R

BL.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
03-05-1982
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H. Coordinateur

L.14.502/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 17e februari 1982 door de Minister van Openbare Werken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende aanwijzing van de ambtenaren die bevoegd zijn inzake de beoordeling en de ongunstige vermelding", heeft de 31e maart 1982 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, le 17 février 1982, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "désignant les fonctionnaires qui interviennent en matière de signalement et de mention défavorable", a donné le 31 mars 1982 l'avis suivant :

11 MAI 1982

De "beoordeling en ongunstige vermelding" van rijksambtenaren wordt geregeld door de artikelen 56 tot 62 van het statuut van het rijkspersoneel van 2 oktober 1937, enerzijds, en door de artikelen 1 tot 20 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de beoordeling en de loopbaan van het rijkspersoneel anderzijds.

Luidens de artikelen 59 en 60 van het statuut van 2 oktober 1937 wordt de beoordeling voorgesteld door de "bevoegde hiërarchische meerdere" en wordt de beoordelingsstaat door de "hiërarchische meerderen" van de belanghebbende herzien en geviseerd.

Artikel 61 van het statuut bepaalt dat het signalement wordt gegeven :

a) door de directieraad aan de ambtenaren van de niveaus 1 en 2;

b) door de secretaris-generaal of door de directeur-generaal, die de minister daartoe aanwijst, aan de personeelsleden van niveau 3.

Luidens artikel 3, § 4, tweede lid, van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 bepaalt ieder minister welke hiërarchische meerderen bevoegd zijn om de feiten op de individuele fiche op te tekenen en om de beoordelingsvoorstellen op te maken.

Luidens artikel 9 van datzelfde besluit van 7 augustus 1939 geschiedt de toekenning van de beoordeling aan de ambtenaren van niveau 3 door de secretaris-generaal of door de daartoe door de minister aangewezen ambtenaar.

.../...

Het zijn deze bepalingen van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 die de rechtsgrond vormen voor de regelen vervat in de bijlage 1 bij het ontwerp-besluit.

Wat de ambtenaren van niveau 4 betreft - die niet aan beoordeling onderworpen zijn - bepaalt artikel 57 van het statuut dat ze gebeurlijk een ongunstige vermelding kunnen krijgen op voorstel van de onmiddellijke hiërarchische meerdere.

Luidens het derde lid van dat artikel 57 wordt die ongunstige vermelding toegekend door de dienstchef daartoe door de minister aangewezen.

Deze laatste bepaling vormt de rechtsgrond voor de regeling vervat in de bijlage 2 (kolom 4) van het ontwerp-besluit.

+

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit, dat de ambtenaren aanwijst die in het Ministerie van Openbare Werken bevoegd zijn inzake beoordeling en ongunstige vermelding, strekt ertoe de bestaande regeling te herschrijven om ze aan te vullen met de bepaling dat de bevoegdheid inzake beoordeling van de rijksambtenaar, in dit geval van het Ministerie van Openbare Werken, kan worden uitgeoefend door een ambtenaar van het Wegenfonds indien de meerdere, onder wiens gezag het te beoordelen personeelslid werkt, niet een rijksambtenaar is, maar een ambtenaar van het Wegenfonds.

.../...

Dergelijke regeling dringt zich op - zo wordt in de adviesaanvraag gesteld - doordat het personeel van het Wegenfonds, krachtens artikel 4 van de wet van 9 augustus 1955, zijn functies uitoefent "in de schoot van de diensten van de Staat", wat medebrengt dat ambtenaren van het Wegenfonds onder het "hiërarchisch gezag" werken van rijksambtenaren en vice versa.

De bepaling van artikel 4 van de wet van 9 augustus 1955 waarnaar in de adviesaanvraag verwezen wordt, is een bepaling die de inrichting van het Wegenfonds betreft. Behoudens wat het functionele kader van de tewerkstelling betreft, is zij vreemd aan het statuut zowel van de ambtenaren van het Wegenfonds als van de rijksambtenaren van het Ministerie van Openbare Werken.

De Belgische Staat en het Wegenfonds zijn twee onderscheiden rechtspersonen, elk met een eigen personeel dat op zijn beurt een eigen en van mekaar verschillend statuut heeft.

De regeling betreffende de beoordeling of de ongunstige vermelding behoort wezenlijk tot het personeelsstatuut waarop de respectieve ambtenaren zich kunnen beroepen.

In zover het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit erop neerkomt dat ambtenaren van het Wegenfonds voor de toepassing van het personeelsstatuut - met name voor het vaststellen van de beoordeling of het uitbrengen van de ongunstige vermelding - als hiërarchische meerdere van rijksambtenaren kunnen optreden, is het niet bestaanbaar met de desbetreffende bepalingen van het statuut van de rijksambte-

.../...

naren zoals dat in de koninklijke besluiten van 2 oktober 1937 en 7 augustus 1939 is vastgesteld, noch met de inrichting van de waarborgen waarin met betrekking tot de bescherming van de betrokken ambtenaren onder meer door de samenstelling van de raden van beroep is voorzien. Onder meer uit de bepalingen van artikel 5 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 en van artikel 33 van het koninklijk besluit van 13 november 1967 houdende de uitvoeringsmaatregelen betreffende de mobiliteit van het personeel van sommige overheidsdiensten en van de leden van de krijgsmacht, blijkt duidelijk dat steeds de "statutair-hiërarchische" meerdere bevoegd blijft inzake beoordeling, ook als het te beoordelen personeelslid niet onder het gezag van die meerdere zijn functies uitoefent.

De conclusie is dan ook dat het ontwerp-besluit in zover het van de zoëven aangehaalde bepalingen afwijkt, geen rechtsgrond kan vinden in de bepalingen van de koninklijke besluiten van 2 oktober 1937 en 7 augustus 1939 waarover in het begin van dit advies is uitgeweid.

In de bijlagen 1 en 2 dient dan ook de vermelding tussen haakjes "rijksambtenaar, zoniet ambtenaar van het Wegenfonds" telkens te worden geschrapt, terwijl het ontwerp zal worden aangevuld met een artikel, te stellen als volgt :

"Artikel (3).-

Indien de in de kolommen 2 en 3 van de bijlagen 1 en 2 aangewezen persoon geen rijksambtenaar is, is de hiërarchische meerdere die met de onmiddellijk hogere graad bekleed is en die de hoedanigheid van rijksambtenaar bezit, bevoegd om al naar het

.../...

geval de beoordeling voor te stellen, te herzien of te viseren of de ongunstige vermelding voor te stellen".

Dat artikel vindt zijn plaats na artikel 2 van het ontwerp.

+

Bij de tekst van het ontwerp zijn nog de volgende opmerkingen te maken.

Het opschrift stelle men beter als volgt :

"Ministerieel besluit houdende aanwijzing van de ambtenaren die in het Ministerie van Openbare Werken bevoegd zijn inzake de beoordeling en de ongunstige vermelding".

In een eerste lid van de aanhef, verwijze men naar artikel 66, tweede lid, van de Grondwet.

Bij de verwijzing naar het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 schrijve men : ", inzonderheid op de artikelen 56 tot 62;".

Bij de aanhaling van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 dient inzonderheid te worden verwezen naar artikel 3, § 4, tweede lid, en naar artikel 9.

Het voordrachtsformulier dient te worden weggelaten. In een ministerieel besluit is een voordrachtsformule overbodig omdat de minister krachtens eigen gezag en op eigen verantwoordelijkheid optreedt.

Ten slotte lijkt er geen reden voorhanden te zijn om in een bijzondere bepaling van inwerkingtreding te voorzien.

Le "signalement" et la "mention défavorable" des agents de l'Etat sont régis, d'une part, par les articles 56 à 62 du statut des agents de l'Etat du 2 octobre 1937 et, d'autre part, par les articles 1er à 20 de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat.

Les articles 59 et 60 du statut du 2 octobre 1937 disposent que le signalement est proposé par le "supérieur hiérarchique compétent" et que le bulletin de signalement est revu et visé par les "supérieurs hiérarchiques" de l'intéressé.

L'article 61 du statut prévoit que le signalement est attribué :

a) par le conseil de direction, pour les agents des niveaux 1 et 2;

b) par le secrétaire général ou le directeur général à ce désigné par le Ministre, pour les agents du niveau 3.

Aux termes de l'article 3, § 4, alinéa 2,de l'arrêté royal du 7 août 1939, chaque Ministre détermine les supérieurs hiérarchiques compétents pour inscrire les faits à la fiche individuelle et pour établir les propositions de signalement.

Aux termes de l'article 9 du même arrêté du 7 août 1939, le signalement est attribué pour les agents du niveau 3 par le secrétaire général ou le fonctionnaire à ce désigné par le Ministre.

.../...

Telles sont les dispositions de l'arrêté royal du 7 août 1939 qui constituent le fondement légal des règles qui font l'objet de l'annexe 1 de l'arrêté en projet.

En ce qui concerne les agents du niveau 4 - qui ne sont pas soumis au signalement - l'article 57 du statut prévoit qu'ils peuvent éventuellement faire l'objet d'une mention défavorable sur proposition du supérieur hiérarchique immédiat.

L'alinéa 3 du susdit article 57 dispose que cette mention défavorable est attribuée par le chef de service désigné par le Ministre.

Cette dernière disposition constitue le fondement légal de la règle qui fait l'objet de l'annexe 2 (colonne 4) de l'arrêté en projet.

+

Le projet d'arrêté ministériel soumis à l'avis du Conseil d'Etat désigne les fonctionnaires appelés à intervenir au Ministère des Travaux publics en matière de signalement et de mention défavorable. Il tend à remanier la réglementation existante en la complétant par une disposition en vertu de laquelle les pouvoirs en matière de signalement des agents de l'Etat, en l'occurrence des agents de l'Etat appartenant au Ministère des Travaux publics, peuvent être exercés par un fonctionnaire du Fonds des routes lorsque le supérieur sous l'autorité duquel est placé l'agent à signaler n'a pas la qualité d'agent de l'Etat, mais est un fonctionnaire du Fonds des routes.

.../...

Une telle règle s'impose - dit la demande d'avis - en raison du fait que le personnel du Fonds des routes, en vertu de l'article 4 de la loi du 9 août 1955, exerce ses fonctions "au sein des services de l'Etat", ce qui a pour conséquence que les fonctionnaires du Fonds des routes sont placés sous l' "autorité hiérarchique" d'agents de l'Etat et vice versa.

L'article 4 de la loi du 9 août 1955 auquel se réfère la demande d'avis est une disposition qui a trait à l'organisation du Fonds des routes. Sauf en ce qui concerne le cadre fonctionnel de l'affectation, elle est étrangère au statut tant des fonctionnaires du Fonds des routes que des agents de l'Etat appartenant au Ministère des Travaux publics.

L'Etat belge et le Fonds des routes sont deux personnes morales distinctes, qui ont chacune leur personnel propre, lequel à son tour possède un statut spécifique et différent.

La réglementation relative au signalement et à la mention défavorable relève de l'essence même du statut du personnel dont les agents respectifs peuvent se prévaloir.

.../...

En tant qu'il vise à permettre à des fonctionnaires du Fonds des routes d'agir en qualité de supérieur hiérarchique d'agents de l'Etat pour l'application du statut du personnel, notamment pour l'attribution du signalement ou d'une mention défavorable, le présent projet d'arrêté ministériel n'est pas compatible avec les dispositions y relatives du statut des agents de l'Etat tel qu'il est fixé par les arrêtés royaux des 2 octobre 1937 et 7 août 1939, ni avec l'organisation des garanties qui sont prévues pour la protection des agents intéressés, notamment au travers de la composition des chambres de recours. Il ressort clairement, entre autres, des dispositions de l'article 5 de l'arrêté royal du 7 août 1939 et de l'article 33 de l'arrêté royal du 13 novembre 1967 portant les mesures d'exécution relatives à la mobilité du personnel de certains services publics et des membres des forces armées que le supérieur "hiérarchique statutaire" reste toujours compétent en matière de signalement, même lorsque l'agent à signaler n'exerce pas ses fonctions sous l'autorité de ce supérieur.

Force est dès lors de conclure qu'en tant qu'il déroge aux dispositions précitées, le projet d'arrêté ne saurait trouver de fondement légal dans les arrêtés royaux des 2 octobre 1937 et 7 août 1939 dont il a été longuement question au début du présent avis.

Aussi convient-il, dans les annexes 1 et 2, de biffer chaque fois la mention "agent de l'Etat, sinon du Fonds des Routes" placée entre parenthèses, tandis que le projet sera complété par un article rédigé comme suit :

"Article (3).-

Lorsque la personne désignée dans les colonnes 2 et 3 des annexes 1 et 2 n'est pas agent de l'Etat, le supérieur hiérarchique revêtu du grade immédiatement supérieur et ayant la qualité d'agent de l'Etat est compétent, selon le cas, pour proposer, revoir ou viser le signalement ou pour proposer la mention défavorable".

.../...

Cet article trouve sa place à la suite de l'article 2 du projet.

+

Pour le surplus, le texte du projet appelle les observations suivantes :

L'intitulé serait mieux rédigé comme suit :

"Arrêté ministériel désignant les fonctionnaires qui, au Ministère des Travaux publics, sont compétents en matière de signalement et de mention défavorable".

Dans un premier alinéa du préambule, il sera fait référence à l'article 66, alinéa 2, de la Constitution.

La référence à l'arrêté royal du 2 octobre 1937 sera complétée par les termes : ", notamment les articles 56 à 62".

L'alinéa qui cite l'arrêté royal du 7 août 1939 devrait viser plus particulièrement l'article 3, § 4, alinéa 2, et l'article 9.

La formule de proposition doit être supprimée : dans un arrêté ministériel le proposant est superflu, puisque le Ministre agit de sa propre autorité et sous sa propre responsabilité.

Enfin, il n'y a apparemment aucune raison pour prévoir une disposition particulière d'entrée en vigueur.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	H. COREMANS,	staatsraad,	voorzitter,
Messieurs :		conseiller d'Etat,	président,
	A. VANDER STICHELE,	staatsraden,	
	Gh. TACQ,	conseillers d'Etat,	
	F. DE KEMPENEER,	assessoren van de afdeling wetgeving,	
	J. GIJSSELS,	assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw :	M. BENARD,	griffier.	
Madame :		greffier.	

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Gh. TACQ.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. DEROOVER, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. Gh. TACQ.

Le rapport a été présenté par M. W. DEROOVER, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. H. COREMANS.