Coordination (2)

ROYAUME DE BELGIQUE. KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi, le 10 octobre 1958, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglant la situation des agents de l'administration d'Afrique en service à la date du 1er janvier 1959", a donné le 3 décembre 1958 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 10e oktober 1958 door de Minister van Belgisch -Congo en van Ruanda-Urundi verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de toestand der ambtenaren van het bestuur in Afrika in dienst op 1 januari 1959", heeft de 3e december 1958 het volgend advies gegeven :

Aux termes de l'arrêté projeté n° L. 6369, le statut unique entrera en vigueur le 1er janvier 1959.

Comme ce statut diffère dans plusieurs de ses dispositions des statuts qui régissent le personnel de l'administration d'Afrique et les agents auxiliaires de cette même administration, des dispositions transitoires s'imposent.

Conformément à une bonne technique législative, ces dispositions devraient être insérées dans le texte même du projet n° L. 6369 au titre XIX intitulé "Dispositions transitoires".

Le préambule de l'arrêté projeté n° L.6403 doit se référer au nouveau statut des agents de l'administration d'Afrique pour le motif que ce statut constitue la justification des mesures transitoires envisagées par le projet n° L. 6403. Ce visa formerait l'alinéa 3 du préambule.

Article 1er.

L'article 1er du projet détermine les agents et les candidats auxquels les dispositions transitoires seront applicables.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer les termes "agents ... recrutés", qui sont imprécis, par les termes "les agents ... qui ont été nommés à titre définitif ou à titre provisoire avant le 1er janvier 1959".

.../...

Comme le Conseil d'Etat ne connaît pas les intentions du Gouvernement quant à l'applicabilité des mesures transitoires aux agents temporaires engagés avant le 1er janvier 1959, le texte qui vient d'être proposé ne vise pas ces agents, dont la situation devrait être précisée s'il y a lieu.

L'article 1er vise également "les candidats recrutés postérieurement mais dont la candidature a été prise en considération avant cette date".

Le Conseil d'Etat propose d'omettre les mots "recrutés postérieurement", qui sont superflus et d'ailleurs imprécis.

Etant donné que le projet, et notamment ses articles 5, 6 et 9, vise parfois le nouveau statut, sans référence à la date de l'arrêté royal portant ce statut, le Conseil d'Etat propose, pour des raisons de clarté, de rédiger l'article 1er comme suit :

"Article 1er.-

Pour l'application du présent arrêté, le statut annexé à l'arrêté du Régent du 20 avril 1948 et l'arrêté royal du ... portant statut des agents de l'administration d'Afrique sont appelés respectivement l'ancien statut et le nouveau statut.

.../...

Le statut applicable aux agents de l'administration d'Afrique qui ont été nommés à titre définitif ou à titre provisoire avant le 1er janvier 1959 ainsi qu'aux agents dont la candidature a été prise en considération avant cette date, même s'ils ont été nommés après le 31 décembre 1958, est déterminé par le présent arrêté".

Le texte proposé ne vise plus les militaires de la force publique pour les mêmes raisons que celles qui sont invoquées dans l'avis n° L. 6369. Il devra en être de même dans tous les articles du projet où ces militaires sont mentionnés.

Article 2.

Aux termes de l'article 1er du projet, "les agents ... ainsi que les candidats ... restent soumis au statut annexé à l'arrêté du Régent du 20 août 1948 tel que modifié ultérieurement et notamment par le présent arrêté".

L'article 2 du projet abroge de nombreux articles de l'ancien statut.

En vertu de l'article 5 du projet "les agents et les candidats visés à l'article 1er, de même que les officiers et sous-officiers de la force publique, sont soumis aux dispositions du nouveau statut pour les matières non réglées par l'ancien statut tel que modifié par l'article 2 du présent arrêté. Toutefois, les dispositions de l'article 203, alinéa 3, du nouveau statut ne leur sont pas applicables".

.../...

La rédaction imprécise de l'article 5 ne permet pas de dire avec certitude, par exemple, si les avantages en matière de diplômes et de grades métropolitains prévus par le nouveau statut, sont octroyés par application dudit article 5 aux agents visés par l'article 1er du projet soumis.

Le Conseil d'Etat est d'avis que les différentes dispositions dispersées sur les trois articles précités déterminent de façon vague et imprécise le statut applicable à titre transitoire au personnel désigné à l'article 1er du projet.

Pour raison de clarté et pour éviter des contestations, le Conseil d'Etat propose d'insérer sous l'article 2 les dispositions suivantes :

"Article 2.-

Le statut visé à l'article 1er comprend :

1° les dispositions suivantes de l'ancien statut : les articles 1er et 2, les articles 6 à 9, l'article 35, les articles 43 et 44, l'article 47, alinéas 1er et 6, l'article 48, sauf le dernier alinéa, les articles 49 et 50, l'article 53, alinéa 1er, le titre VI, sections Ière et II, le titre VII, section IV, le titre X, section Ière, l'article 128, le titre XIV, section II, les articles 189bis, 196bis et 203bis, le titre XVbis, le tableau A, le tableau B tel qu'il est remplacé par le tableau annexé au présent arrêté et le tableau C. Toutefois, les taux des indemnités familiales qui sont prévus dans ce dernier tableau sont majorés de 24 p.c.;

.../...

2° les dispositions suivantes du nouveau statut: ...

(Le Conseil d'Etat propose d'énumérer ici les articles du nouveau statut qui, selon le critère fixé par l'article 5 du projet, sont applicables aux agents et candidats visés à l'article 1er . Par voie de conséquence,l'article 5 du projet devient inutile) ...

3° les dispositions des articles 3, 4, 6 à 16 du présent arrêté".

L'article 2 du projet propose d'abroger notamment l'article 4 de l'ancien statut qui fixe les critères de classement des agents en catégories. Etant donné que la classification en catégories prévue par l'article 3 du nouveau statut se fonde sur des traitements initiaux qui ne se retrouvent pas dans l'ancien statut, aucun des agents et des candidats visés à l'article 1er ne pourra être classé en catégories. Le projet devrait combler cette lacune. Cette lacune a notamment pour effet que l'article 3 du projet est inapplicable à défaut de critère déterminant le grade inférieur de la troisième catégorie.

Il résulte encore de l'article 2 du projet que l'article 53, alinéa 1er, est maintenu en vigueur. Mais cet article 53, alinéa 1er, se réfère à l'article 52 du même statut, que l'article 2 abroge. La même difficulté se présente pour l'article 98, que l'article 2 du projet abroge mais auquel les articles 7 et 10 continuent à se référer.

.../...

L'article 2 du projet abroge en outre les dispositions du titre XII relatif aux comités du personnel et au comité supérieur du personnel, sans que le projet règle le sort des affaires pendantes devant l'un ou l'autre de ces comités à la date du 1er janvier 1959. Le projet devrait, s'il y a lieu, combler cette lacune.

Le statut applicable à titre transitoire au gouverneur général et aux vice-gouverneurs généraux est réglé de façon incomplète par le projet. C'est ainsi que, d'une part, l'article 2 du projet abroge notamment le titre II de l'ancien statut relatif aux devoirs et obligations des agents et que, d'autre part, le nouveau statut n'est pas applicable aux dits fonctionnaires. Il s'ensuit qu'aucune disposition n'interdit au gouverneur général et aux vice-gouverneurs généraux, par exemple, la prise directe et personnelle d'intérêts dans des sociétés coloniales.

Le régime disciplinaire applicable à ces fonctionnaires n'est pas déterminé non plus.

+

\+ +

.../...

Article 3.

Aux termes de l'article 3, § 1er, du projet, les agents bénéficiant des mesures transitoires établies par cet article "sont nommés" dans leur cadre...

Selon les informations fournies par le délégué du Gouvernement, la portée de ce texte est que les agents visés par la disposition sont promus de plein droit dans leur cadre au grade considéré. Les mots "sont nommés" ne répondant pas aux intentions du Gouvernement, devraient être remplacés par les mots : "sont promus de plein droit dans leur cadre".

Article 5.

A supprimer pour les raisons exposées ci-avant.

Article 9.

Suivant les renseignements fournis par le délégué du Gouvernement, ce texte ne permet que la reconstitution partielle de la carrière : l'agent ne pourrait être promu, à la fin de son détachement, qu'au grade immédiatement supérieur à celui qu'il occupait avant d'être détaché. Si telle est l'intention du Gouvernement, le texte devrait le dire en termes explicites.

.../...

Article 17.

Cet article devrait être scindé en deux articles différents rédigés comme suit :

"Article ....

Le présent arrêté entre en vigueur au 1er janvier 1959.

Article ....

Notre Ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi est chargé de l'exécution du présent arrêté".

Luidens het ontwerp-besluit nr L. 6369 zal het eenheidsstatuut de eerste januari 1959 in werking treden.

Aangezien dit statuut op menige plaats verschilt van de statuten welke thans voor het personeel van het bestuur in Afrika en voor het daaraan verbonden hulppersoneel gelden, zijn overgangsbepalingen noodzakelijk.

Volgens de eisen van de wetgevingstechniek zouden deze bepalingen in de tekst zelf van ontwerp nr L. 6369 moeten worden ingevoegd onder titel XIX : "Overgangsbepalingen".

In zijn aanhef moet het ontwerp-besluit nr L. 6403 naar het nieuwe statuut van de ambtenaren van het bestuur in Afrika verwijzen, omdat dit juist de in ontwerp nr L. 6403 ontworpen overgangsmaatregelen verantwoordt. Deze verwijzing zou in het derde lid van de aanhef moeten staan.

Artikel 1.

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt op welke ambtenaren en kandidaten de overgangsbepalingen toepassing zullen vinden.

De Raad van State stelt voor, de onnauwkeurige termen "ambtenaren ... aangeworven" te vervangen door : "ambtenaren ... die vóór 1 januari 1959 in vaste of voorlopige dienst zijn benoemd".

.../..

De Raad van State weet niet in hoeverre de Regering voornemens is de overgangsbepalingen op de vóór 1 januari 1959 aangeworven tijdelijke ambtenaren toe te passen; daarom houdt de zoëven voorgestelde tekst geen rekening met deze ambtenaren, wier toestand desnoods nadere omschrijving behoeft.

Artikel 1 spreekt ook van "kandidaten die later worden aangeworven maar wier kandidatuur vóór deze datum in overweging werd genomen".

De Raad van State stelt voor, de overbodige en trouwens onnauwkeurige woorden "die later worden aangeworven" te schrappen.

Aangezien het ontwerp, ondermeer in de artikelen 5, 6 en 9, soms naar het nieuwe statuut verwijst zonder opgaaf van de datum van het koninklijk besluit tot vaststelling daarvan, stelt de Raad van State duidelijkheidshalve voor, artikel 1 als volgt te lezen :

"Artikel 1.-

Voor de toepassing van dit besluit worden het statuut dat bij het besluit van de Regent van 20 april 1948 is gevoegd, en het koninklijk besluit van ... houdende statuut van de ambtenaren van het bestuur in Afrika, onderscheidenlijk oud statuut en nieuw statuut genoemd.

.../...

Het statuut dat toepassing vindt op ambtenaren van het bestuur in Afrika die vóór 1 januari 1959 in vaste of voorlopige dienst zijn benoemd en op kandidaten wier kandidatuur vóór die datum in aanmerking is genomen, zelfs al zijn zij na 31 december 1958 benoemd, wordt door dit besluit bepaald".

Om dezelfde redenen als aangegeven in het advies nr L. 6369, verzwijgt de voorgestelde tekst de militairen van de weermacht. In de overige artikelen van het ontwerp waar deze militairen worden vermeld, houde men daarmee rekening.

Artikel 2.

Luidens artikel 1 van het ontwerp "blijven... de ambtenaren ... alsmede de kandidaten ... onderworpen aan het statuut gevoegd bij het besluit van de Regent van 20 augustus 1948, zoals het later en inzonderheid bij dit besluit werd gewijzigd".

Artikel 2 van het ontwerp heft tal van artikelen uit het oud statuut op.

Artikel 5 van het ontwerp bepaalt : "De ambtenaren en de kandidaten bepaald bij artikel 1, alsmede de officieren en onderofficieren van de weermacht zijn onderworpen aan de bepalingen van het nieuw statuut, wat de zaken betreft die niet werden geregeld door het oud statuut, zoals dit werd gewijzigd bij artikel 2 van dit besluit. Nochtans zijn de bepalingen van artikel 203, alinea 3, van het nieuw statuut op hen niet toepasselijk".

.../...

Met een zo vage formulering is niet met zekerheid uit te maken of bijvoorbeeld de door het nieuwe statuut inzake diploma's en moederlandse graden toegekende voordelen, bij toepassing van dit artikel 5 worden toegekend aan de in artikel 1 van het voorgelegde ontwerp bedoelde ambtenaren.

Naar 's Raads oordeel bepalen de over de drie genoemde artikelen verspreid liggende teksten op vage en onnauwkeurig wijze het statuut dat als overgangsregel toepassing vindt op het in artikel 1 van het ontwerp genoemde personeel.

Duidelijkheidshalve en ter voorkoming van betwistingen stelt de Raad van State voor, de volgende bepalingen in artikel 2 op te nemen :

"Artikel 2.-

Het in artikel 1 bedoelde statuut bevat :

1° de volgende bepalingen uit het oude statuut : de artikelen 1 en 2, de artikelen 6 tot 9, artikel 35, de artikelen 43 en 44, artikel 47, eerste en zesde lid, artikel 48, behalve het laatste lid, de artikelen 49 en 50, artikel 53, eerste lid, titel VI, afdelingen I en II, titel VII, afdeling IV, titel X, afdeling I, artikel 128, titel XIV, afdeling II, de artikelen 189bis, 196bis en 203bis, titel XVbis, tabel A, tabel B zoals die is vervangen door de bij dit besluit gevoegde tabellen, en tabel C. De in tabel C vastgestelde bedragen van de kinderbijslag worden echter met 24 t.h. verhoogd;

.../...

2° de volgende bepalingen uit het nieuw statuut : ...
(De Raad van State stelt voor, hier de artikelen van het nieuw statuut op te sommen die volgens het in artikel 5 van het ontwerp bepaalde criterium toepassing vinden op de in artikel 1 bedoelde ambtenaren en kandidaten. Artikel 5 van het ontwerp wordt dan overbodig)...

3° de bepalingen van de artikelen 3, 4, 6 tot 16 van dit besluit".

Artikel 2 van het ontwerp heft onder meer artikel 4 van het oude statuut op, dat de criteria voor het indelen van de ambtenaren in categorieën bepaalt. Aangezien de indeling in categorieën volgens artikel 3 van het nieuwe statuut steunt op aanvangswedden die in het oude statuut niet voorkomen, zal niemand onder de in artikel 1 bedoelde ambtenaren en kandidaten in een categorie kunnen worden ingedeeld. In deze leemte zal het ontwerp moeten voorzien, zoniet vindt artikel 3 van het ontwerp geen toepassing, omdat het criterium ontbreekt voor het bepalen van de laagste graad in de derde categorie.

Uit artikel 2 van het ontwerp volgt nog, dat artikel 53, eerste lid, van kracht blijft, maar dit artikel 53, eerste lid, verwijst naar artikel 52 van hetzelfde statuut, dat door artikel 2 wordt opgeheven. Een soortgelijke moeilijkheid doet zich voor met artikel 98, dat door artikel 2 van het ontwerp wordt opgeheven maar waarnaar de artikelen 7 en 10 blijven verwijzen.

.../...

Artikel 2 van het ontwerp heft ook de bepalingen op van titel XII betreffende de personeelscomité's en het hoger personeelscomité, zonder dat het ontwerp het geval regelt van de zaken die op 1 januari 1959 bij deze comité's aanhangig zullen zijn. Ook in deze leemte behoort het ontwerp in voorkomend geval te voorzien.

Een volledige regeling bevat het ontwerp evenmin ten aanzien van het statuut dat bij wijze van overgang op de gouverneur-generaal en de vice-gouverneurs-generaal toepassing vindt. Enerzijds heft artikel 2 van het ontwerp in het oude statuut onder meer titel II op, waarin de plichten en verplichtingen van het personeel zijn omschreven; anderzijds is het nieuwe statuut op de evengenoemde ambtenaren niet toepasselijk. Hieruit volgt dat geen enkele bepaling de gouverneur-generaal en vice-gouverneurs-generaal nog verbiedt, bijvoorbeeld rechtstreekse en persoonlijke belangen in koloniale vennootschappen te hebben.

Ook de tuchtregeling voor deze ambtenaren ontbreekt.

\+

\+ \+

Artikel 3.

Luidens artikel 3, paragraaf 1, van het ontwerp worden ambtenaren die voor de in dit artikel vastgestelde overgangsmaatregelen in aanmerking komen, "benoemd" in hun kader ...

.../...

Volgens inlichtingen die de gemachtigde van de Regering heeft verstrekt, betekent deze tekst dat de daarin bedoelde ambtenaren van rechtswege in hun kader tot de bewuste graad worden bevorderd. De woorden "worden benoemd" beantwoorden niet aan de bedoeling van de Regering en zijn dus te vervangen door : "... worden van rechtswege in hun kader bevorderd".

Artikel 5.

Te schrappen om de hierboven uiteengezette redenen.

Artikel 9.

Naar de gemachtigde van de Regering heeft verklaard, maakt deze tekst slechts een gedeeltelijke wedersamenstelling van de loopbaan mogelijk : op het eind van zijn detachering zal de ambtenaar alleen kunnen worden bevorderd in de graad die onmiddellijk hoger is dan die welke hij voor zijn detachering bekleedde. Als dit de bedoeling van de Regering is, dan behoort de tekst het uitdrukkelijk te zeggen.

Artikel 17.

Dit artikel splitse men in twee artikelen als volgt :

"Artikel ...

Dit besluit treedt 1 januari 1959 in werking.

Artikel ...

Onze Minister van Belgisch-Congo en van Ruanda-Urundi is belast met de uitvoering van dit besluit".

La chambre était composée de

Messieurs : J.SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

L.MOUREAU, conseillers d'Etat,
G.HOLOYE, raadsheren van State,

P. COART-FRESART, assesseurs de la section de législation,
P.ANSIAUX, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C.ROUSSEAUX, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

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

Le rapport a été présenté par M.H.ADRIAENS, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.J.SUETENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H.H.ADRIAENS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) C.ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) J.SUETENS.