Conseil d'Etat — Raad van State
LEGISLATION — WETGEVING
- 1 - 1958
Vervangt de overgemaakt

MTL.

L.6224/1.
L.6225/1.

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 19e april 1958 door de Minister van Openbaar Onderwijs verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van :

1° koninklijk besluit "ter vervanging van artikel 2 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende statuut van het Rijkspersoneel" ;

2° koninklijk besluit "tot vaststelling van het statuut van het administratief personeel, het gespecialiseerd personeel, het meesters-, vak- en dienstpersoneel bij de Rijksuniversiteiten",

zoals dit laatste de 22e april 1958 door de Minister is geamendeerd, heeft de 22e april 1958 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Instruction publique, le 19 avril 1958, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet :

1° d'arrêté royal "remplaçant l'article 2 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat";

2° d'arrêté royal "fixant le statut du personnel administratif, du personnel spécialisé, du personnel de maîtrise, des gens de métier et de service dans les universités de l'Etat",

ainsi que ce dernier a été amendé par le Ministre le 22 avril 1958, a donné le 22 avril 1958 l'avis suivant :

Om advies verzocht binnen een termijn van drie dagen, heeft de Raad van State de door de ontwerpen gestelde beginselkwesties niet kunnen onderzoeken zoals het behoort. De vraag rijst met name, of de leden van het administratief, het gespecialiseerd en het meesters-, vak- en dienstpersoneel bij de Rijksuniversiteiten, zoals in het verslag aan de Koning wordt beweerd, aan het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende statuut van het Rijkspersoneel onderworpen blijven. Zo ja, dan is het niet duidelijk waarom artikel 50, tweede lid, van de wet van 28 april 1953 de Koning heeft gemachtigd om het statuut van bedoeld personeel vast te stellen, en nog minder waarom het ter uitvoering van die wetsbepaling genomen besluit van 1 februari 1954 zegt, dat de bepalingen van het administratief statuut van het Rijkspersoneel op dat personeel toepassing vinden.

Moeten de leden van het administratief, het gespecialiseerd en het meesters-, vak- en dienstpersoneel niet als Rijksambtenaren in de zin van artikel 1 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 worden beschouwd, dan is het niet nodig, dat het eerste ontwerp (L. 6224) met wijziging van artikel 2 van bedoeld besluit dit personeel aan de bepalingen van het statuut onttrekt. Hoe het zij, iedere wijziging van het statuut van het Rijkspersoneel moet krachtens artikel 116 van dat statuut gemotiveerd zijn, hetgeen in het ontwerp niet is gedaan.

\+

\+ \+

.../...

Ook zou moeten worden nagegaan of de bepalingen van het statuut van het Rijkspersoneel en van de uitvoeringsbesluiten, welke krachtens artikel 45 van het tweede ontwerp (L. 6225) voor alle andere dan de bij het ontwerp-besluit geregelde aangelegenheden toepassing zullen vinden op de leden van het administratief, het gespecialiseerd en het meesters-, vak- en dienstpersoneel bij de Rijksuniversiteiten, zonder meer kunnen worden toegepast, aangezien de door het statuut aan de Minister en aan de directieraad verleende bevoegdheden op grond van artikel 45, tweede lid, van het ontwerp alleen door de raad van beheer van de universiteiten worden uitgeoefend. Het statuut van het Rijkspersoneel belast de directieraad immers met het doen van voordrachten en het geven van advies aan de Minister (zie onder meer de artikelen 78, derde lid, en 96). De door het ontwerp ingevoerde regeling zal ertoe leiden, dat de raad van beheer van de universiteiten in sommige gevallen tot opdracht zal hebben zichzelf van advies te dienen of aan zichzelf voordrachten te doen.

\+

\+ \+

Aangezien artikel 3 van het ontwerp volgens de gemachtigde ambtenaar alleen betrekking heeft op de vast aangestelde personeelsleden, moet dit in het eerste lid, 1°, tot uiting komen.

\+

\+ \+

.../...

Artikel 4 bepaalt dat de raad van beheer ten behoeve van personeelsleden van buitengewone waarde kan afwijken van de benoemingsvoorwaarde volgens welke de kandidaat ten minste twee jaar dienst in zijn graad moet hebben. Die bevoegdheid wordt aan de raad van beheer toegekend met het oog op de bevordering zowel van door hem als van door de Koning benoemde personeelsleden.

Het is onlogisch dat een andere dan de benoemende overheid van de benoemingsvoorwaarden kan afwijken.

\+

\+ +

Ingevolge opmerkingen die de Raad van State bij het onderzoek van het ontwerp heeft gemaakt, is hoofdstuk III door nieuwe bepalingen vervangen. De opmerkingen bij de artikelen 9 en 11 hebben betrekking op de geamendeerde tekst.

\+

\+ +

Is het wel noodzakelijk, dat de rangschikking van de kandidaten, zoals zij door de raad van beheer krachtens artikel 9, § 1, wordt opgemaakt, ter kennis van het personeel der universiteit wordt gebracht ? Is kennisgeving aan de kandidaten niet voldoende ?

.../...

Het begin van artikel 9, § 2, kan beter als volgt worden gelezen :

"Van die rangschikking wordt aan de kandidaten kennis gegeven.

Binnen tien dagen kunnen zij bij de raad van beheer bezwaar indienen".

+

\+ +

Uit artikel 11 van het ontwerp blijkt, dat het aan de personeelsleden opgelegde bevorderingsexamen in feite een vergelijkend examen is.

+

\+ +

Artikel 17, tweede en derde lid, kan beter als volgt worden gelezen :

"De kandidaten die voor de bevorderingsexamens en voor de vergelijkende examens voor toelating tot de proeftijd zijn geslaagd, worden gerangschikt volgens het aantal behaalde punten, eventueel verhoogd met 10 t.h. voor de aan een bevorderingsexamen deelnemende kandidaten die het signalement "buitengewoon" hebben gekregen".

+

\+ +

Voorgesteld wordt de artikelen 19 en 20 als volgt te lezen :

"Artikel 19.-

De duur van de proeftijd bedraagt een jaar werkelijke dienst voor alle personeelsleden.

Artikel 20.-

De benoemende overheid kan bij gemotiveerde beslissing de proeftijd met een derde van zijn normale duur verlengen".

\+

\+ +

Krachtens artikel 22, tweede lid, kan de raad van beheer personeelsleden afdanken, die krachtens de wet door de Koning zijn benoemd. Zoals reeds bij artikel 4 is opgemerkt, is zodanige bepaling ongewoon en strookt zij niet met de bedoeling van de wetgever; bevoegdheid tot benoeming impliceert normaal bevoegdheid om aan de uitoefening van het ambt een einde te maken.

\+

\+ +

Komt op de bij het ontwerp gevoegde "hiërarchietabel" onder de daarop vermelde graden geen enkele gelijkwaardige graad voor, zoals de gemachtigde ambtenaar bevestigt, dan moeten de woorden "of een gelijkwaardige graad" in artikel 24 worden geschrapt.

\+

\+ +

.../...

Het doel van het signalement is, niet alleen de raad van beheer maar ook de Koning over de waarde en de geschiktheid van het personeel voor te lichten. Artikel 30, tweede lid, behoort dus in algemener bewoordingen te worden gesteld :

"Het heeft tot doel waarde, geschiktheid, rendement en verdiensten van het personeelslid vast te stellen".

\+
\+ +

Ten onrechte eist artikel 38, derde lid, dat een nieuw signalement wordt toegekend aan personeelsleden die nog geen signalement hebben gekregen.

In dit artikel wordt niet gedacht aan het personeelslid dat maar één signalement heeft gekregen en dit minder dan drie maanden vóór de bekendmaking van de vacatie der betrekking.

\+
\+ +

Artikel 43, derde lid, ware duidelijker indien de woorden "de beslissing genomen" werden vervangen door "het signalement toegekend".

\+
\+ +

.../....

Daar de raad van beheer niet de enige benoemende overheid is, stelle men de slotzin van artikel 44 in algemener bewoordingen, als volgt :

"... wanneer de kandidatuur enkel wegens het signalement kan worden vervangen".

\+
\+ +

In artikel 45, eerste lid, leze men in de Franse tekst :

"... aux gens de métier et de service...".

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, moet dit artikel ook op het stagedoend vak- en dienstpersoneel toepassing vinden, dit behoort in de tekst te staan.

Het is onmogelijk gebleken uit te maken welke betekenis moet worden gehecht aan de in vage bewoordingen gestelde uitzondering aan het slot van artikel 45, tweede lid, waarover de Raad van State geen opheldering heeft kunnen verkrijgen.

\+
\+ +

.../...

De regelen van het statuut van het Rijkspersoneel betreffende de departementale en interdepartementale raden van beroep kunnen niet zonder meer op het in het ontwerp-besluit bedoelde personeel worden toegepast daar er, volgens het statuut, drie raden van beroep zijn, waarvan de bevoegdheid verschilt naargelang van de graad van het in beroep gekomen personeelslid. Volgens het ontwerp echter is er maar één zulk een raad. Om moeilijkheden in de toepassing te voorkomen, kan artikel 47, eerste lid, met de volgende tekst worden aangevuld :

"Hij neemt kennis van de beroepen, ingediend door enig lid van het in artikel 1 bedoelde personeel, zonder onderscheid van graad".

\+

\+ +

Artikel 47, derde lid, dat gedeeltelijk een herhaling is van artikel 45, kan vervallen, mits de uitzondering welke artikel 45, tweede lid, ten aanzien van het syndicaal statuut maakt, verruimd wordt tot de "inrichting en de benoeming der leden van de raad van beroep".

\+

\+ +

..../...

Volgens het verslag aan de Koning behoren de leden van het in het ontwerp bedoelde personeel tot het Rijkspersoneel. Het is derhalve niet duidelijk welke bijzondere personeelscategorie in artikel 48, eerste lid, wordt bedoeld, waar sprake is van "de leden van het Rijkspersoneel, behorend tot het administratief personeel, het gespecialiseerd personeel, het meesters-, vak- en dienstpersoneel...".

Artikel 48, tweede lid, voorziet voor twee jaren in de mogelijkheid van overplaatsing van de in het eerste lid bedoelde personeelsleden en schijnt hun bij overplaatsing het recht te verlenen om, op grond van de graad die zij op de datum van inwerkingtreding van het besluit bezitten, wedertewerk gesteld te worden volgens de regelen van het koninklijk besluit van 27 januari 1953 betreffende de wedertewerkstelling van het Rijkspersoneel. Deze procedure van wedertewerkstelling na overplaatsing lijkt ongewoon, daar wedertewerkstelling volgens het koninklijk besluit van 27 januari 1953 slechts ingevolge opheffing van een betrekking plaats kan vinden. Wenst de Regering hier af te wijken hetzij van het koninklijk besluit van 27 januari 1953, hetzij van het statuut van het Rijkspersoneel, dan behoort zij dit te doen in een gemotiveerd koninklijk besluit waarover in Ministerraad is beraadslaagd nadat de algemene syndicale raad van advies is geraadpleegd.

+

+ +

.../...

Artikel 51, tweede lid van het ontwerp, zegt: "Deze bepaling is niet van toepassing indien het in aanmerking genomen diploma door de wet beschermd wordt".

Er bestaat geen wet die diploma's beschermt, maar wel beschermen tal van wetten "titels" (wet van 10 september 1933 op de bescherming der titels van hoger onderwijs ; wet van 20 februari 1939 op de bescherming van de titel en het beroep van architect ; wet van 12 juni 1945 tot bescherming van de titel van maatschappelijk assistent ; wet van 15 november 1946 tot bescherming van de titel van verpleger en verpleegster). Indien artikel 51, tweede lid, zoals de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, doelt op de diploma's die geëist worden voor de uitoefening van betrekkingen als ziekenverpleger, kinesitherapeute, enz., (ware het eenvoudiger de betrekkingen te noemen, voor de toekenning waarvan de "bevoegdheidsproef" niet als diploma kan gelden.

\+

\+ \+

De hiërarchietabel eist in veel gevallen dat de kandidaten, om voor benoeming in aanmerking te komen, houder zijn van een bekwaamheidsdiploma afgegeven door een technische school. Sedert het besluit van 1 juli 1957 houdende algemene regeling van de studiën in het secundair technisch onderwijs, zijn de benamingen van de akten die na het beëindigen van de studiën kunnen worden verworven, nader aangegeven (artikelen 36 tot 38). Naar deze terminologie moet worden verwezen, vooral indien de Regering de houders van getuigschriften niet wil uitsluiten.

Appelé à donner un avis dans le délai de trois jours , le Conseil d'Etat n'a pu examiner comme il convient les questions de principe que soulèvent les projets. On peut notamment se demander si les membres du personnel administratif, du personnel spécialisé, du personnel de maîtrise ainsi que les gens de métier et de service des universités de l'Etat restent soumis - comme le rapport au Roi le prétend - à l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat. S'il en était ainsi, on n'aperçoit pas pour quelle raison l'article 50, alinéa 2, de la loi du 28 avril 1953 aurait confié au Roi le pouvoir de fixer le statut de ce personnel,ni surtout pourquoi l'arrêté du 1er février 1954, pris en exécution de cette disposition légale,aurait déclaré applicables à ce personnel les dispositions du statut administratif des agents de l'Etat.

Si les membres du personnel administratif, du personnel spécialisé, du personnel de maîtrise,et les gens de métier et de service ne doivent pas être considérés comme des agents de l'Etat au sens de l'article 1er de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, la modification que le premier projet (L.6224) apporte à l'article 2 de cet arrêté, pour soustraire ce personnel aux dispositions du statut, est superflue. On observera en tout cas que toute modification au statut des agents de l'Etat doit, en vertu de l'article 116 de ce statut, être motivée et que le projet ne l'est pas.

\+

\+ \+

Il y aurait également lieu de vérifier si les dispositions du statut des agents de l'Etat et des arrêtés d'exécution que l'article 45 du deuxième projet (L.6225) rend applicables aux agents du personnel administratif, du personnel spécialisé, du personnel de maîtrise ainsi qu'aux gens de métier et de service des universités de l'Etat, pour toutes les matières autres que celles réglées par le projet d'arrêté, sont applicables telles quelles, eu égard au fait que les attributions conférées par le statut au Ministre et au conseil de direction seront exercées en vertu de l'article 45, alinéa 2, du projet, par le seul conseil d'administration des universités. Le statut des agents de l'Etat charge, en effet, le conseil de direction de faire des propositions ou de donner des avis au Ministre (voir notamment les articles 78, alinéa 3, et 96). Le système organisé par le projet aura pour conséquence que le conseil d'administration des universités aura, dans certains cas, pour mission de donner des avis ou de faire des propositions à soi-même.

\+

\+ \+

L'article 3 du projet ne concernant, comme l'a précisé le fonctionnaire délégué, que les agents définitifs, il y aurait lieu d'apporter cette précision à l'alinéa 1er, 1°.

\+

\+ \+

L'article 4 prévoit que le conseil d'administration peut déroger, en faveur d'agents d'une valeur exceptionnelle, à la condition de nomination selon laquelle le candidat doit avoir au moins deux années de fonctions dans son grade. Ce pouvoir est conféré au conseil d'administration en vue de la promotion tant des agents dont la nomination est réservée au conseil, que de ceux qui sont nommés par le Roi.

Il est illogique qu'une autre autorité que celle qui est investie du pouvoir de nomination, puisse déroger aux conditions de nomination.

\+

\+ +

A la suite des observations faites au cours de l'examen du projet par le Conseil d'Etat, le chapitre III a été remplacé par des dispositions nouvelles. Les observations relatives aux articles 9 et 11 portent sur le texte amendé.

\+

\+ +

.../...

Est-il nécessaire que le classement des candidats auquel le conseil d'administration procède en vertu de l'article 9, § 1er, soit porté à la connaissance du personnel de l'université ? Ne suffit-il pas que les agents qui ont posé leur candidature soient avertis ?

Le début de l'article 9, § 2, serait mieux rédigé comme suit :

"Ce classement est porté à la connaissance des candidats.

Ceux-ci peuvent, dans les dix jours, introduire une réclamation devant le conseil d'administration".

\+

\+ \+

Il résulte de l'article 11 du projet que l'examen d'avancement imposé aux agents est en réalité un concours.

\+

\+ \+

.../...

L'article 17, alinéas 2 et 3 , serait mieux rédigé comme suit :

"Les candidats qui ont réussi les examens d'avancement et les concours d'admission au stage sont classés d'après le nombre de points obtenus, majorés, le cas échéant, de 10 p.c. pour les candidats participant à un examen d'avancement qui ont reçu la mention de signalement "exceptionnel".

\+

\+ \+

La rédaction suivante est proposée pour les articles 19 et 20:

"Article 19.-

La durée du stage est d'un an de services effectifs pour tous les agents.

Article 20.-

L'autorité qui exerce le pouvoir de nomination peut, par décision motivée, prolonger le stage d'un tiers de sa durée normale".

\+

\+ \+

L'article 22, alinéa 2, donne au conseil d'administration le pouvoir de licencier des agents qui, en vertu de la loi, sont nommés par le Roi. Comme on l'a déjà remarqué à propos de l'article 4, une telle disposition est anormale et ne correspond pas aux intentions du législateur, l'attribution du pouvoir de nomination entraînant normalement celle du pouvoir de mettre fin à l'exercice des fonctions.

\+

\+ \+

Si, comme le fonctionnaire délégué l'a affirmé, il n'existe pas de grade équivalent parmi les grades énumérés au tableau de hiérarchie joint au projet, les mots "ou à un grade équivalent" devraient être supprimés à l'article 24.

\+

\+ \+

Le signalement est organisé en vue d'éclairer non seulement le conseil d'administration, mais

également le Roi sur la valeur et les aptitudes des agents. Il serait dès lors préférable de rédiger l'article 30, alinéa 2, de façon plus générale :

"Il a pour objet de déterminer la valeur, les aptitudes, le rendement et le mérite de l'agent".

+
+ +

C'est à tort que l'article 38, alinéa 3, prescrit l'attribution d'un nouveau signalement à des agents qui n'ont pas encore été signalés.

Cette disposition ne prévoit pas le cas de l'agent qui n'a reçu qu'un seul signalement, et ce, moins de trois mois avant l'annonce de la vacance de l'emploi.

+
+ +

.../...

L'article 43, alinéa 3, serait plus clairement rédigé si les mots "la décision est prise"étaient remplacés par "le signalement est attribué".

+

+ +

Puisque le conseil d'administration n'est pas seul à procéder à des nominations, la phrase finale de l'article 44 devrait être rédigée de façon plus générale :

"... lorsque la candidature ne peut être écartée que pour motif de signalement".

+

+ +

A l'article 45, alinéa 1er, il faut lire :

"... aux gens de métier et de service"...

Cette disposition devant également s'appliquer, au dire du fonctionnaire délégué, aux gens de métier et de service stagiaires, il conviendrait de le préciser.

Il n'a pas été possible de déterminer la portée de l'exception formulée en termes vagues à la fin de l'article 45, alinéa 2, aucune explication n'ayant pu être fournie au Conseil d'Etat à ce sujet.

+

+ +

.../...

Les règles du statut des agents de l'Etat concernant les chambres de recours départementales et interdépartementale ne pourront s'appliquer telles quelles au personnel visé par le projet d'arrêté, puisque ce statut prévoit trois chambres de recours dont la compétence varie d'après le grade du fonctionnaire qui a introduit le recours, alors que le projet n'en prévoit qu'une seule. Pour éviter des difficultés d'application, l'article 47, alinéa 1er, pourrait être complété par le texte suivant :

"Elle connaît des recours introduits par tout membre du personnel visé à l'article 1er, sans distinction de grade".

+

+ +

L'article 47, alinéa 3, qui fait en partie double emploi avec l'article 45, pourrait être supprimé à condition que l'exception prévue par l'article 45, alinéa 2, pour le statut syndical soit étendue à la matière de "la constitution et de la nomination des membres de la chambre de recours".

+

+ +

D'après le rapport au Roi, les membres du personnel visés par le projet ont la qualité d'agent de l'Etat. Dans ces conditions, on ne voit pas quelle catégorie spéciale d'agents vise l'article 48, alinéa 1er, lorsqu'il traite des "agents de l'Etat, membres du personnel administratif, du personnel spécialisé, du personnel de maîtrise, gens de métier et de service ..."

.../...

L'article 48, alinéa 2, prévoit pendant deux ans une possibilité de transfert pour les agents visés à l'alinéa 1er et semble leur accorder, en cas de transfert, un droit à être réaffectés sur la base du grade dont ils sont titulaires à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté, selon les modalités prévues par l'arrêté royal du 27 janvier 1953 relatif à la réaffectation des agents de l'Etat. Cette procédure de réaffectation consécutive à un transfert paraît insolite, la réaffectation n'étant prévue par l'arrêté du 27 janvier 1953 qu'à la suite de la suppression d'un emploi. Si le Gouvernement entend ainsi déroger soit à l'arrêté royal du 27 janvier 1953, soit au statut des agents de l'Etat, il conviendrait de le faire par arrêté royal motivé délibéré en conseil des Ministres, qui aurait été préalablement soumis au Comité général de consultation syndicale.

\+

\+ \+

L'article 51, alinéa 2, du projet prévoit que "cette disposition n'est pas applicable si le diplôme considéré est protégé par la loi".

Il n'existe pas de loi protégeant des diplômes, mais plusieurs lois protégeant des titres (loi du 10 septembre 1933 sur la protection des titres d'enseignement supérieur; loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte; loi du 12 juin 1945 sur la protection du titre d'auxiliaire ou d'assistant social; loi du 15 novembre 1946 sur la protection des titres d'infirmier et d'infirmière

.../...

Si l'article 51, alinéa 2, vise, comme l'a précisé le fonctionnaire délégué, les diplômes qui sont requis en vue de l'exercice de fonctions telles que celles d'infirmier, kinésithérapeute, etc..., il serait plus simple d'énumérer les fonctions pour l'attribution desquelles l'épreuve de qualification ne pourrait tenir lieu de diplôme.

\+

\+ \+

Le tableau de hiérarchie impose souvent comme condition de nomination la possession d'un diplôme de capacité d'école technique. Depuis l'arrêté du 1er juillet 1957 portant règlement général des études dans l'enseignement technique secondaire, la dénomination des titres pouvant être obtenus à la fin des études a été précisée (articles 36 à 38). Il y aurait lieu de se référer à cette terminologie, surtout si le Gouvernement n'entend pas exclure les porteurs de certificats.

De kamer was samengesteld uit

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

G. VAN BUNNEN, raadsheren van State,
K. MEES, conseillers d'Etat,

Mevrouw : J. DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.
Madame : greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. K. MEES.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. SAROT, substituut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J. SAROT, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. SUETENS.