

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par les Ministres compétents pour la Fonction publique, membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, le 24 mai 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'ordonnance "portant des mesures temporaires en faveur des membres du personnel des services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale", a donné le 5 octobre 1994 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 mei 1994 door de Ministers bevoegd voor Ambtenarenzaken, leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van ordonnantie "houdende voorlopige maatregelen ten voordele van de personeelsleden van de diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad", heeft op 5 oktober 1994 het volgend advies gegeven :

I. L'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises réserve au collège réuni de la Commission communautaire commune le pouvoir de déterminer le statut administratif des membres du personnel de ses services; l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles leur est applicable, ainsi qu'il résulte de la combinaison des articles 40, § 1er, et 79, § 3, alinéa 2, de cette même loi spéciale du 12 janvier 1989.

Une ordonnance de la Commission communautaire commune ne peut donc, ainsi que l'avant-projet entend le faire, régler certains des éléments du statut du personnel des services du collège réuni sans méconnaître l'article 79 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, qui réserve en propre cette compétence audit collège.

II. Le collège réuni ne pourrait lui-même arrêter de telles règles qu'en se conformant à l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Saisie le 8 mars 1994 d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "portant des mesures temporaires en faveur des membres du personnel des services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale", la section de législation constatait dans son avis L. 23.180/2, donné le 14 mars 1994 (1), que l'objet de

(1) Cf., dans le même sens, l'avis L. 23.105/2, donné le 16 mars 1994 sur un avant-projet d'ordonnance "portant des mesures temporaires relatives à des membres du personnel des services du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale et des organismes qui en dépendent".

dispositions essentielles de l'avant-projet consistait à déroger, par des mesures exceptionnelles d'admission au stage en vue du recrutement à titre définitif, à certains des principes généraux du statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Etat applicables aux services du collège réuni de la Commission communautaire commune et, plus particulièrement, à l'article 15 de l'arrêté royal du 22 novembre 1991 déterminant ces principes, en vertu duquel les lauréats des concours organisés par le Secrétariat permanent de recrutement doivent être admis au stage, en vue de la nomination, dans l'ordre de leur classement. Elle concluait par conséquent que "l'avant-projet d'ordonnance tend à écarter l'application de règles arrêtées en exécution de l'article 87 de la loi spéciale de réformes institutionnelles; en tant que cette disposition de la loi spéciale détermine, en vertu de la Constitution, les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, l'avant-projet porte dès lors atteinte à l'application de règles participant à la répartition de ces compétences".

Le texte examiné constitue une version remaniée de cet avant-projet; la demande d'avis précise la nature des amendements qui y ont été apportés dans le but de satisfaire aux observations formulées dans l'avis précité.

Selon le fonctionnaire délégué, l'avant-projet actuel s'inspire ainsi encore plus étroitement que le précédent, des mesures transitoires prévues par les articles 9 à 12, 14 et 15 de la loi du 20 février 1990 relative aux agents des administrations et de certains organismes d'intérêt public; il indique cependant que les hypothèses prévues à l'article 3, 2°, a et b, ainsi que les

.../...

autres dispositions du projet, qui prennent ces cas en considération, seraient en fait superflues, car aucun des agents contractuels actuellement en service et satisfaisant à la condition fixée à l'article 3, 1^o, ne pourrait en réalité se prévaloir de la qualité de lauréat d'un concours de recrutement antérieur pour prétendre, en application des dispositions particulières précitées, au bénéfice des mesures envisagées; selon les explications fournies, ils devront donc tous, en fait, être lauréats d'un concours de recrutement visé à l'article 3, 2, c, du projet, à organiser par le Secrétariat permanent de recrutement en exécution de son article 4.

L'examen du projet peut, dès lors, pour la clarté, faire abstraction des deux hypothèses particulières visées plus haut, dont le projet pourrait d'ailleurs faire lui-même l'économie, puisqu'elles ne correspondent pas à des situations existantes, et tiendra par conséquent pour acquis que les agents contractuels satisfaisant à la condition de l'article 3, 1^o, devront en outre être lauréats d'un concours de recrutement organisé en exécution du texte en projet, et aux épreuves duquel ils devront réellement prendre part.

Même considéré de la sorte, l'avant-projet actuel appelle cependant des observations similaires à celles formulées dans le précédent avis.

Certes, prévoit-il désormais que "ce concours sera également accessible aux candidats qui ne peuvent invoquer les dispositions de la présente ordonnance" (1); il n'en

(1) Article 3, 2^o, c, alinéa 2, du projet.

reste pas moins que l'élément fondamental du projet - c'est-à-dire celui par lequel ses auteurs se proposent d'atteindre le but qu'ils se sont fixé - consiste en l'établissement, à l'issue de chacun de ces concours, de deux classements distincts, l'un constitué entre les seuls lauréats bénéficiaires des mesures exceptionnelles en projet, et le second entre les autres candidats qui, quoique également lauréats des mêmes épreuves, n'appartiennent pas à la catégorie de ces bénéficiaires; à ces classements distincts seront attachés des effets différents en droit, puisque le classement établi entre les agents contractuels actuellement en service déterminera l'attribution d'un "quota réservé" des emplois à pourvoir, correspondant à la moitié de ceux-ci. C'est précisément en cela que ces agents peuvent être qualifiés de "bénéficiaires" de l'ordonnance (1).

(1) Articles 6 et 7 du projet; le fonctionnaire délégué confirme que les lauréats visés à l'article 6, § 3, alinéa 1er, 3°, doivent être des "bénéficiaires" au sens de l'article 3, ce que ne sont pas les candidats qui, ne pouvant invoquer les dispositions en projet, participeraient toutefois aux concours dont elles prévoient l'organisation; l'attribution des emplois alternativement aux lauréats de l'une puis de l'autre catégorie, respectivement selon l'ordre de chacun des deux classements, aura vraisemblablement pour effet de modifier fondamentalement l'ordre dans lequel les lauréats devraient être engagés sur la base d'un classement unique.

Le principe général rappelé plus haut (1), en vertu duquel les lauréats sont admis au stage, en vue de la nomination, dans l'ordre de leur classement, ainsi que, plus généralement, le principe même du concours et du classement qui s'ensuit comme éléments déterminants du recrutement, impliquent l'établissement d'un classement unique, lequel peut seul fidèlement rendre compte de la manière dont chaque candidat a satisfait aux épreuves vis-à-vis de ses concurrents et garantir l'attribution des emplois en fonction des mérites respectifs que le concours a justement pour objet d'évaluer.

Ces principes ne peuvent s'accommoder de l'établissement de classements distincts, destinés à sanctionner des épreuves pourtant identiques, en fonction de la situation particulière des lauréats, les distinguant à l'effet de réserver à certains d'entre eux un avantage pour l'attribution d'emplois auxquels un égal accès doit au contraire être assuré à tous.

(1) Voyez l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, pris par le Roi à la suite de l'annulation de l'arrêté royal du 22 novembre 1991. L'article 15 du nouvel arrêté royal est identique à l'article 15 de l'arrêté du 22 novembre 1991. Il produit ses effets le 7 mars 1992.

I. Artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen verleent het verenigd college van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie de bevoegdheid om het administratief statuut vast te stellen van de personeelsleden van zijn diensten; artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is op hen van toepassing, zoals blijkt uit de gezamenlijke artikelen 40, § 1, en 79, § 3, tweede lid, van dezelfde bijzondere wet van 12 januari 1989.

Een ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie kan dus niet, gelijk het voorontwerp beoogt te doen, sommige onderdelen van het personeelsstatuut van de diensten van het verenigd college regelen zonder artikel 79 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 te schenden, dat die bevoegdheid aan het college alleen verleent.

II. Het verenigd college zou zelf zulke regels slechts kunnen geven als het zich richt naar artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De afdeling wetgeving, die op 8 maart 1994 is geadieerd ter zake van een aanvraag om advies over een voorontwerp van ordonnantie "houdende voorlopige maatregelen ten voordele van de personeelsleden van de Diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad", heeft in haar advies

.../...

L. 23.180/2 dat zij op 14 maart 1994 heeft uitgebracht (1) erop gewezen dat fundamentele bepalingen van het voorontwerp ertoe strekken om door middel van uitzonderingsmaatregelen inzake toelating tot de proeftijd met het oog op aanwerving in vast verband, af te wijken van sommige algemene beginselen van het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het rijkspersoneel die gelden voor de diensten van het verenigd college van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, in het bijzonder van artikel 15 van het koninklijk besluit van 22 november 1991 dat die beginselen vastlegt, krachtens hetwelk degenen die geslaagd zijn voor de vergelijkende examens uitgeschreven door het Vast Wervingssecretariaat in de volgorde van hun rangschikking tot de proeftijd moeten worden toegelaten, met het oog op benoeming. De afdeling wetgeving heeft dan ook de volgende gevolgtrekking gemaakt : "het voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe de toepassing van ter uitvoering van artikel 87 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen vastgestelde regels terzijde te schuiven; doordat artikel 87 van de bijzondere wet, krachtens de Grondwet, de respectieve bevoegdheden vaststelt van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, doet het voorontwerp bijgevolg afbreuk aan de toepassing van regels inzake de verdeling van die bevoegdheden".

(1) Cf., in dezelfde zin, advies L. 23.105/2, dat op 16 maart 1994 is gegeven over een voorontwerp van ordonnantie "houdende tijdelijke maatregelen betreffende personeelsleden van het Ministerie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en van de instellingen die er van afhangen".

De onderzochte tekst is een herwerkte versie van dat voorontwerp; de adviesaanvraag geeft de aard van de wijzigingen aan die erin zijn aangebracht om te voldoen aan de opmerkingen die in het voormelde advies zijn gemaakt.

Volgens de gemachtigde ambtenaar bouwt het huidige voorontwerp zodoende, nog meer dan het vorige, voort op de overgangsmaatregelen waarin voorzien wordt door de artikelen 9 tot 12, 14 en 15 van de wet van 20 februari 1990 betreffende het personeel van de overheidsbesturen en van sommige instellingen van openbaar nut; hij geeft evenwel aan dat de gevallen bepaald in artikel 3, 2°, a en b, alsook de overige bepalingen van het ontwerp, waar die gevallen in ogenschouw worden genomen, feitelijk overbodig zouden zijn aangezien niemand van de arbeidscontractanten die nu in dienst zijn en voldoen aan de voorwaarde gesteld in artikel 3, 1°, zich in werkelijkheid vermag te beroepen op de hoedanigheid van geslaagde van een vroeger vergelijkend wervingsexamen om met toepassing van de voornoemde bijzondere bepalingen aanspraak te maken op de voorzieningen van de in uitzicht gestelde maatregelen; volgens de verschaftte uitleg zullen zij in feite allen geslaagd dienen te zijn voor een in artikel 3, 2, c, van het ontwerp bedoeld vergelijkend wervingsexamen dat door het Vast Wervingssecretariaat georganiseerd zal moeten worden ter uitvoering van artikel 4 van het ontwerp.

Bij het onderzoek van het ontwerp kunnen bijgevolg duidelijkheidshalve de beide hiervoren bedoelde bijzondere gevallen buiten beschouwing worden gelaten, die in het ontwerp zelf trouwens achterwege kunnen blijven, aangezien

.../...

zij niet overeenkomen met bestaande situaties en zal dientengevolge als vaststaande worden beschouwd dat de arbeidscontractanten die voldoen aan het vereiste van artikel 3, 1^o, daarenboven dienen te slagen voor een vergelijkend wervingsexamen dat ter uitvoering van de ontworpen tekst wordt uitgeschreven, aan de verschillende delen van welk examen zij werkelijk zullen moeten deelnemen.

Zelfs als het huidige voorontwerp op die manier wordt gezien, geeft het nog aanleiding tot soortgelijke opmerkingen als die welke in het vorige advies zijn gemaakt.

Weliswaar bepaalt dat voorontwerp dat "dat examen ook toegankelijk (zal) zijn voor gegadigden die zich niet kunnen beroepen op de bepalingen van deze ordonnantie" (1), doch desalniettemin bestaat de basisregeling van het ontwerp, namelijk die waarmee de stellers van het ontwerp het oogmerk dat zij nastreven willen bereiken, erin na afloop van elk vergelijkend examen twee onderscheiden rangschikkingen op te maken, de ene bestaande uit niets anders dan de geslaagden die in aanmerking komen voor de ontworpen uitzonderingsmaatregelen en de andere bestaande uit de overige gegadigden, die weliswaar ook geslaagd zijn voor dezelfde examens, doch niet behoren tot de categorie van die begunstigden; aan die afzonderlijke rangschikkingen zullen verschillende rechtsgevolgen worden verbonden, aangezien de rangschikking bestaande uit de arbeidscontractanten die nu in dienst zijn aanleiding zal geven tot het toewijzen van een "voorbehouden quotum" van de te verlenen

(1) Artikel 3, 2^o, c, tweede lid, van het ontwerp.

betrekkingen, namelijk de helft hiervan. Precies in dat opzicht is het dat die personeelsleden aangemerkt kunnen worden als "begunstigden" van de ordonnantie (1).

Het hiervoren gememoreerde algemene beginsel (2), krachtens hetwelk de geslaagden, met het oog op benoeming, in de volgorde waarin ze zijn gerangschikt tot de proeftijd worden toegelaten, alsook meer in het algemeen het beginsel zelf van het vergelijkend examen en van de daaropvolgende rangschikking als elementen die bepalend zijn voor de

-
- (1) Artikelen 6 en 7 van het ontwerp; de gemachtigde ambtenaar bevestigt dat de geslaagden bedoeld in artikel 6, § 3, eerste lid, 3°, "begunstigden" dienen te zijn in de zin van artikel 3, wat de gegadigden die, doordat zij zich niet kunnen beroepen op de ontworpen bepalingen, toch zouden deelnemen aan de vergelijkende examens die door die bepalingen worden voorgeschreven, niet zijn; het beurtelings toewijzen van de betrekkingen aan de geslaagden van de ene en van de andere categorie, respectievelijk overeenkomstig de volgorde van elk van beide rangschikkingen, zal waarschijnlijk ten gevolge hebben dat de volgorde waarin de geslaagden op basis van een enige rangschikking in dienst genomen moeten worden, grondige wijzigingen ondergaat.
- (2) Vergelijk het koninklijk besluit van 26 september 1994 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, dat door de Koning is vastgesteld ten gevolge van de vernietiging van het koninklijk besluit van 22 november 1991. Artikel 15 van het nieuwe koninklijk besluit is volkomen gelijk aan artikel 15 van het besluit van 22 november 1991. Het treedt in werking met ingang van 7 maart 1992.

.../...

aanwerving, houden in dat een enige rangschikking dient te worden opgemaakt, de enige die een getrouwe weergave vermag te zijn van de wijze waarop een gegadigde de examens heeft afgelegd in vergelijking met zijn mededingers en een waarborg dat de betrekkingen worden toegewezen met inachtneming van de onderscheiden verdiensten die precies op basis van het vergelijkend examen moeten worden beoordeeld.

Die beginselen verdragen zich niet met het opmaken van afzonderlijke rangschikkingen die moeten dienen ter bekrachtiging van examens die desalniettemin identiek zijn, al naargelang van de specifieke situatie van de geslaagden, tussen wie zodoende een onderscheid wordt gemaakt teneinde sommigen van hen te bevoordelen ter zake van het toewijzen van betrekkingen die daarentegen gelijkelijk toegankelijk behoren te zijn voor allen.

La chambre était composée de :

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

F. DELPEREE,
J.-M. FAVRESSE,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

De kamer was samengesteld uit :

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.