MTL.

28 JAN 1964

- 1 - Coordination

L.8593/1.

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 de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 9 décembre 1963, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant réforme de la situation administrative des agents de l'Etat", a donné le 30 décembre 1963 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 9e december 1963 door de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende hervorming van de administratieve toestand van het Rijkspersoneel", heeft de 30e december 1963 het volgend advies gegeven :

28.I.64

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Le présent projet et les projets qui lui sont connexes modifient, sur de nombreux points, les règles relatives au statut des agents de l'Etat contenues dans l'arrêté royal du 2 octobre 1937 et dans les arrêtés qui l'ont complété.

Les nouvelles règles qui sont prévues opèrent une réforme importante en plusieurs matières. La réforme concerne la hiérarchie des grades, le recrutement, y compris l'organisation des épreuves et le régime du stage, ainsi que la promotion. Un des principaux changements introduits consiste à répartir en vingt-cinq rangs hiérarchiques les grades auxquels peuvent être nommés les agents de l'Etat. Un autre changement consiste à supprimer la distinction actuellement établie entre les concours d'admission au stage organisés en vue du recrutement pour une catégorie déterminée, de personnes étrangères à l'administration et les concours d'accession à cette catégorie qui sont ouverts exclusivement aux agents de la catégorie immédiatement inférieure qui remplissent certaines conditions . Selon le projet et les projets qui le complètent, c'est une même épreuve qui sera désormais ouverte aux candidats étrangers à l'administration et aux agents du niveau immédiatement inférieur. Toutefois, deux classements distincts seront établis pour les lauréats ayant participé à l'épreuve "en qualité d'agent de l'Etat", et pour les lauréats ayant participé à l'épreuve "en qualité d'étranger à l'administration". Des règles différentes détermineront l'attribution aux lauréats de chacun des groupes, des places mises en compétition. En matière

.../...

de promotion, les projets distinguent : 1° la promotion par avancement de grade dans le niveau de l'agent; 2° la promotion par"recrutement au niveau supérieur" à celui de l'agent; 3° la promotion par accession au niveau supérieur à celui de l'agent. Les projets instituent pour la promotion certaines règles impératives de priorité; et, par ailleurs, ils subordonnent de manière assez large l'avancement de grade à la réussite d'examens. Enfin, si les projets maintiennent la règle qu'une nomination ne peut avoir lieu qu'en cas de vacance d'un emploi permanent du grade à conférer, ils y admettent deux dérogations importantes en organisant "l'avancement de grade à titre de principalat" et "la promotion en carrière plane".

Par ailleurs, le projet a le mérite de combler plusieurs lacunes de la réglementation actuelle. Celle-ci, dans plusieurs de ses dispositions, prend en considération l'ancienneté des agents, mais ne détermine pas comment elle doit être calculée. La jurisprudence a pu formuler certaines règles déduites de l'économie des dispositions statutaires (1).Mais l'absence de texte n'a pas permis de donner une solution équitable à certains cas, et notamment au cas où viennent en compétition des agents qui, pour des motifs purement accidentels, ont été nommés à titre

.../...

(1) Arrêts du Conseil d'Etat du 12 décembre 1957, n°5914, et du 6 juin 1961, n° 8643, "Recueil des arrêts et avis du Conseil d'Etat", année 1957, page 675, et année 1961, page 485.

Odon DE LEYE. "L'avancement des agents de l'Etat en deuxième, troisième et quatrième catégories",R.J.D.A. 1961, p. 245.

définitif à des dates différentes en application des mesures exceptionnelles d'admission prises en faveur des agents temporaires(1). Le projet résout ces difficultés en réglant le calcul de l'ancienneté des agents par un ensemble de prescriptions très précises. En matière de positions administratives, les dispositions actuellement en vigueur n'ont qu'un caractère fragmentaire. Le projet tend à organiser un système complet où l'agent se trouvera toujours , de manière certaine, dans une des trois positions prévues, et où les effets de chaque position seront définis avec précision.

Le grand nombre des modifications apportées aux dispositions du statut des agents de l'Etat et l'importance d'une partie d'entre elles recommandent que le Gouvernement expose dans un rapport au Roi la portée et les buts de la réforme qu'il accomplit. Un tel document faciliterait beaucoup la compréhension des nouvelles dispositions réglementaires. Il permettrait au Gouvernement de satisfaire de manière à la fois plus sûre et plus aisée à l'obligation que lui impose l'article 116 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 de motiver toute modification de cet arrêté. Un rapport au Roi assurerait une motivation plus complète et plus précise, tout en ayant l'avantage de permettre de rédiger les considérants du préambule du projet de manière plus concise. L'établissement d'un rapport au Roi est d'autant plus souhaitable que le mode de présentation des textes adopté par le Gouvernement appelle des explications.

(1) Arrêt du Conseil d'Etat du 20 décembre 1963, n°10.348

.../...

II. Le projet a pour principal objet d'apporter des modifications au texte de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 et des sept autres arrêtés royaux énumérés à l'article 1er du projet. Bien que se limitant à certaines matières du statut des agents de l'Etat, les modifications sont si nombreuses qu'un arrêté modificatif en la forme ordinaire ne serait pas aisément intelligible. Attentif à cette difficulté, le Gouvernement a, dans le but de faciliter la mise en application de la réforme, estimé préférable d'établir d'emblée pour les arrêtés modifiés un texte mis à jour qui reproduit les dispositions inchangées et contient les dispositions nouvelles introduites par le projet. Le texte mis à jour des huit arrêtés dont il s'agit fait l'objet d'une annexe au projet. L'article 1er renvoie à cette annexe dans les termes suivants : "Sont modifiés et coordonnés conformément aux textes annexés au présent arrêté, les arrêtés royaux et l'arrêté du Régent désignés ci-après ... ".

Selon les explications fournies par les délégués du Ministre, le Gouvernement n'a nullement l'intention de remplacer par un texte nouveau la totalité des dispositions des arrêtés énumérés à l'article 1er, mais seulement de modifier partiellement ces arrêtés, les articles laissés inchangés continuant à produire leurs effets juridiques en vertu de l'arrêté qui les a introduits dans la réglementation. Le procédé auquel le Gouvernement a recouru n'a donc d'autre but que de donner à des dispositions modificatives une présentation mieux adaptée aux nécessités pratiques.

.../...

La manière dont le procédé qui vient d'être décrit a été mis en oeuvre dans le projet fait naître une équivoque fâcheuse au sujet de l'identité des diverses dispositions contenues dans l'annexe. Aucune distinction n'est, en effet, indiquée entre les dispositions actuellement en vigueur - lesquelles feront simplement l'objet d'une réimpression au Moniteur belge - et les dispositions nouvelles introduites par le projet. La confusion à ce sujet est encore aggravée par l'emploi à l'article 1er du terme "coordonnés", qui n'y est pas utilisé dans son sens précis. Or, pour la sécurité juridique, il importe de pouvoir déterminer quel est le texte qui établit une règle, quels sont les auteurs de ce texte et quelle en est la date. La certitude sur ces points est nécessaire pour que les autorités administratives et les juges chargés d'appliquer les textes puissent les citer, les interpréter correctement et, le cas échéant, en contrôler la légalité.

Il est donc nécessaire de dissiper l'équivoque et de faire apparaître dans la présentation des textes l'origine des dispositions qui y figurent. Il y aurait lieu, à cet effet, d'indiquer dans les textes repris en annexe, les modifications apportées aux arrêtés en faisant mention, pour chacun des articles modifiés, de la date de l'arrêté modificatif, et notamment de l'arrêté actuellement en projet. Cette méthode est celle qui est employée par les éditeurs des recueils.

Au surplus, il y aurait lieu d'amender la rédaction de l'article 1er du projet pour en énoncer l'objet de manière plus exacte. Comme le Conseil d'Etat suggère de l'annoncer explicitement dans le préambule, l'article 1er tend non seulement à apporter certaines modifications

.../...

de fond aux huit arrêtés royaux qui sont énumérés dans cet article et à établir directement des textes mis à jour de ces arrêtés, mais aussi à apporter d'autres modifications à la version néerlandaise des arrêtés à seule fin d'en parfaire la rédaction. En conséquence de ces observations, le Conseil d'Etat propose ci-après un texte nouveau pour l'article 1er.

III. L'examen du Conseil d'Etat se limite aux articles modifiés ou remplacés. L'absence d'observation ne peut, lorsqu'il s'agit d'articles qui ne subissent aucun changement, être interprétée comme une approbation des textes contenus dans les annexes.

Dans quelques cas, toutefois, le Conseil d'Etat a pris l'initiative de formuler des observations sur des articles qui ne sont soumis à aucune modification : il a estime utile d'attirer l'attention du Gouvernement sur certaines anomalies auxquelles il est à la fois possible et souhaitable de remédier sans attendre une réforme plus complète du statut des agents de l'Etat.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Il serait préférable de faire mention du caractère modificatif du projet.

.../...

Préambule.

L'établissement d'un rapport au Roi permettrait de donner une forme plus concise et plus simple au préambule. En tout état de cause, il conviendrait d'y formuler des considérations justifiant de manière plus directe les réformes effectuées.

Article 1er.

Les observations appelées par cet article ont été faites dans la partie générale du présent avis.

Articles 2 à 4 et 7.

Il serait préférable de grouper ces articles sous l'intitulé "Dispositions transitoires", puisqu'ils ont, tous quatre, cette nature.

Article 3.

Il convient de remanier la rédaction de l'article. En effet, il est plus logique de déterminer la situation juridique des stagiaires durant la période de stage qu'il leur reste à accomplir, avant de fixer la procédure selon laquelle ils seront nommés en qualité d'agent de l'Etat.

.../...

Article 4.

Aux termes de cet article, les procédures d'organisation d'épreuves et de nomination en cours à la date d'entrée en vigueur du projet resteront régies par les textes antérieurs au projet.

Il appartient au Gouvernement d'apprécier si, pour éviter des possibilités d'abus, il ne se recommanderait pas de limiter l'application de la disposition aux procédures en cours à la date de l'arrêté plutôt qu'à celle de son entrée en vigueur.

En outre, pour éviter des incertitudes au sujet de son champ d'application, l'article devrait faire appel à une notion plus précise que celle de procédure "en cours". Le Conseil d'Etat propose dans ce but un texte nouveau.

Articles 5 et 6.

Les articles 5, alinéa ler, et 6 formulent des règles très générales qui concernent l'élaboration de dispositions futures en matière de statut des agents de l'Etat, et s'étendent même à l'organisation des services administratifs en visant la création d'emplois correspondant à un grade nouveau. L'article 5, alinéa ler, dispose : "La création d'emplois correspondant à un grade nouveau doit être justifiée par une réforme des tâches ou de la structure du service où ces emplois sont créés". Et l'article 6 : "Toute dérogation aux dispositions du présent arrêté doit être justifiée par une étude fonctionnelle des tâches fondée sur les méthodes de la qualification du travail. Elle est consacrée par le règlement organique du Ministère intéressé".

Il se comprend que le Gouvernement entende se fixer une ligne de conduite en matière de création de grades et d'emplois nouveaux ou en matière de dérogations au régime institué par le projet. Mais les règles énoncées aux articles 5, alinéa 1er, et 6 du projet ont une portée tellement générale qu'il est difficile de leur reconnaître le caractère de normes juridiques, et dès lors de les insérer dans un arrêté royal. Si le Gouvernement entendait néanmoins leur donner ce caractère, ces dispositions feraient surgir des difficultés. On doit, en effet, se demander si le Roi peut s'interdire de créer des emplois correspondant à des grades nouveaux ou de déroger aux règles instaurées par le projet, pour d'autres motifs que ceux qu'indiquent les articles 5 et 6. On pourrait soutenir que ces articles ont pour effet de restreindre les pouvoirs que le Roi tient de la Constitution. Si, au contraire, la régularité constitutionnelle de ces articles était admise, les intéressés pourraient contester, devant les cours et tribunaux ou devant le Conseil d'Etat, la validité d'arrêtés royaux créant des emplois correspondant à des grades nouveaux ou dérogeant aux dispositions du projet, en invoquant que ces arrêtés ne sont pas justifiés "par une réforme des tâches ou de la structure du service", ou par une étude des tâches inhérentes aux diverses fonctions faite selon les méthodes prescrites. Au surplus, le texte de l'article 6 du projet n'indique pas comment les prescriptions de cet article doivent se combiner avec celles des articles 6 nouveau et 116 du statut du 2 octobre 1937.

Pour écarter toutes ces difficultés , le Conseil d'Etat propose de supprimer les articles 5, alinéa 1er, et 6 du projet.

.../...

L'article 5, alinéa 2, porte que : "L'arrêté royal qui crée les grades nouveaux et leurs emplois fixe les conditions de nomination à ces grades". Selon les délégués du Ministre, la disposition énoncée à l'article 5, alinéa 2, est, dans la pensée du Gouvernement, assortie d'une sanction : aucune nomination ne pourra plus être faite avant que les conditions de nomination au grade à conférer aient été fixées de manière expresse. Il se recommanderait de compléter l'article 5, alinéa 2, par l'énoncé de cette sanction.

Pour fixer les conditions de nomination à un grade, le Roi peut se borner à le classer en déterminant son niveau et son rang, s'il n'entend imposer aucune condition supplémentaire. Comme le Conseil d'Etat en fait l'observation dans son avis concernant le projet d'arrêté royal relatif au classement hiérarchique des grades des agents de l'Etat, il convient de classer les grades qui seraient créés dans l'avenir non par des dispositions autonomes, mais par des modifications du tableau qui sera annexé audit arrêté.

Si le Gouvernement entend fixer des conditions supplémentaires de nomination, il doit le faire par des dispositions ayant le caractère de "règlements organiques" au sens de l'article 6 nouveau du statut du 2 octobre 1937.

Si, enfin, le Gouvernement entend fixer des conditions de nomination qui dérogent au statut, il ne peut le faire que par des dispositions prises dans le respect de l'article 116 de ce statut.

.../...

Article 7.

L'article 7 est relatif à l'incidence du projet sur la réglementation actuellement en vigueur.

Le système de l'article 7 consiste à procéder à une abrogation générale des dispositions contraires aux règles nouvelles introduites par le projet et à prescrire une mise en concordance ultérieure des arrêtés relatifs au statut des agents de l'Etat avec ces règles nouvelles. Dans sa lettre du 8 novembre 1963, le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique déclare qu'il n'ignore pas les inconvénients de ce système, mais qu'il estime indispensable d'y avoir recours pour permettre l'application de la réforme sans de longs délais.

Tout en tenant compte de ces considérations, le Conseil d'Etat est d'avis que, même si on adopte en principe le système exposé ci-dessus, il est souhaitable et possible de réduire les dangers d'insécurité qui y sont inhérents. A cet effet, il serait nécessaire de préciser la portée de l'article 7.

A. Le projet a certainement pour effet de modifier implicitement les arrêtés relatifs au statut des agents de l'Etat applicables à l'ensemble des Ministères, et d'y abroger toutes les dispositions contraires aux règles nouvelles.

Il y a lieu de rechercher quel est l'effet du projet sur les dispositions particulières propres à certaines catégories d'agents.

.../...

En principe, des dispositions générales n'abrogent ni ne modifient des dispositions particulières. Cette règle d'interprétation est exprimée par l'adage "generalia specialibus non derogant", mais elle cède évidemment devant une volonté contraire certaine du législateur ou des auteurs d'un règlement. Dans le cas présent, la volonté du Gouvernement est de modifier ou d'abroger immédiatement certaines dispositions particulières propres à des catégories d'agents et contraires aux règles nouvelles introduites par le projet.

Tel est l'objet de l'article 7, alinéa 1er, du projet.

Il est donc nécessaire de délimiter avec précision le champ d'application de cette disposition.

I. En premier lieu, tout comme l'arrêté royal du 2 octobre 1937 qu'il modifie, le projet ne s'applique qu'aux agents de l'Etat définis à l'article 1er de cet arrêté. Sous réserve des conséquences qui peuvent résulter de renvois faits par d'autres statuts au statut des agents de l'Etat, le projet est sans influence sur les arrêtés qui fixent le statut de titulaires de fonctions publiques qui n'ont pas la qualité d'agent de l'Etat.

Par exemple, le projet ne s'applique pas aux catégories suivantes de titulaires de fonctions publiques qui n'ont pas la qualité d'agent de l'Etat :

.../...

les professeurs des universités de l'Etat (1) et les professeurs des établissements d'enseignement moyen de l'Etat (2); les officiers et agents judiciaires près les parquets (3); les délégués permanents à la protection de l'enfance (4).

Comme le Conseil d'Etat le rappelle dans son avis sur le projet d'arrêté royal relatif au classement hiérarchique des agents de l'Etat, les agents du service extérieur du Ministère des Affaires étrangères n'ont pas non plus la qualité d'agent de l'Etat. Il en résulte que des dispositions expresses seront nécessaires pour leur étendre la réforme.

II. En second lieu, selon les renseignements donnés par les délégués du Ministre, le projet ne s'applique pas à des titulaires de fonctions publiques qui ont la qualité d'agent de l'Etat selon la définition donnée par l'article 1er de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, mais qui ont été entièrement soustraits à l'application de ce statut soit par son article 2, soit par des dispositions

.../...

- -

(1) Arrêt du Conseil d'Etat du 30 juin 1950, n° 417, "Recueil des arrêts et avis du Conseil d'Etat", année 1950, p. 305.

(2) Arrêt du Conseil d'Etat du 23 juin 1951, n° 961, ibidem, année 1951, p. 282.

(3) Arrêt du Conseil d'Etat du 7 mai 1952, n° 1541, ibidem, année 1952, p. 399.

(4) Arrêt du Conseil d'Etat du 13 mai 1953, n° 2457, ibidem, année 1953, p. 634.

indépendantes. Ainsi par exemple, le président, le secrétaire général, le secrétaire général adjoint, et le personnel scientifique du Conseil national de la politique scientifique ont été soustraits à l'application du statut des agents de l'Etat par l'arrêté royal du 16 septembre 1959; il en est de même du secrétaire général de l'Office de la coopération au développement (arrêté royal du 4 mai 1962). L'article 7, alinéa 1er, du projet n'entraînera donc aucune modification des dispositions relatives au statut de ces agents.

III. Par contre, en vertu de l'article 7, alinéa 1er, le projet aura pour effet d'abroger ou de modifier de plein droit dès son entrée en vigueur de très nombreux arrêtés qui concernent certaines catégories d'agents de l'Etat et qui, sans les soustraire entièrement à l'application du statut du 2 octobre 1937, les soumettent, en certaines matières, à des règles particulières qui dérogent de manière plus ou moins profonde au régime de droit commun. On peut par exemple citer l'arrêté royal du 25 juin 1953 relatif à l'avancement de grade et aux mutations dans les services extérieurs de l'Administration de l'enregistrement et des domaines; l'arrêté royal du 9 octobre 1956 fixant, en ce qui concerne les services extérieurs de l'Administration des contributions directes, diverses règles de mutation d'emplois et de promotion de grade; l'arrêté royal du 15 avril 1958 relatif à l'organisation de l'Administration centrale du Ministère de l'Intérieur et au statut de ses agents; l'arrêté royal du 25 avril 1958 relatif au recrutement et à l'avancement du personnel attaché au Comité supérieur de contrôle; l'arrêté royal du 27 mars 1963 portant classification dans les quatre

.../...

catégories du personnel de l'Etat des grades créés dans les services extérieurs du Ministère des Finances et fixant les conditions de nomination à ces grades, modifié par l'arrêté royal du 12 août 1963; l'arrêté royal du 10 août 1963 fixant les conditions de nomination à certains grades du Ministère des Finances, modifié par l'arrêté royal du 13 novembre 1963.

Par ailleurs, comme l'ont souligné les délégués du Ministre, seules les règles contenues dans ceux des articles des arrêtés reproduits dans l'annexe qui sont modifiés ou remplacés par le projet, seront de plein droit applicables aux agents de l'Etat régis jusqu'ici par des dispositions particulières : concrètement il s'agit des règles nouvelles établies en matière de hiérarchie des grades, de recrutement, d'ancienneté et de classement, de carrière et de positions administratives. Dans les arrêtés propres à un ou plusieurs Ministères, les dispositions contraires aux règles nouvelles établies par le projet seront abrogées de plein droit, les autres dispositions subsisteront. L'article 7 devrait être rédigé de manière à en mieux faire apparaître la portée à cet égard.

Si, dans un grand nombre de cas, il sera relativement aisé de discerner dans quelle mesure les dispositions spéciales actuellement en vigueur sont implicitement modifiées ou abrogées par le projet, il en ira autrement dans certains cas particulièrement complexes. Par exemple, les membres du personnel de la Sûreté de l'Etat sont considérés comme des agents de l'Etat. L'arrêté du Régent du 12 mars 1949 dispose d'abord qu'"ils sont soumis à l'arrêté royal du 2 octobre 1937... " et les soustrait ensuite

.../...

à l'application de nombreux articles de cet arrêté. Ces dérogations s'expliquent par le caractère des fonotions confiées aux membres du personnel de la Sûreté et concernent principalement le recrutement et l'avancement.
Etant donné que l'arrêté du Régent du 12 mars 1949 n'écarte pas entièrement les règles de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, le projet sera, selon le critère indiqué par les délégués du Ministre et le texte proposé en conséquence, applicable de plein droit au personnel de la Sûreté de l'Etat. Il en résultera que les dispositions particulières de l'arrêté du Régent du 12 mars 1949 qui seraient contraires aux règles générales nouvelles seront abrogées de plein droit. Or, il est manifeste que la combinaison de ces règles générales nouvelles et de celles des dispositions de l'arrêté du Régent du 12 mars 1949 qui subsisteront spulève de grandes difficultés.

Dans des cas particulièrement complexes comme celui qui vient d'être cité à titre d'exemple:, on n'aperçoit pas d'autre moyen d'éviter une trop grande insécurité juridique que de recourir à des dispositions expresses. Le Gouvernement devrait prendre des arrêtés modifiant de manière explicite les statuts particuliers en vue d'indiquer avec précision dans quelle mesure et de quelle manière les règles établies par le projet sont rendues applicables aux agents soumis à ces statuts.
Il incombe, en outre, au Gouvernement d'examiner si, dans ces cas il ne s'imposerait pas d'admettre des dérogations à l'article 7, alinéa 1er, et de maintenir provisoirement en vigueur les dispositions particulières jusqu'au jour où elles pourront être modifiées de manière expresse.

.../...

B. Certains statuts particuliers renvoient dans une mesure plus ou moins large au statut des agents de l'Etat du 2 octobre 1937. On trouve semblables renvois même dans les statuts d'agents de certains services publics qui ne constituent pas des administrations de l'Etat au sens strict, tels que les services "de relation extérieure" (1), ou des institutions paraétatiques. Ces renvois au statut des agents de l'Etat soulèvent un problème qui montre les dangers du procédé de "législation par référence" (2) au sujet duquel le Conseil d'Etat a déjà fait des réserves.

En effet, ces renvois sont susceptibles de recevoir deux interprétations partiellement différentes. On peut considérer que l'autorité compétente a voulu établir pour une catégorie déterminée d'agents, les mêmes règles que pour les agents de l'Etat soumis au statut du 2 octobre 1937. Dans cette première hypothèse, le renvoi doit être compris comme un renvoi aux articles indiqués du statut du 2 octobre 1937 et aux dispositions ultérieures qui pourraient les modifier. Les règles nouvelles établies par le projet seront alors applicables. On peut aussi considérer que l'autorité compétente a entendu fixer

.../...

(1) Arrêt du Conseil d'Etat du 24 décembre 1953 - n° 3015, Recueil des arrêts et avis du Conseil d'Etat, p.1457.

(2) J. MASQUELIN, "Les procédés de législation". Annales de Droit et de Sciences politiques 1960, pp.379-386.

certaines règles, et que, si elle a renvoyé à certains articles du statut des agents de l'Etat, il s'agissait simplement d'une manière d'exprimer les règles. Dans cette seconde hypothèse, l'autorité compétente n'a nullement entendu permettre à l'avance la modification des règles statutaires émanant d'elle, par le seul effet d'une modification apportée au statut des agents de l'Etat. Les règles nouvelles établies par le projet ne seront pas applicables.

C'est seulement dans chaque cas concret que l'on peut déterminer la portée exacte d'un renvoi fait au statut des agents de l'Etat, en recherchant, à l'aide des moyens ordinaires d'interprétation, la volonté de l'auteur du statut particulier dont il s'agit.

C'est pourquoi, le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement de revoir le plus promptement possible tous les statuts particuliers qui renvoient au statut des agents de l'Etat, en vue de les adapter aux règles nouvelles introduites par le projet, ou de maintenir expressément en vigueur les règles actuelles que le Gouvernement estimerait préférable de laisser subsister. Il appartient au Gouvernement d'adresser la même recommandation aux autres autorités compétentes pour établir des statuts.

C. Selon les précisions données par les délégués du Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, l'article 7, alinéa 3, a pour objet de confier au Ministre qui a le service d'administration générale sous son autorité, le pouvoir d'apporter aux arrêtés visés par cette disposition, les modifications de pure forme requises pour les mettre en concordance avec le projet, et principalement les

.../..

modifications de terminologie et de référence. Loin de porter sur la substance du pouvoir du Roi, pareille délégation n'a qu'une portée très réduite. Elle est donc parfaitement compatible avec le prescrit de la Constitution.

D'après le texte du projet, le Ministre qui a le service d'administration générale sous son autorité, sera habilité à assurer la mise en concordance avec le projet, non seulement en ce qui concerne les arrêtés applicables à l'ensemble des Ministères, mais aussi en ce qui concerne les arrêtés propres à un ou plusieurs Ministères. Il pourra ainsi procéder à une modification de ces derniers arrêtés sans intervention du Ministre intéressé.

Selon les délégués du Ministre, l'intention du Gouvernement est, au contraire, d'associer le Ministre intéressé à cette mise en concordance. Le texte devrait être précisé de manière à traduire cette intention du Gouvernement.

En accord avec les délégués du Ministre, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article 7, alinéa 4, qui est dépourvu d'utilité, et dont le texte est équivoque sur certains points.

Le projet appelle quelques observations de forme qui n'ont pas besoin d'être commentées.

.../...

En conséquence des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose le texte ci-après.

ARRETE ROYAL MODIFIANT L'ARRETE ROYAL DU 2 OCTOBRE 1937 ET CERTAINS AUTRES ARRETES RELATIFS AU STATUT DES AGENTS DE L'ETAT.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Vu les articles 29 et 66, alinéa 2, de la Constitution;

Considérant qu'une organisation rationnelle de l'administration exige l'établissement d'une hiérarchie des grades où la place respective de chacun de ceux-ci est déterminée par l'importance des fonctions auxquelles il correspond;

Considérant que dans un but de simplification, il se recommande de répartir les grades entre un nombre limité de rangs, groupés en quatre niveaux correspondant aux quatre catégories actuelles;

Considérant qu'en matière de recrutement, il est nécessaire de rendre plus souple l'organisation des épreuves; qu'il convient de soumettre à un seul et même concours les candidats étrangers à l'administration et les agents de l'Etat qui désirent être admis au niveau supérieur, tout en établissant à l'intention de ces derniers des règles particulières en raison de l'expérience qu'ils peuvent invoquer;

.../...

Considérant qu'il y a lieu de substituer à l'examen d'admission définitive, l'appréciation de l'aptitude du stagiaire par une autorité qualifiée, et qu'il y a également lieu de modifier la situation juridique des stagiaires des trois niveaux les moins élevés ainsi que les règles relatives à l'organisation de leur stage;

Considérant qu'en matière de promotion, l'intérêt de l'administration exige, en vue de garantir une plus grande objectivité, d'instituer certaines règles impératives et de rendre plus générales les épreuves d'avancement de grade;

Considérant que tout en maintenant le principe que la promotion et le changement de grade sont subordonnés à la vacance d'un emploi permanent du grade à conférer, il est opportun, pour éviter dans le déroulement des carrières des discriminations excessives selon le service auquel appartiennent les agents, de déroger à ce principe en instaurant, sous certaines conditions, l'avancement à titre de principalat et des carrières planes;

Considérant qu'il est utile de combler certaines lacunes des textes actuellement en vigueur en fixant le mode de changement de grade, en réglant le calcul de l'ancienneté des agents et en organisant un système complet en matière de positions administratives;

.../...

Considérant que pour rendre plus aisée la tâche des autorités chargées de l'application des arrêtés relatifs au statut des agents de l'Etat, il est utile d'établir directement des textes mis à jour;

Considérant qu'il convient en même temps de parfaire la rédaction néerlandaise de ces textes;

Vu l'avis du Comité général de consultation syndicale;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Article 1er (article 1er du projet).

Sont modifiés conformément aux textes annexés au présent arrêté :

1° l'arrêté royal du 2 octobre 1937 qui porte le statut des agents de l'Etat;

2° ... (1).

.../...

(1) Il y aurait évidemment lieu de supprimer la mention des arrêtés royaux pour lesquels un autre mode de présentation serait adopté.

Les modifications sont indiquées dans les textes annexés au présent arrêté par la mention de la date de celui-ci (1).

Article 2 (article 5, alinéa 2, du projet).

Tout arrêté qui crée un nouveau grade le classe en déterminant son niveau et son rang, et fixe, s'il y a lieu, les conditions supplémentaires de nomination à ce grade.

Aucune nomination ne peut être faite avant que les conditions de nomination au grade à conférer aient été fixées, soit simplement par la voie du classement du grade, soit par la voie du classement du grade et l'établissement de conditions supplémentaires.

.../...

---

(1) Il semble possible d'indiquer dans l'annexe les modifications apportées à l'intitulé de quatre des arrêtés royaux et de supprimer, en conséquence, l'article 1er, alinéa 2, du texte du Gouvernement.

Dispositions transitoires.

Article 3 (article 2 du projet).

... (texte du Gouvernement) ...

Article 4 (article 3 du projet).

Les stagiaires des deuxième, troisième et quatrième catégories qui , à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, n'ont pas encore subi leur examen d'admission définitive, peuvent être nommés (1) en qualité d'agent de l'Etat, au grade dont ils sont titulaires, dès que la partie du stage qu'ils ont accomplie atteint la durée totale du stage fixée par le présent arrêté pour le niveau auquel est classé leur grade. Entretemps, ils conservent leur qualité d'agent de l'Etat nommé sous condition résolutoire.

Les nominations prévues à l'alinéa 1er sont faites conformément aux articles 37 à 39 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, modifiés par le présent arrêté.

.../...

(1) Il résulte des articles 37 à 39 nouveaux du statut que la nomination reste subordonnée à une décision favorable du chef de service compétent ou, en cas de recours, de la commission départementale de stage. Au surplus, les stagiaires ne peuvent être nommés agents de l'Etat que s'ils ont les aptitudes physiques requises. C'est pourquoi il est préférable de remplacer les mots "sont nommés" par les mots "peuvent être nommés".

Article 5 (article 4 du projet).

Au cas où une décision du Ministre communiquée au secrétaire permanent au recrutement ou au chef d'administration compétent avant la date (du présent arrêté ou de l'entrée en vigueur du présent arrêté), a prescrit d'entreprendre une procédure d'organisation d'épreuve ou de nomination, les dispositions antérieures au présent arrêté restent applicables à cette procédure.

Article 6 (partie de l'article 7 du projet).

Le Ministre qui a le service d'administration générale sous son autorité peut apporter aux arrêtés relatifs au statut des agents de l'Etat applicables à l'ensemble des Ministères, les modifications de pure forme nécessaires pour les mettre en concordance avec le présent arrêté, notamment les modifications de terminologie et de référence.

Article 7 (partie de l'article 7 du projet).

Sous réserve de l'article 5, les dispositions propres à certains agents de l'Etat qui n'ont pas été entièrement soustraits à l'application du statut du 2 octobre 1937, sont, dès l'entrée en vigueur du présent arrêté, abrogées dans la mesure où elles sont contraires aux règles établies par cet arrêté en matière de hiérarchie des grades, de recrutement, d'ancienneté et de classement, de carrière et de positions administratives.

Les arrêtés nécessaires pour adapter les dispositions des arrêtés royaux propres à un ou plusieurs Ministères aux règles établies par le présent arrêté sont pris par le Roi sur la proposition et sous le contreseing du Ministre intéressé et du Ministre qui a le service

.../...

d'administration générale sous son autorité. Toutefois, les modifications de pure forme tendant à mettre les dispositions indiquées en concordance avec le présent arrêté peuvent faire l'objet d'arrêtés pris conjointement par ces deux Ministres .

Article 8 (article suggéré par le Conseil d'Etat).

Par dérogation à l'article 7, sont maintenus en vigueur :

1° ...

2° ...

Article 9 (article 8 du projet).

... (texte du Gouvernement) ...

Article 10 (article 9 du projet).

... (texte du Gouvernement) ...

Donné à ... le

PAR LE ROI :

Le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique,

+

\+ +

.../...

Textes annexés.

Il se recommande que chacun des arrêtés modifiés en vertu de l'article ler fasse l'objet d'une annexe distincte, numérotée et revêtue de la signature royale et du contreseing ministériel.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Het onderhavig ontwerp en de ermee samengaande ontwerpen wijzigen op talrijke punten de regelen betreffende het statuut van het Rijkspersoneel, die neergelegd zijn in het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 en in de besluiten die het hebben aangevuld.

De nieuwe regelen voeren op meer dan een gebied belangrijke hervormingen in : hiërarchie van de graden, aanwerving, waaronder ook organisatie van de examens en stageregeling, en bevordering. Een van de belangrijkste wijzigingen bestaat hierin, dat de graden waarin de Rijksambtenaren kunnen worden benoemd, in vijfentwintig hiërarchische rangen worden verdeeld. Een andere wijziging is, dat niet langer een onderscheid wordt gemaakt tussen de vergelijkende examens voor toelating tot de proeftijd met het oog op werving van buitenstaanders in een bepaalde categorie, en de vergelijkende examens voor overgang naar die categorie, waaraan uitsluitend ambtenaren van de onmiddellijk lagere categorie, die bepaalde voorwaarden vervullen, kunnen deelnemen. Volgens het ontwerp en de ontwerpen die het aanvullen, zal voortaan eenzelfde examen worden uitgeschreven voor kandidaten die niet tot de administratie behoren en voor de ambtenaren van het onmiddellijk lager niveau. Toch zullen twee afzonderlijke rangschikkingen worden opgemaakt voor de geslaagden die "als Rijksambtenaar" en voor de geslaagden die als buitenstaander hebben deel genomen. Voor de toekenning van de in competitie gestelde plaatsen zullen voor de geslaagden van elke groep verschillende regelen gelden.

.../...

Inzake bevordering maken de ontwerpen een onderscheid tussen : 1° de bevordering door verhoging in graad in het niveau van de ambtenaar ; 2° de bevordering door werving in een niveau boven dat van ambtenaar ; 3° de bevordering door overgang naar een niveau boven dat van de ambtenaar. De ontwerpen voeren voor de bevordering bepaalde dwingende voorrangsregelen in ; anderzijds wordt de bevordering tot een hogere graad in ruime mate afhankelijk gemaakt van het slagen voor examens. Waar de ontwerpen ten slotte de regel handhaven dat benoeming niet kan plaatshebben dan bij vacature van een vaste betrekking van de te begeven graad, staan zij daarop nochtans twee belangrijke afwijkingen toe door het inrichten van de "bevordering door verhoging in graad, op grond van het principaalaat" en "de bevordering in een vlakke loopbaan".

Voorts komt aan het ontwerp de verdienste toe, dat het enkele leemten aanvult in de bestaande reglementering, waarvan wel een aantal bepalingen de anciënniteit van de ambtenaren in achtnemen, maar waarin niet wordt bepaald hoe die moet worden berekend. De rechtspraak heeft sommige regelen kunnen afleiden uit de samenhang van de statuutbepalingen (1). Aangezien er echter geen tekst bestond, was het niet mogelijk aan bepaalde gevallen een billijke oplossing te geven,

.../...

(1) Arresten van de Raad van State van 12 december 1957, nr 5914, en van 6 juni 1961, nr 8643, "Verzameling der arresten en adviezen van de Raad van State", jaar 1957, blz. 725, en jaar 1961, blz. 516.

Odon DE LEYE "De bevordering tot een hogere graad van het Rijkspersoneel der tweede, derde en vierde categorie", T.B.M. 1961, blz. 405-411.

met name aan het geval dat ambtenaren in competitie komen die om zuiver toevallige redenen op verschillende data in vast verband benoemd zijn krachtens de uitzonderingsmaatregelen die ten behoeve van de tijdelijken zijn vastgesteld (1). Het ontwerp lost die moeilijkheden op door voor het berekenen van de anciënniteit van die ambtenaren een stel zeer nauwkeurige regelen vast te stellen. Ter zake van de administratieve standen zijn thans alleen fragmentarische bepalingen in werking. Het ontwerp bedoelt een volledige regeling vast te stellen, waarin de ambtenaar steeds met zekerheid tot één van de drie standen zal behoren en waarin de gevolgen daarvan nauwkeurig zullen zijn omschreven.

Omdat zovele, vaak zo belangrijke wijzigingen in het statuut van het Rijkspersoneel worden aangebracht, verdient het aanbeveling dat de Regering de strekking en de oogmerken van haar hervorming in een verslag aan de Koning zou uiteenzetten. Zulk een document zou veel bijdragen tot een beter begrip van de nieuwe verordeningsbepalingen. Het zou de Regering in de gelegenheid stellen, met meer zekerheid en gemak de verplichting na te komen welke artikel 116 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 haar oplegt, namelijk dat zij iedere wijziging van dat besluit motiveert. Een verslag aan de Koning zou een volledige en nauwkeuriger motivering van de nieuwe bepalingen kunnen verstrekken, en een beknopter redactie van de consideransen van de aanhef van het ontwerp mogelijk maken. Een verslag aan de Koning is des te wenselijker, daar de wijze waarop de Regering de teksten voorstelt, wel enige toelichting vereist.

.../...

(1) Arrest van de Raad van State van 20 december 1963, nr 10.348.

II. Hoofddoel van het ontwerp is het wijzigen van de tekst van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 en van de zeven andere in artikel 1 van het ontwerp genoemde koninklijke besluiten. Ofschoon de wijzigingen zich tot bepaalde materies van het statuut van het Rijkspersoneel beperken, zijn zij zo talrijk dat een gewoon wijzigingsbesluit niet veel klaarheid zou brengen. Zich hiervan bewust, heeft de Regering, ten einde de toepassing van de hervorming te vergemakkelijken, het dienstig geacht ineens voor de gewijzigde besluiten een bijgewerkte tekst voor te stellen waarin de ongewijzigde naast de nieuw ingevoerde bepalingen staan. De bijgewerkte tekst van die acht besluiten vormt een bijlage bij het ontwerp. Artikel 1 verwijst naar die bijlage in de volgende bewoordingen : "Overeenkomstig de bij dit besluit gevoegde teksten worden gewijzigd en gecoördineerd de hierna aangeduide koninklijke besluiten en besluit van de Regent ...".

Naar de gemachtigden hebben verklaard, bedoelt de Regering hoegenaamd niet alle bepalingen van de in artikel 1 genoemde besluiten door een nieuwe tekst te vervangen, maar wil zij die besluiten slechts gedeeltelijk wijzigen, terwijl de ongewijzigd gebleven artikelen rechtsgevolgen blijven hebben krachtens het besluit dat ze in de reglementering heeft ingevoegd. Met de gevolgde werkwijze heeft de Regering geen ander doel, dan de wijzigingsbepalingen zo te geven, dat zij beter aan de praktische behoeften beantwoorden.

Zoals dat procédé in het ontwerp is toegepast, werkt het helaas verwarrend waar het erom gaat de in de bijlage opgenomen bepalingen te identificeren. Er wordt immers geen onderscheid gemaakt tussen de thans geldende

.../...

bepalingen, die gewoon in het Belgisch Staatsblad zullen worden herdrukt, en de nieuwe bepalingen die het ontwerp invoert. En de verwarring wordt nog erger doordat artikel 1 de term "gecoördineerd" oneigenlijk gebruikt. Voor de rechtszekerheid is het nochtans van belang te kunnen uitmaken welke tekst een nieuwe regel stelt, door wie en op welke datum hij is vastgesteld. Hier moet volstrekte zekerheid bestaan opdat de administratieve overheid en de rechter die de teksten moeten toepassen, ze kunnen aanhalen, juist kunnen interpreteren en, in voorkomend geval, op hun wettigheid kunnen toetsen.

Het is dus noodzakelijk dat alle twijfel wordt weggenomen en dat bij elke bepaling duidelijk is waar zij vandaan komt. De aangewezen methode om in de teksten van de bijlage aan te geven waar de besluiten zijn gewijzigd, zou zijn, bij ieder gewijzigd artikel de datum van het wijzigingsbesluit en met name van het thans ontworpen besluit te vermelden, zoals uitgevers van verzamelingen overigens ook te werk gaan. Bovendien zou de redactie van artikel 1 van het ontwerp moeten worden geamendeerd opdat de strekking ervan juister tot uiting zou komen. Zoals de Raad van State voorstelt het uitdrukkelijk in de aanhef te zeggen, bedoelt artikel 1 niet alleen bepaalde wijzigingen ten gronde aan te brengen in de acht besluiten welke het opnoemt en ineens bijgewerkte teksten van die besluiten op te maken, maar ook redactionele verbeteringen, namelijk in de Nederlandse versie van die besluiten aan te brengen. Derhalve geeft de Raad van State hierna een nieuwe tekst voor artikel 1 in overweging.

../...

III. De Raad van State beperkt zijn onderzoek tot de gewijzigde of vervangen artikelen. Waar geen opmerking wordt gemaakt voor artikelen die geen wijziging ondergaan, mag dit niet worden uitgelegd als een goedkeuring van de teksten die in de bijlagen zijn opgenomen.

In sommige gevallen nochtans heeft de Raad van State het initiatief genomen tot opmerkingen over artikelen die niet gewijzigd zijn : hij heeft het nuttig geacht de aandacht van de Regering te vestigen op anomalieën die kunnen en verdienen verholpen te worden zonder te wachten op een volledigere hervorming van het statuut van het Rijkspersoneel.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Het ware verkieslijk in het opschrift te laten uitkomen dat het hier een wijzigingsbesluit betreft.

Aanhef.

Als er een verslag aan de Koning komt , kan de aanhef beknopter en eenvoudiger worden gemaakt. Hoe het zij, de consideransen moeten de hervormingen directer verantwoorden.

Artikel 1.

De opmerkingen in verband met dit artikel zijn in het algemeen gedeelte van het tegenwoordig advies gemaakt.

.../...

Artikelen 2 tot 4 en 7.

Het verdient aanbeveling deze artikelen samen te brengen onder het opschrift "Overgangsbepalingen", wat zij alle vier zijn.

Artikel 3.

Dit artikel moet anders worden geredigeerd. Het is immers logisch een bepaling te geven van de rechtstoestand van de stagiairs gedurende de periode van de stage welke zij nog moeten doormaken, alvorens te bepalen volgens welke procedure zij tot Rijksambtenaar zullen worden benoemd.

Artikel 4.

Luidens dit artikel blijven voor de procedures tot inrichting van examens of voor de benoeming, die in uitvoering zijn op de dag van de inwerkingtreding van het ontwerp, de teksten van vóór het ontwerp gelden.

Het is zaak van de Regering te oordelen of het om mogelijke misbruiken te voorkomen, al dan niet aanbeveling verdient de toepassing van die bepaling te beperken tot de procedures die in uitvoering zijn op de datum van het besluit, in plaats van op de dag van de inwerkingtreding ervan.

Ten einde onzekerheid nopens de werkingssfeer van het artikel te voorkomen, zou hier bovendien een nauwkeuriger begrip moeten worden aangewend dan dat van de procedure "in uitvoering". Met het oog daarop stelt de Raad een nieuwe tekst voor.

.../...

Artikelen 5 en 6.

De artikelen 5, eerste lid, en 6 stellen zeer algemene regelen die betrekking hebben op de vaststelling van toekomstige bepalingen inzake statuut van het Rijkspersoneel en strekken zich zelfs uit tot de organisatie van de administratieve diensten waar zij doelen op de oprichting van betrekkingen die met een nieuwe graad overeenstemmen. Artikel 5, eerste lid, bepaalt : "De oprichting van betrekkingen overeenstemmend met een nieuwe graad moet worden verantwoord door een hervorming van de taken of van de structuur van de dienst waar die betrekkingen worden opgericht". En artikel 6 : "Iedere afwijking van de bepalingen van dit besluit moet worden verantwoord door een functionele studie van de taken, gesteund op de methodes van de arbeidskwalificatie. Zij wordt bekrachtigd door het organiek reglement van het betrokken Ministerie".

Het is begrijpelijk dat de Regering zichzelf een gedragslijn wenst op te leggen inzake oprichting van nieuwe graden en betrekkingen of inzake afwijking van de door het ontwerp ingevoerde regeling. De regelen van artikel 5, eerste lid, en van artikel 6 van het ontwerp hebben echter zulk een algemene strekking dat zij bezwaarlijk als rechtsnormen beschouwd en dus moeilijk in een koninklijk besluit ingevoegd kunnen worden. Mocht de Regering ze niettemin als zodanig willen beschouwen, dan zouden die bepalingen aanleiding geven tot moeilijkheden. Men moet zich immers afvragen of de Koning zichzelf kan verbieden betrekkingen op te richten die met de nieuwe graden overeenstemmen of af te wijken van de regelen die door het ontwerp worden ingevoerd, om andere redenen dan die welke in de artikelen 5 en 6 zijn opgegeven. Men zou kunnen beweren dat die artikelen de bevoegdheid beperken

.../...

welke de Koning aan de Grondwet ontleent. Wordt integendeel aanvaard dat die artikelen in overeenstemming zijn met de Grondwet, dan zouden de betrokkenen de geldigheid van koninklijke besluiten tot oprichting van betrekkingen die met de nieuwe graden overeenstemmen of tot afwijking van de bepalingen van het ontwerp vóór de hoven en rechtbanken of vóór de Raad van State kunnen betwisten onder aanvoering dat die besluiten niet gewettigd zijn "door een hervorming van de taken of van de structuur van de dienst", of door een studie van de taken die inherent zijn aan de verschillende ambten die steunt op de voorgeschreven methodes. Bovendien zegt de tekst van artikel 6 van het ontwerp niet hoe de voorschriften van dat artikel moeten samengaan met die van de artikelen 6, nieuw, en 116 van het statuut van 2 oktober 1937.

Om al die moeilijkheden te ondervangen, stelt de Raad van State voor, de artikelen 5, eerste lid, en 6 van het ontwerp te schrappen.

Artikel 5, tweede lid, bepaalt : "Het koninklijk besluit tot oprichting van de nieuwe graden en van hun betrekkingen stelt de benoemingsvoorwaarden tot deze graden vast". Volgens de gemachtigden van de Minister is aan de bepaling van artikel 5, tweede lid, in de opvatting van de Regering, een sanctie verbonden : geen benoeming meer zal nog kunnen plaats hebben alvorens de voorwaarden tot benoeming in de te begeven graad uitdrukkelijk zijn bepaald. Het verdient aanbeveling artikel 5, tweede lid, aan te vullen met de vermelding van die sanctie.

Om de voorwaarden voor benoeming in een graad vast te stellen, kan de Koning volstaan met die graad te rangschikken door het bepalen van het niveau en de rang ervan, indien hij geen bijkomende voorwaarden wenst op te leggen. Zoals de Raad van State opmerkt in zijn

.../...

advies over het ontwerp-koninklijk besluit betreffende de hiërarchische indeling van de graden der Rijksambtenaren, behoren de graden die in de toekomst mochten worden opgericht niet te worden gerangschikt door autonome bepalingen, maar door wijzigingen van de tabel die bij bedoeld besluit zal worden gevoegd.

Wil de Regering bijkomende benoemingsvoorwaarden vaststellen, dan moet zij dat doen door middel van bepalingen die het karakter hebben van "organieke reglementen" in de zin van het nieuwe artikel 6 van het statuut van 2 oktober 1937.

Wil de Regering ten slotte benoemingsvoorwaarden vaststellen die van het statuut afwijken, dan kan zij dat alleen door middel van bepalingen, vastgesteld met inachtneming van artikel 116 van dat statuut.

Artikel 7.

Artikel 7 betreft de terugslag van het ontwerp op de thans geldende reglementering.

Artikel 7 werkt met de algemene opheffing van de bepalingen die in strijd zijn met de door het ontwerp ingevoerde nieuwe regelen, en met een voorschrift dat de besluiten betreffende het statuut van het Rijkspersoneel later met die nieuwe regelen in overeenstemming zullen worden gebracht. In de brief van 8 november 1963 verklaart de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt zich volkomen bewust te zijn van de nadelen van die werkwijze, maar hij ziet geen andere uitweg om de hervorming binnen afzienbare tijd te kunnen doorzetten.

.../...

Zonder aan die overwegingen voorbij te willen gaan, acht de Raad van State het, zelfs als men de hiervoren uiteengezette werkwijze in beginsel aanvaardt, toch wenselijk en mogelijk de daaraan verbonden risico's van onzekerheid te verminderen. Daarom is het nodig de strekking van artikel 7 scherper te stellen.

A. Het ontwerp heeft ongetwijfeld tot gevolg dat de besluiten betreffende het statuut van de Rijksambtenaren, die van toepassing zijn op alle Ministeries, impliciet worden gewijzigd en dat daarin alle bepalingen die met de nieuwe regelen strijdig zijn, worden opgeheven.

Er moet worden nagegaan welk gevolg het ontwerp heeft op de bijzondere bepalingen die eigen zijn aan bepaalde categorieën van ambtenaren.

In beginsel worden bijzondere bepalingen door algemene bepalingen niet opgeheven of gewijzigd. Deze interpretatieregel "generalia specialibus non derogant", moet echter uiteraard wijken wanneer de wetgever of de stellers van een verordening het stellig anders bedoelen. In het onderhavige geval wil de Regering enkele bijzondere bepalingen, die eigen zijn aan bepaalde categorieën van ambtenaren en die in strijd zijn met de nieuwe regeling van het ontwerp, onmiddellijk wijzigen of opheffen.

Dat is de strekking van artikel 7, eerste lid, van het ontwerp.

Het is dus nodig de werkingssfeer van die bepaling nauwkeurig te omlijnen.

.../...

I. Allereerst vindt het ontwerp, evenals trouwens het te wijzigen koninklijk besluit van 2 oktober 1937, alleen toepassing op de Rijksambtenaren bedoeld in artikel 1 van dat besluit. Afgezien van eventuele gevolgen uit verwijzingen in andere statuten naar het statuut van het Rijkspersoneel, heeft het ontwerp geen invloed op de besluiten tot vaststelling van het statuut van titularissen van openbare ambten, die geen Rijksambtenaar zijn.

Zo vindt het ontwerp geen toepassing op de volgende categorieën van titularissen van openbare ambten die geen Rijksambtenaar zijn : professoren van de Rijksuniversiteiten (1) en leraars van de Rijksinstellingen voor middelbaar onderwijs (2) ; gerechtelijke officieren en agenten bij de parketten (3) ; vaste afgevaardigden ter kinderbescherming (4).

.../...

(1) Arrest van de Raad van State van 30 juni 1950, nr 417, "Verzameling der arresten en adviezen van de Raad van State", jaar 1950, blz. 329.

(2) Arrest van de Raad van State van 23 juni 1951, nr 961, ibidem, jaar 1951, blz. 392.

(3) Arrest van de Raad van State van 7 mei 1952, nr 1541, ibidem, jaar 1952, blz. 427.

(4) Arrest van de Raad van State van 13 mei 1953, nr 2457, ibidem, jaar 1953, blz. 684.

Zoals de Raad van State erop wijst in zijn advies over het ontwerp-koninklijk besluit betreffende de hiërarchische indeling van de Rijksambtenaren, zijn ook de ambtenaren van de buitendienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken geen Rijksambtenaar. Uitdrukkelijke bepalingen zullen dus nodig zijn, om de hervorming ook op hen toepassing te doen vinden.

II. In de tweede plaats vindt het ontwerp, naar de gemachtigden van de Minister hebben verklaard, geen toepassing op de titularissen van openbare ambten die Rijksambtenaar zijn volgens de definitie van artikel 1 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, maar volledig onttrokken werden aan de toepassing van het statuut door artikel 2 of door op zichzelf staande bepalingen. Zo bijvoorbeeld, zijn de voorzitter, de secretaris-generaal, de adjunct-secretaris-generaal en het wetenschappelijk personeel van de Nationale Raad voor wetenschapsbeleid aan de toepassing van het statuut van het Rijkspersoneel onttrokken door het koninklijk besluit van 16 september 1959 ; hetzelfde met de secretaris-generaal van de Dienst voor de ontwikkelingssamenwerking (koninklijk besluit van 4 mei 1962). Artikel 7, eerste lid, van het ontwerp zal dus niets veranderen aan de bepalingen betreffende het statuut van die ambtenaren.

.../...

III. Daarentegen zal het ontwerp, krachtens artikel 7, eerste lid, tot gevolg hebben dat, zodra het in werking treedt, talrijke besluiten van rechtswege worden opgeheven of gewijzigd, die bepaalde categorieën van Rijksambtenaren betreffen en hen, zonder ze algeheel aan de toepassing van het statuut van 2 oktober 1937 te onttrekken, voor bepaalde kwesties aan bijzondere regelen onderwerpen, welke in mindere of meerdere mate van de gemeenrechtelijke regeling afwijken. Voorbeelden zijn het koninklijk besluit van 25 juni 1953 betreffende de bevordering in graad en de mutaties in de buitendiensten van het bestuur der registratie en domeinen; het koninklijk besluit van 9 oktober 1956 tot vaststelling, wat de buitendiensten van de administratie der directe belastingen betreft, van verschillende regelen inzake mutaties van betrekkingen en benoemingen tot een hogere graad; het koninklijk besluit van 15 april 1958 betreffende de inrichting en het personeelsstatuut van het hoofdbestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken; het koninklijk besluit van 25 april 1958 betreffende de werving en de bevordering van het aan het Hoog Comité van toezicht verbonden personeel; het koninklijk besluit van 27 maart 1963 houdende indeling in de vier categorieën van het Rijkspersoneel van de graden opgericht in de buitendiensten van het Ministerie van Financiën en houdende vaststelling van de benoemingsvoorwaarden tot die graden, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 12 augustus 1963; het koninklijk besluit van 10 augustus 1963 tot vaststelling van de benoemingsvoorwaarden tot sommige graden van het Ministerie van Financiën, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 13 november 1963.

.../...

Anderzijds hebben de gemachtigden van de Minister erop gewezen dat alleen de regelen van de door het ontwerp te wijzigen of te vervangen artikelen van de in de bijlage opgenomen besluiten van rechtswege toepassing zullen vinden op Rijksambtenaren die tot dusver onder bijzondere bepalingen vielen : concreet gesproken, de nieuwe regelen die zijn vastgesteld inzake hiërarchie van de graden, aanwerving, anciënniteit en indeling, loopbaan en administratieve standen. In de besluiten die aan een of meer Ministeries eigen zijn,zullen de bepalingen die strijdig zijn met de nieuwe regelen van het ontwerp, van rechtswege worden opgeheven, terwijl de overige zullen blijven bestaan. Artikel 7 redigere men zo, dat die strekking beter tot uiting komt.

In vele gevallen zal vrij gemakkelijk kunnen worden uitgemaakt, in welke mate de thans geldende bijzondere bepalingen impliciet door het ontwerp worden opgeheven of gewijzigd. Andere gevallen zullen echter veel ingewikkelder zijn . Zo worden de leden van het personeel van de veiligheid van de Staat geacht Rijksambtenaren te zijn. Het besluit van de Regent van 12 maart 1949 bepaalt eerst dat zij aan het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 onderworpen zijn en onttrekt hen vervolgens aan de toepassing van talrijke artikelen van dat besluit. Die afwijkingen zijn te verklaren door de aard van de ambten die aan de leden van het personeel van de veiligheid worden opgedragen en betreffen in hoofdzaak de aanwerving en de bevordering. Aangezien het besluit van de Regent van 12 maart 1949 de toepassing van de regelen van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 niet geheel uitsluit, zal het ontwerp, volgens de

.../...

maatstaf die door de gemachtigden en dan ook in de daarop voorgestelde tekst is aangegeven, van rechtswege toepassing vinden op het personeel van de veiligheid van de Staat. De bijzondere bepalingen van het besluit van de Regent van 12 maart 1949 die met de nieuwe algemene regelen in strijd mochten zijn, zullen dus van rechtswege worden opgeheven. Het hoeft echter geen betoog dat de combinatie van die nieuwe algemene regelen met de gehandhaafde bepalingen uit het besluit van de Regent van 12 maart 1949 ernstige moeilijkheden oplevert.

In bijzonder ingewikkelde gevallen, zoals het in het evengenoemde voorbeeld, lijkt een te grote rechtsonzekerheid wel alleen door uitdrukkelijke bepalingen verholpen te kunnen worden. De Regering zou besluiten moeten vaststellen die uitdrukkelijk de bijzondere statuten wijzigen ten einde nauwkeurig aan te geven hoe en in hoever de bepalingen van het ontwerp toepasselijk zullen worden verklaard op de ambtenaren die aan bedoelde statuten zijn onderworpen. Bovendien moet de Regering nagaan of het in die gevallen niet nodig zou zijn afwijkingen van artikel 7, eerste lid, toe te staan, en de bijzondere bepalingen voorlopig te handhaven totdat zij uitdrukkelijk kunnen worden gewijzigd.

B. Sommige bijzondere statuten verwijzen min of meer uitvoerig naar het statuut van het Rijkspersoneel van 2 oktober 1937. Zodanige verwijzingen treft men zelfs aan in de ambtenarenstatuten van sommige openbare

.../...

diensten die geen Rijksbesturen in enge zin zijn, zoals de diensten voor buitenlandse betrekkingen (1), of parastatale instellingen. Hier rijst een probleem waarbij de gevaren van het procédé van wetgeving door verwijzingen (2), waarover de Raad van State trouwens al voorbehoud gemaakt heeft, aan het licht komen.

Die verwijzingen zijn immers voor twee, gedeeltelijk verschillende interpretaties vatbaar : de bevoegde overheid kan geacht worden voor een bepaalde categorie van ambtenaren dezelfde regelen te hebben willen stellen als voor de aan het statuut van 2 oktober 1937 onderworpen Rijksambtenaren. De verwijzing moet dan worden gezien als een verwijzing naar de aangegeven artikelen van het statuut van 2 oktober 1937 en naar de eventuele latere wijzigingsbepalingen, en dan gelden de nieuwe regelen van het ontwerp. De bevoegde overheid kan ook worden geacht, bepaalde regelen te hebben willen stellen en, in verwijzingen naar het statuut van het Rijkspersoneel, gewoon een middel te hebben gezien om die regelen uit te drukken. In dit tweede geval heeft de bevoegde overheid niet bedoeld vooruit toe te staan, dat van haar uitgaand statuutregelen worden gewijzigd alleen maar omdat het statuut van het Rijkspersoneel wordt veranderd. De nieuwe regelen van het ontwerp zijn dan niet toepasselijk.

Telkens zal concreet moeten worden uitgemaakt, wat de verwijzing naar het statuut van het Rijkspersoneel juist inhoudt. Daarvoor zal met de gewone interpretatiemiddelen moeten worden nagegaan wat de auteur van het bijzonder statuut heeft gewild.

.../...

(1) Arrest van de Raad van State van 24 december 1953, nr 3015 "Verzameling der arresten en adviezen van de Raad van State", blz. 1570.
(2) J.MASQUELIN, "Les procédés de législation". Annales de Droit et de Sciences politiques 1960, blz. 379-386.

Daarom geeft de Raad de Regering in overweging, zo spoedig mogelijk alle bijzondere statuten die naar het statuut van het Rijkspersoneel verwijzen, te herzien, om ze aan te passen aan de nieuwe regelen van het ontwerp of de huidige regelen, welke zij liever zou laten bestaan, uitdrukkelijk te handhaven. Het is zaak van de Regering dezelfde raad te geven aan de andere overheden die bevoegd zijn tot het vaststellen van statuten.

C. Volgens de toelichtingen die door de gemachtigden van de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt zijn verstrekt, wil artikel 7, derde lid, aan de Minister tot wiens bevoegdheid de dienst van algemeen bestuur behoort, de bevoegdheid verlenen om in de daar bedoelde besluiten de zuiver formele wijzigingen aan te brengen, die voor de overeenstemming met het ontwerp nodig zijn, vooral dan wijzigingen in de terminologie en verwijzingen. Verre van het wezen zelf van 's Konings bevoegdheid te raken, heeft zulk een delegatie een zeer beperkte strekking. Zij strookt dus volkomen met het voorschrift van de Grondwet.

Volgens de tekst van het ontwerp zal de Minister die de dienst van algemeen bestuur onder zijn gezag heeft, niet alleen de besluiten die op alle Ministeries, maar ook die welke slechts op een of meer Ministeries betrekking hebben, met het ontwerp in overeenstemming kunnen brengen. Die laatste categorie van besluiten zal hij dus kunnen wijzigen zonder bemoeiing van de betrokken Minister.

.../...

Volgens de gemachtigden van de Minister bedoelt de Regering integendeel, de belanghebbende Minister bij die overeenstemming te betrekken. In de tekst zou dat tot uitdrukking moeten komen.

Na overleg met de gemachtigde ambtenaren, stelt de Raad van State voor, het overbodige en overigens op bepaalde punten dubbelzinnige artikel 7, vierde lid, te schrappen.

Over de vorm van het ontwerp zijn een aantal opmerkingen te maken, die echter geen commentaar behoeven.

In aansluiting op dit alles, stelt de Raad van State de volgende tekst voor :

KONINKLIJK BESLUIT TOT WIJZIGING VAN HET KONINKLIJK BESLUIT VAN 2 OKTOBER 1937 EN VAN SOMMIGE ANDERE BESLUITEN BETREFFENDE HET STATUUT VAN HET RIJKSPERSONEEL.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,
Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, ONZE GROET.

Gelet op de artikelen 29 en 66, tweede lid, van de Grondwet ;

Overwegende dat een rationele organisatie van het bestuur een hiërarchie van de graden veronderstelt, waarin de onderscheiden plaats van elke graad door de belangrijkheid van het overeenkomstige ambt wordt bepaald ;

Overwegende dat het, met het oog op vereenvoudiging, aanbeveling verdient de graden te verdelen over een beperkt aantal rangen, gegroepeerd in vier niveaus die met de huidige vier categorieën overeenstemmen ;

Overwegende dat het voor de werving nodig is, tot een soepeler examenorganisatie te komen ; dat er eenzelfde vergelijkend examen moet zijn voor buitenstaanders en voor Rijksambtenaren die in het hoger niveau opgenomen wensen te worden, waarbij nochtans voor deze laatsten bijzondere regelen worden vastgesteld wegens opgedane ervaring ;

.../...

Overwegende dat in de plaats van het examen voor toelating in vaste dienst een beoordeling van de geschiktheid van de stagiair door een bevoegde overheid moet komen en dat ook de rechtstoestand van en de stage-regeling voor de stagiairs van de drie laagste niveaus wijziging behoeven;

Overwegende dat, terzake van bevordering, in het belang van de administratie een grotere objectiviteit moet worden gewaarborgd door bepaalde dwingende regelen in te voeren en door de examens voor bevordering tot een hogere graad algemener op te vatten;

Overwegende dat het, onder handhaving van het beginsel dat voor bevordering en voor verandering van graad een vaste betrekking van de te begeven graad moet openstaan, toch goed is dat van dat beginsel wordt afgeweken door, onder bepaalde voorwaarden, de bevordering op grond van het principalaat en vlakke loopbanen in te voeren, opdat zich in de afwikkeling van de loopbanen geen overdreven discriminaties voordoen naar gelang van de dienst waartoe de ambtenaren behoren;

Overwegende dat het, ter aanvulling van sommige leemten in de thans geldende teksten, zijn nut heeft te bepalen hoe van graad kan worden veranderd en hoe de anciënniteit van de ambtenaren wordt berekend en een volledige regeling in zake administratieve standen uit te werken;

.../...

Overwegende dat het, om de overheden die de besluiten betreffende het statuut van het Rijkspersoneel moeten toepassen, hun taak te vergemakkelijken, nuttig is ineens bijgewerkte teksten op te maken;

Overwegende dat tevens de Nederlandse redactie van die teksten dient te worden verbeterd;

Gelet op het advies van de algemene syndicale raad van advies;

Gelet op het advies van de Raad van State;

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Artikel 1 (artikel 1 van het ontwerp).

Overeenkomstig de bij dit besluit gevoegde teksten worden gewijzigd :

1° het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende statuut van het Rijkspersoneel;

2° ... (1).

.../...

(1) Te schrappen zijn vanzelfsprekend de koninklijke besluiten waarvoor een andere voorstelling mocht zijn aangenomen.

De wijzigingen zijn in de bij dit besluit gevoegde teksten aangegeven door vermelding van de datum (1) van dit besluit.

Artikel 2 (artikel 5, tweede lid, van het ontwerp).

Ieder besluit dat een nieuwe graad instelt, deelt hem in onder opgaaf van zijn niveau en rang, en bepaalt, indien daartoe grond bestaat, de bijkomende voorwaarden voor benoeming in die graad.

Geen benoeming kan worden gedaan alvorens de voorwaarden voor benoeming in de te begeven graad zijn vastgesteld, hetzij gewoon door de indeling van de graad, hetzij door de indeling van de graad en het vaststellen van bijkomende voorwaarden.

.../...

(1) Het lijkt mogelijk in de bijlage de wijzigingen aan te geven die zijn aangebracht in het opschrift van vier van de koninklijke besluiten en derhalve artikel 1, tweede lid, van de Regeringstekst te schrappen.

Overgangsbepalingen.

Artikel 3 (artikel 2 van het ontwerp).

... (tekst van de Regering) ...

Artikel 4 (artikel 3 van het ontwerp).

De stagiairs van de tweede, de derde en de vierde categorie die op de dag waarop dit besluit in werking treedt, hun examen voor toelating in vaste dienst nog niet hebben afgelegd, kunnen in de graad waarvan zij titularis zijn tot Rijksambtenaar worden benoemd (1), zodra het gedeelte van de stage dat zij hebben verricht gelijk is aan de totale duur van de stage welke dit besluit voorschrijft voor het niveau waarbij hun graad is ingedeeld. Inmiddels behouden zij hun hoedanigheid van onder ontbindende voorwaarde benoemd Rijksambtenaar.

De in het eerste lid bedoelde benoemingen worden gedaan overeenkomstig de artikelen 37 tot 39 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, zoals zij door het tegenwoordige besluit worden gewijzigd.

.../...

(1) Uit de nieuwe artikelen 37 tot 39 van het statuut blijkt, dat de benoeming afhankelijk blijft van een gunstige beslissing van de bevoegde dienstchef of, indien beroep is ingesteld, van de departementale stagecommissie. Bovendien kunnen de stagiairs alleen tot Rijksambtenaar worden benoemd indien zij de vereiste lichaamsgeschikheid bezitten. Daarom is het verkieslijk de woorden "worden benoemd" te vervangen door "kunnen worden benoemd".

Artikel 5 (artikel 4 van het ontwerp).

Ingeval een beslissing van de Minister, waarvan aan de vaste wervingssecretaris of aan het bevoegde hoofd van bestuur kennis is gegeven vóór de datum (van dit besluit of van de datum waarop dit besluit in werking treedt), het instellen van een examen- of een benoemingsprocedure heeft voorgeschreven, blijven de bepalingen van vóór dit besluit van toepassing op die procedure.

Artikel 6 (artikel 7 van het ontwerp, partim).

De Minister onder wie de dienst van algemeen bestuur ressorteert, kan in de besluiten betreffende het statuut van het Rijkspersoneel die voor alle Ministeries gelden, de nodige vormwijzigingen met name in de terminologie en in de verwijzingen aanbrengen ten einde ze met dit besluit in overeenstemming te brengen.

Artikel 7 (artikel 7 van het ontwerp, partim).

Onder voorbehoud van artikel 5, worden de bepalingen welke alleen gelden voor sommige, niet geheel aan de toepassing van het statuut van 2 oktober 1937 onttrokken Rijksambtenaren zodra het tegenwoordige besluit in werking treedt, opgeheven voor zover zij in strijd zijn met de regelen welke het ter zake van hiërarchie van graden, werving, anciënniteit en rangschikking, loopbaan en administratieve standen stelt.

De besluiten die nodig zijn om de bepalingen van de slechts één of meer Ministeries betreffende koninklijke besluiten aan de regelen van dit besluit aan te

.../...

passen, worden door de Koning vastgesteld op de voordracht van en onder medeondertekening door de betrokken Minister en door de Minister onder wie de dienst van algemeen bestuur ressorteert. Vormwijzigingen die alleen bedoelen de opgegeven bepalingen met dit besluit in overeenstemming te brengen, kunnen echter worden aangebracht door besluiten die door beide Ministers samen worden vastgesteld.

Artikel 8 (door de Raad van State in overweging gegeven).

In afwijking van artikel 7, blijven van kracht:

1° ...
2° ...

Artikel 9 (artikel 8 van het ontwerp).

Dit besluit treedt in werking de eerste van de maand die volgt op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

Artikel 10 (artikel 9 van het ontwerp).

... (tekst van de Regering) ...

Gegeven te , de

VAN KONINGSWEGE ;

De Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt,

+

+ +

.../...

Bijlagen.

Elk van de krachtens artikel 1 gewijzigde besluiten zou een afzonderlijke bijlage moeten vormen, genummerd, door de Koning ondertekend en door de Minister medeondertekend.

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

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

G.HOLOYE, conseillers d'Etat,
J.MASQUELIN, raadsheren van State,

J.ROLAND, assesseurs de la section de législation,
J.DE MEYER, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Mevrouw : J.DE KOSTER, greffier adjoint, — greffier.
Madame : 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.Ch.HUBERLANT, auditeur.

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.Ch.HUBERLANT, auditeur.

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

(s.) J.DE KOSTER. — (s.) J.SUETENS.