ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 12 avril 1965, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la promotion et au changement de grade des agents des Services du Premier Ministre", a donné le 3 mai 1965 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 12e april 1965 door de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de bevordering en de verandering van graad van het personeel van de Diensten van de Eerste Minister", heeft de 3e mei 1965 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION PREALABLE.

Dans le texte nouveau établi par l'arrêté royal du 16 mars 1964, l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat et l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat laissent au règlement organique de chaque Ministère le soin de trancher d'assez nombreuses questions relatives à leur mise en application (1).

Pour les Services du Premier Ministre, il a déjà été pris le 6 janvier 1965 un arrêté ayant le caractère de règlement organique au sens de l'article 6 du statut des agents de l'Etat.Cet arrêté règle exclusivement le mode de publication des vacances d'emplois et le mode de présentation des candidatures (2). Le présent projet se borne à instituer des barrières à la promotion et au changement de grade entre les diverses administrations constituant les Services du Premier Ministre, et à autoriser la promotion aux grades du rang 15 des agents du rang 13 conformément à l'article 39, alinéa 2, de l'arrêté du 7 août 1939.

.../...

---

(1) Voir les articles 16, 20, 53, 69 et 72 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 et les articles 28, 35, 38, 39, 56, 57, 64, 66 et 76 de l'arrêté royal du 7 août 1939.

(2) Arrêté royal du 6 janvier 1965 relatif aux vacances d'emplois à conférer par changement de grade ou par promotion aux Services du Premier Ministre, publié au Moniteur belge du 8 janvier .

L'urgence peut justifier que le Gouvernement ait jusqu'ici choisi le procédé d'arrêtés distincts pour les diverses questions à régler. Mais afin d'éviter la dispersion des textes, il se recommande d'élaborer pour les Services du Premier Ministre un règlement organique contenant l'ensemble des dispositions destinées à assurer l'application du statut des agents de l'Etat dans ces Services.

Article 1er.

Alinéa 1er.

I. L'article 1er, alinéa 1er, a pour objet de créer des barrières à la promotion et au changement de grade entre les diverses administrations qui constituent les Services du Premier Ministre. Jusqu'ici, de manière générale, il n'y a pas de barrière entre ces administrations (1) ; seuls les services du Comité supérieur de contrôle sont séparés des autres (2).

.../...

---

(1) Arrêt du Conseil d'Etat du 10 novembre 1960, n°8207, Recueil des arrêts et avis du Conseil d'Etat, 1960, page 861.

(2) Avis donnés par le Conseil d'Etat en application de l'article 6 de la loi du 23 décembre 1946 à la demande du Premier Ministre, le 5 mai 1959 (n°279) et le 22 juin 1961 (n°313).

II. En outre, il y a à l'administration attachée au Comité supérieur de contrôle une barrière entre le service d'enquête et le service administratif. Enfin, à l'intérieur du service d'enquêtes, il y a encore une barrière entre, d'une part, la section d'enquêtes générales et la section d'enquêtes financières et, d'autre part, la section d'enquêtes-travaux. C'est ce qui résulte de l'article 4 de l'arrêté royal du 25 avril 1958 relatif au recrutement et à l'avancement du personnel attaché au Comité supérieur de contrôle, modifié par l'arrêté royal du 18 juin 1963.

Selon les explications données par le fonctionnaire désigné, l'arrêté en projet ne doit pas avoir pour effet d'abroger l'article 4 de l'arrêté royal du 25 avril 1958.

Pour prévenir toute équivoque et éviter la dispersion de textes relatifs à une même matière, il serait préférable de régler par un seul et même arrêté la question des barrières à la promotion et au changement de grade pour l'ensemble des Services du Premier Ministre, et, à cette fin, de compléter le projet par les dispositions particulières qui sont applicables à l'administration attachée au Comité supérieur de contrôle, ce qui permettrait d'abroger l'article 4 de l'arrêté royal du 25 avril 1958.

Alinéa 2.

L'article 1er, alinéa 2, déroge à l'alinéa 1er en permettant, dans le cas où aucun agent de l'administration où l'emploi est à conférer ne satisfait aux conditions statutaires, qu'un agent d'une des autres administrations qui constituent les Services du Premier Ministre, soit nommé à l'emploi par promotion ou changement de grade.

.../...

I. La dérogation admise par l'article ler, alinéa 2, est plus limitée que celle qui résulte de l'article 3 de l'arrêté royal du 25 avril 1958. Ce dernier article autorise, en effet, la nomination à l'emploi de directeur d'administration à l'administration attachée au Comité supérieur de contrôle, de "tout fonctionnaire des autres services du Premier Ministre" "à défaut de candidat apte à exercer cette fonction". Il y a donc une incompatibilité entre l'article 3 de l'arrêté royal du 25 avril 1958,qui laisse un pouvoir d'appréciation au Gouvernement pour juger si les candidats appartenant aux services du Comité supérieur de contrôle sont aptes à exercer la fonction de directeur d'administration,et l'article ler, alinéa 2, du projet, qui ne permet pas, s'il y a , dans les services indiqués, un "candidat réunissant les conditions statutaires requises", de promouvoir un agent d'un autre des Services dépendant du Premier Ministre. L'article ler, alinéa 2, du projet abroge donc de manière implicite l'article 3 de l'arrêté royal du 25 avril 1958. Il conviendrait de compléter le projet par une disposition l'abrogeant de manière expresse.

II. Selon les explications données par le fonctionnaire désigné, l'article ler, alinéa 2, du projet n'exclut pas l'application éventuelle des dispositions relatives au transfert.

.../...

Dans son avis relatif au projet devenu l'arrêté royal du 16 mars 1964 le Conseil d'Etat avait fait au sujet du transfert des suggestions que le Gouvernement n'a pas entièrement suivies(1).L'on s'est borné à insérer à l'article 76, alinéa 2, du statut une disposition portant que "Le transfert n'est autorisé que dans les cas et aux conditions fixés par Nous".

De l'ensemble des dispositions statutaires, il résulte que le transfert est déjà autorisé dans certaines limites. L'article 18 du statut, modifié par les arrêtés du 12 mars 1948, du 7 mai 1958 et du 16 mars 1964,et l'article 2 de l'arrêté du Régent du 3 mai 1948,modifié par les arrêtés du 7 mai 1958 et du 16 mars 1964,impliquent, en effet, qu'un agent de l'Etat peut faire l'objet d'un transfert à la double condition qu'il n'y ait pas dans le Ministère où l'emploi est vacant de candidat jugé apte à y être nommé (2) et que l'intéressé ait déjà le grade de l'emploi à conférer ou un grade équivalent.

Pour traduire exactement les intentions du Gouvernement, il conviendrait de compléter la disposition énoncée à l'article ler, alinéa 2, du projet par les mots "En dehors des cas où le transfert est autorisé ...".

.../...

---

(1) Avis L. 8594/1, pages 5-6, reproduit dans l'instruction générale publiée au Moniteur belge du 10 novembre 1964, pages 11.789-11.790.

(2) Voir notamment le rapport au Régent précédant l'arrêté du 12 mars 1948 modifiant l'article 18 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937.

La portée de l'article ler, alinéa 2, peut donc être définie comme suit . Si, dans l'administration ou le service où l'emploi est à conférer, aucun candidat n'est jugé apte, il peut être pourvu à cet emploi par la voie du transfert d'un agent d'un autre Ministère ou, à fortiori, d'un agent d'un autre des Services du Premier Ministre, étant entendu toutefois que seul un agent ayant déjà le grade de l'emploi à conférer ou un grade équivalent peut être transféré. C'est seulement si dans l'administration ou le service dont il s'agit aucun candidat ne réunit les conditions statutaires que l'autorité peut faire appel à un candidat d'une autre administration ou d'un autre service ayant un grade d'un rang moins élevé.

Article 2.

Plutôt que de reproduire à l'alinéa 2 une partie de l'article 39, alinéa 2, de l'arrêté royal du 7 août 1939, il serait préférable de faire référence à cette disposition.

\+

\+ \+

Le projet appelle, en outre, quelques amendements de forme.

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

Intitulé et préambule.

(Texte du projet sous réserve de l'addition, à la fin de l'alinéa 2 du préambule, des mots "notamment l'article 6").

Article 1er.

(Texte de l'article 1er, alinéa 1er, du projet sous réserve du remplacement des mots "le Comité supérieur de contrôle" par les mots "l'administration attachée au Comité supérieur de contrôle" qui sont employés par l'article 1er de l'arrêté du 25 avril 1958, modifié par l'arrêté royal du 18 juin 1963).

"Article 2 (article nouveau proposé par le Conseil d'Etat).

Dans l'administration attachée au Comité supérieur de contrôle, la promotion par avancement de grade ou par accession au niveau supérieur ainsi que le changement de grade ne peuvent avoir lieu qu'au sein d'un même service, à savoir le service d'enquêtes ou le service administratif.

En outre, au service d'enquêtes, une barrière est établie, pour les mêmes nominations, entre, d'une part, les sections d'enquêtes générales et d'enquêtes financières et, d'autre part, la section d'enquêtes-travaux ".

.../...

"Article 3 (article 1er, alinéa 2, du projet).

En dehors des cas où le transfert est autorisé, il ne peut être dérogé à la règle établie par les articles 1er et 2 que si, dans le service où l'emploi est à conférer, il n'y a pas de candidat réunissant les conditions statutaires requises pour être nommé à cet emploi ".

"Article 4 (article 2 du projet).

Les agents des Services du Premier Ministre ayant un grade du rang 13 peuvent être promus aux grades du rang 15 conformément à l'article 39 de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat ".

"Article 5 (article nouveau proposé par le Conseil d'Etat).

Sont abrogés l'article 3 de l'arrêté royal du 25 avril 1958 relatif au recrutement et à l'avancement du personnel attaché au Comité supérieur de contrôle, et l'article 4 du même arrêté complété par l'arrêté royal du 18 juin 1963".

Articles 6 et 7 (articles 3 et 4 du projet).

VOORAFGAANDE OPMERKING.

In de nieuwe tekst die door het koninklijk besluit van 16 maart 1964 is vastgesteld, laten het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel en het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de beoordeling en de loopbaan van het Rijkspersoneel, aan het organiek reglement van ieder Ministerie de zorg over een vrij groot aantal punten betreffende de toepassing van die besluiten te regelen (1).

Voor de Diensten van de Eerste Minister is reeds op 6 januari 1965 een besluit vastgesteld dat de kenmerken van een organiek reglement in de zin van artikel 6 van het statuut van het Rijkspersoneel vertoont. Het regelt uitsluitend de wijze waarop vacatures ter kennis gebracht en sollicitaties ingediend worden (2). Het onderhavige ontwerp beperkt er zich toe, de verschillende besturen van de Diensten van de Eerste Minister van elkaar af te sluiten wat bevordering en verandering van graad betreft, en toe te staan, dat ambtenaren van rang 13 worden bevorderd tot graden van rang 15, overeenkomstig artikel 39, tweede lid, van het besluit van 7 augustus 1939.

.../...

---

(1) Zie de artikelen 16, 20, 53, 69 en 72 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 en de artikelen 28, 35, 38, 39, 56, 57, 64, 66 en 76 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939.

(2) Koninklijk besluit van 6 januari 1965 betreffende de vacatures van betrekkingen door verandering van graad of door bevordering te begeven bij de Diensten van de Eerste Minister, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 8 januari 1965.

De bestaande behoeften mogen een verantwoording opleveren voor het feit, dat de Regering tot dusver met afzonderlijke besluiten heeft gewerkt in de diverse aangelegenheden die te regelen waren ; om de teksten echter niet nodeloos te versnipperen, verdient het aanbeveling, voor de Diensten van de Eerste Minister een organiek reglement op te maken, dat alle bepalingen zou bevatten die nodig zijn om er het statuut van het Rijkspersoneel toe te passen.

Artikel 1.

Eerste lid.

I. Artikel 1, eerste lid, strekt ertoe, de verschillende besturen van de Diensten van de Eerste Minister van elkaar af te sluiten wat bevordering en verandering van graad betreft. Tot nu toe zijn ze niet van elkaar afgesloten (1) ; alleen de diensten van het Hoog Comité van toezicht zijn van de andere gescheiden (2).

.../...

---

(1) Arrest van de Raad van State van 10 november 1960, nr 8207, Verzameling der arresten en adviezen van de Raad van State, 1960, blz. 923.

(2) Adviezen op aanvraag van de Eerste Minister door de Raad van State krachtens artikel 6 van de wet van 23 december 1946 gegeven op 5 mei 1959 (nr 279) en op 22 juni 1961 (nr 313).

II. In de administratieve diensten van het Hoog Comité van toezicht is de dienst Enquêtes bovendien afgesloten van de administratieve dienst. In de dienst Enquêtes zelf ten slotte zijn de afdeling algemene enquêtes en de afdeling financiële enquêtes gescheiden van de afdeling enquêtes-werken. Dat blijkt uit artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 april 1958 betreffende de werving en de bevordering van het aan het Hoog Comité van toezicht verbonden personeel, gewijzigd bij koninklijk besluit van 18 juni 1963.

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, moet het ontwerp-besluit niet tot gevolg hebben, dat artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 april 1958 wordt opgeheven.

Om dubbelzinnigheid te voorkomen en om te vermijden dat teksten over eenzelfde materie versnipperd worden, ware het verkieslijk het probleem van de afsluiting inzake bevordering en verandering van graad in eenzelfde besluit te regelen voor de Diensten van de Eerste Minister in hun geheel ; het ontwerp moet dan worden aangevuld met de bijzondere bepalingen die gelden voor de aan het Hoog Comité van toezicht verbonden administratie; meteen kan artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 april 1958 worden opgeheven.

Tweede lid.

Artikel 1, tweede lid, wijkt van het eerste lid af. Voor het geval dat geen ambtenaar van het bestuur waar de betrekking vacant is, de statutaire voorwaarden vervult, staat het toe een ambtenaar van een der andere besturen van de Diensten van de Eerste Minister in de betrekking te benoemen door bevordering of verandering van graad.

.../...

I. De in artikel 1, tweede lid, toegestane afwijking gaat niet zo ver als die welke bepaald is in artikel 3 van het koninklijk besluit van 25 april 1958. Krachtens dat laatste mag immers "elke andere ambtenaar van de diensten van de Eerste Minister" in de betrekking van directeur van administratie bij de aan het Hoog Comité van toezicht verbonden administratie worden benoemd, "indien zich onder het personeel ... geen kandidaat bevindt die geschikt is om deze betrekking uit te oefenen". Artikel 3 van het koninklijk besluit van 25 april 1958, dat de Regering de bevoegdheid laat om te oordelen of de kandidaten uit de diensten van het Hoog Comité van toezicht geschikt zijn om het ambt van directeur van administratie uit te oefenen, is dus niet overeen te brengen met artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, krachtens hetwelk, als er in de genoemde diensten een "kandidaat voorhanden is die de vereiste statutaire voorwaarden vervult", geen ambtenaar van een andere dienst van de Eerste Minister mag worden benoemd. Door artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, wil dit zeggen, wordt artikel 3 van het koninklijk besluit van 25 april 1958 stilzwijgend opgeheven. Een uitdrukkelijke opheffingsbepaling is gewenst.

II. Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard sluit artikel 1, tweede lid, van het ontwerp niet uit, dat de bepalingen inzake overplaatsing kunnen worden toegepast.

.../..

In zijn advies over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 16 maart 1964 geworden is, heeft de Raad van State in verband met de overplaatsing wenken gegeven waarop de Regering niet geheel is ingegaan (1). Alleen werd in artikel 76 van het statuut de volgende bepaling als tweede lid ingevoegd : "De overplaatsing is slechts toegelaten in de gevallen en onder de voorwaarden door Ons bepaald".

Uit het samenstel van de statuutbepalingen blijkt, dat de overplaatsing reeds binnen bepaalde grenzen toegestaan is. Artikel 18 van het statuut, gewijzigd bij de besluiten van 12 maart 1948, 7 mei 1958 en 16 maart 1964, en artikel 2 van het besluit van de Regent van 3 mei 1948, gewijzigd bij de besluiten van 7 mei 1958 en 16 maart 1964, impliceren immers, dat een Rijksambtenaar kan worden overgeplaatst onder de dubbele voorwaarde dat in het Ministerie waar de betrekking vacant is, geen kandidaat geschikt wordt geacht om daarin te worden benoemd (2) en dat de betrokkene reeds de graad van de vacante betrekking of een gelijkwaardige graad heeft.

Om een juiste weergave te worden van wat de Regering bedoelt, zou de bepaling van artikel 1, tweede lid, van het ontwerp moeten worden aangevuld met de woorden : "Behalve in de gevallen dat overplaatsing is toegestaan...".

.../...

---

(1) Advies L.8594/1, overgenomen in de algemene onderrichting die bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 10 november 1964, blz. 11.789 - 11.790.

(2) Zie onder meer het verslag aan de Regent bij het besluit van 12 maart 1948 tot wijziging van artikel 18 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937.

De strekking van artikel 1, tweede lid, kan dus als volgt worden omschreven : als in het bestuur of de dienst waar de betrekking vacant is, geen kandidaat geschikt wordt geacht, kan in die betrekking worden voorzien door overplaatsing van een ambtenaar van een ander Ministerie of, a fortiori, van een andere dienst van de Eerste Minister, met dien verstande dat slechts een ambtenaar die reeds de graad van de vacante betrekking of een gelijkwaardige graad heeft,kan worden overgeplaatst. Alleen als geen kandidaat uit het bestuur of de dienst de statutaire voorwaarden vervult, kan de overheid een beroep doen op een kandidaat van een ander bestuur of van een andere dienst met een graad van lagere rang.

Artikel 2.

Liever dan in het tweede lid een gedeelte van artikel 39, tweede lid, van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 te herhalen, verwijze men naar die bepaling.

\+

\+ \+

Bovendien moet het ontwerp ook naar de vorm enige wijziging ondergaan.

Mede met inachtneming van de hiervorengemaakte opmerkingen, stelt de Raad van State de volgende tekst voor :

.../...

Opschrift en aanhef.

(Tekst van het ontwerp, maar in de aanhef moet aan het tweede lid worden toegevoegd : "inzonderheid op artikel 6").

Artikel 1.

(Tekst van artikel 1, eerste lid, van het ontwerp, maar de woorden "het Hoog Comité van toezicht" vervange men door de woorden "de aan het Hoog Comité van toezicht verbonden administratie", zoals die staan in artikel 1 van het besluit van 25 april 1958, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 juni 1963).

"Artikel 2 (nieuw artikel, door de Raad van State voorgesteld).

In de aan het Hoog Comité van toezicht verbonden administratie kan bevordering door verhoging in graad of door overgang naar het hoger niveau, alsook verandering van graad slechts geschieden binnen eenzelfde dienst, te weten de dienst Enquêtes of de administratieve dienst.

Bovendien is er, voor dezelfde benoemingen, in de dienst Enquêtes een afsluiting tussen de afdelingen algemene enquêtes en financiële enquetes aan de ene en de afdeling enquêtes-werken aan de andere kant" .

.../...

"Artikel 3 (artikel 1,tweede lid,van het ontwerp).

Behalve in de gevallen dat overplaatsing is toegestaan, mag van de regel van de artikelen 1 en 2 alleen worden afgeweken als in de dienst waar de betrekking vacant is, geen kandidaat voldoet aan de statutaire voorwaarden om in die betrekking te worden benoemd".

"Artikel 4 (artikel 2 van het ontwerp).

De ambtenaren van de Diensten van de Eerste Minister met een graad van rang 13 kunnen tot de graden van rang 15 worden bevorderd overeenkomstig artikel 39 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de beoordeling en de loopbaan van het Rijkspersoneel".

"Artikel 5 (nieuw artikel, door de Raad van State voorgesteld)

Opgeheven worden artikel 3 van het koninklijk besluit van 25 april 1958 betreffende de werving en de bevordering van het aan het Hoog Comité van toezicht verbonden personeel, en artikel 4 van hetzelfde besluit, aangevuld bij het koninklijk besluit van 18 juni 1963".

Artikelen 6 en 7.

(Artikelen 3 en 4 van het ontwerp, maar in artikel 4 lezen men "... zijn ... belast ..." in plaats van "... worden... belast ...").

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,

G. HOLOYE, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
J. DE MEYER,

G. DE LEUZE, greffier adjoint, greffier.

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.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) G. DE LEUZE.

De kamer was samengesteld uit

De Heren :

eerste voorzitter,

staatsraden,

bijzitters van de afdeling wetgeving,

adjunct-griffier, griffier.

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 PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) J. SUETENS.