

ADV.

Conseil d'Etat - Raad van Staat
LÉGISLATION - WETGEVING
- 1 -
24 NOV 1961
<i>Coördinatie (2)</i>

L. 7675/1.

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 4 novembre 1961, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "régulant l'exécution, en ce qui concerne les provinces et les communes, de l'article 6 de la loi du 27 juillet 1961 portant certaines mesures en faveur du personnel de carrière des cadres d'Afrique", a donné le 13 novembre 1961 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 4e november 1961 door de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de uitvoering, wat de provincies en de gemeenten betreft, van artikel 6 van de wet van 27 juli 1961, houdende sommige maatregelen ten gunste van het beroepspersoneel van de kaders van Afrika", heeft de 13e november 1961 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

Le projet a pour objet de pourvoir à l'exécution partielle de l'article 6 de la loi du 27 juillet 1961 portant certaines mesures en faveur du personnel de carrière des cadres d'Afrique.

Il organise l'accession des anciens agents de carrière d'Afrique aux emplois dans les services provinciaux et communaux.

Il constitue une deuxième étape dans l'exécution dudit article 6. L'arrêté royal du 6 octobre 1961, publié au Moniteur belge du 10 octobre, et organisant l'admission des anciens agents de carrière d'Afrique dans les administrations de l'Etat, en fut la première.

Dans un but de clarté il serait souhaitable que soit défini le champ d'application des mesures d'exécution que l'arrêté en projet comporte, à l'instar de ce qui est fait dans l'arrêté royal du 6 octobre 1961 prérappelé.

Pareille disposition pourrait être insérée dans un chapitre 1er, dans lequel les dispositions de l'article 1er du projet trouveraient également leur place. Les règles à appliquer en cas de recrutement à titre définitif feraient l'objet d'un chapitre distinct.

.../...

Le projet ne comporte aucune disposition organisant l'appel en service, en vue de leur nomination définitive, dans les emplois vacants, des candidats classés en ordre utile. La question présente peu d'intérêt pratique pour le recrutement dans les services des communes peu importantes. Il est, par contre, utile de régler la question en vue des recrutements à effectuer pour les services provinciaux et pour les services des communes importantes.

Le projet ne prévoit rien concernant les réserves de recrutement qui sont cependant constituées dans certaines communes importantes du pays. Il pourrait utilement être complété en ce sens. Il serait indiqué, à cet effet, de s'inspirer de l'arrêté royal du 6 octobre 1961.

Le cas des recrutements à titre temporaire n'est pas traité non plus. Il est indispensable qu'il le soit, puisqu'aux termes de la loi du 27 juillet 1961, les conditions de recrutement ne sont pas les mêmes que pour le recrutement à titre définitif. Les mesures particulières relatives au recrutement à titre temporaire constitueraient un troisième chapitre.

Dans un quatrième chapitre, comprenant les mesures transitoires et finales, figurerait un article qui, dans le but d'assurer une application immédiate et complète de la loi du 27 juillet 1961,

.../...

exprimerait l'intention que le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique a manifestée en déclarant à la Commission du Sénat que les réserves de recrutement existant dans les administrations belges ne pourraient être invoquées contre l'établissement des quotas prévus par la loi (1). Ce chapitre comprendrait aussi les articles concernant l'entrée en vigueur et l'exécution de l'arrêté.

Grâce à ces différentes additions, le projet constituerait, à l'instar de l'arrêté royal du 6 octobre 1961, un arrêté complet d'exécution de l'article 6 de la loi du 27 juillet 1961, en tant que cet article concerne le recrutement dans les services provinciaux et communaux. Il répondrait ainsi aux intentions du Gouvernement, telles qu'elles ont été exprimées par le fonctionnaire délégué.

+

+ +

Reprenant les termes mêmes de la loi du 27 juillet 1961, le projet emploie l'expression "les services provinciaux et communaux". Il paraît conforme à l'intention du législateur, telle qu'elle résulte des travaux préparatoires et de la phrase finale de l'article 6, § 1er, alinéa 1er, de cette loi, de comprendre ces termes dans le sens le plus large, englobant notamment les services des commissions d'assistance publique et des associations intercommunales.

+

+ +

.../...

- - - - -

(1) Doc. parl. S.E., 1961, Sénat, n° 124, p.4.

Pour prévenir toute discussion à ce sujet, il serait opportun d'employer dans le projet l'expression "les services des provinces, des communes, des associations intercommunales et des établissements subordonnés aux provinces ou aux communes".

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 1er.

L'expression "de qui relève l'administration du personnel ..." pourrait donner à croire qu'il existe une administration de ce nom. On veut désigner, en fait, le Ministre chargé des attributions de l'ancien Ministre des Affaires africaines, qui se rapportent au personnel des cadres d'Afrique. Par conséquent il serait préférable d'adopter l'expression qui a été employée dans la loi du 27 juillet 1961 (article 13), à savoir : "Ministre ayant dans ses attributions l'assistance au Congo et au Ruanda-Urundi".

+

+ +

Le but de l'article 1er du projet est d'assurer une information efficace des bénéficiaires de la loi du 27 juillet 1961; il serait, dès lors, souhaitable :

- 1° de remplacer l'expression "conditions d'accession à ces emplois" par les mots "les conditions d'aptitude physique, les conditions de diplômes ou de certificats, et, le cas échéant, les conditions de pratique professionnelle";

.../...

2° d'exiger également la communication du programme de l'épreuve d'admission éventuelle.

Article 2.

Eu égard à l'intitulé précis du projet, il y a lieu de supprimer partout, sauf à l'article 1er, l'intitulé de la loi du 27 juillet 1961.

Selon les déclarations explicites et répétées du Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, tant devant la Chambre des Représentants (ann. parl., S.E. 1961, Chambre, p. 6, séance du 12 juillet 1961), que devant le Sénat (ann.parl., S.E. 1961, Sénat, p. 611, séance du 19 juillet 1961), au cours des débats ayant précédé le vote de la loi du 27 juillet 1961, les épreuves d'admission auxquelles seront soumis les candidats bénéficiant du quota réservé, doivent avoir pour but non pas tant de vérifier leur formation et leurs connaissances générales que d'apprécier leurs aptitudes concrètes et pratiques dans le cadre de l'activité professionnelle à laquelle ils se destinent.

L'ensemble des épreuves auxquelles les anciens agents de carrière d'Afrique seront soumis, doit avoir pour objectif de déterminer s'ils sont aptes à exercer les fonctions auxquelles ils sont candidats.

.../...

Dans la détermination des règles générales auxquelles les autorités compétentes devront se conformer, il y a lieu de tenir compte de la diversité des modalités des épreuves d'admission qui sont prévues en matière de recrutement aux emplois dans les "services provinciaux et communaux", ainsi que des réformes envisagées dans le cadre du titre IV de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, modifié par la loi du 27 juillet 1961. Il convient également, dans la mesure du possible, d'aligner ces règles sur celles qui ont été fixées pour le recrutement des anciens agents de carrière d'Afrique dans les administrations de l'Etat, par l'arrêté royal du 6 octobre 1961 précité.

Article 3.

Si, à la lettre, les dispositions de l'article 3 du projet peuvent apparaître comme des mesures d'exécution de l'article 6, § 1er, alinéa 3, de la loi du 27 juillet 1961, elles s'inscrivent en réalité dans le cadre de l'exécution des dispositions de l'alinéa 2, 8°, du même paragraphe, aux termes desquelles le Roi, en toute hypothèse, a le pouvoir de déterminer le programme des épreuves. Elles s'inscrivent aussi partiellement dans le cadre de l'exécution de l'alinéa 2, 6°, dans la mesure où les emplois visés requièrent une "pratique professionnelle" qui peut être constatée par un certificat.

.../...

En effet, ces dispositions visent les cas d'emplois qui exigent une qualification ou des aptitudes professionnelles particulières, c'est-à-dire les cas dans lesquels les autorités compétentes prévoient des épreuves dites professionnelles, portant sur des matières en rapport direct avec les fonctions à remplir par les candidats. Dans ces cas, il peut être imposé aux candidats bénéficiaires de l'article 6 de la loi du 27 juillet 1961, au même titre qu'aux autres candidats, de faire, lors de l'épreuve d'admission, la preuve qu'ils possèdent l'aptitude professionnelle requise, ce qui ne pourra être vérifié qu'au moyen d'interrogations et d'exercices appropriés.

En revanche, l'article 6, § 1er, alinéa 3, de la loi du 27 juillet 1961 se rapporte aux emplois dont la nature requiert, tant dans l'intérêt d'un bon fonctionnement des administrations (1) qu'en vue d'assurer la sécurité des agents et aussi celle du public, des conditions d'admission complémentaires d'âge et de capacités particulières d'ordre technique, scientifique ou professionnel ou même physique (2).

.../...

-
- (1) Voir déclaration du Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique devant la Chambre des Représentants, ann. parl., S.E., 1961, Ch., séance du 12 juillet 1961, p. 6.
- (2) Voir rapport de la commission de la Chambre des Représentants, doc. parl., S.E., 1961, doc. 106, n° 5, p. 6, et déclarations du Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique devant le Sénat, ann. parl., S.E., 1961, séance du 19 juillet 1961, p. 611.

Pour ceux de ces emplois qui seront spécialement déterminés par le Roi, il pourra être exigé des candidats bénéficiaires du quota réservé, qu'ils n'aient pas dépassé un certain âge considéré comme un maximum et qu'ils satisfassent à certaines épreuves de capacité (1) qu'ils pourront subir à l'occasion de l'épreuve d'admissibilité (2).

En vertu de l'article 6, § 1er, alinéa 3, de la loi du 27 juillet 1961, le Roi peut aussi bien déterminer d'une manière générale ce qu'il faut entendre par emplois techniques ou spéciaux que désigner ceux-ci nommément dans un seul arrêté royal ou séparément dans chaque cas d'espèce. Il peut, aussi bien de manière générale que dans chaque cas particulier, déterminer les conditions d'âge et les conditions de capacité complémentaires.

L'absence d'arrêtés ayant pour objet, soit de déterminer ce qu'il faut entendre par "emplois techniques ou spéciaux" ou de les désigner nommément, soit de déterminer les conditions complémentaires d'âge et de capacité, ne pourrait en rien entraver le recrutement par les autorités compétentes, puisque, même lorsqu'il s'agit de conférer un "emploi technique ou spécial", le Roi reste libre d'exiger ou non des conditions complémentaires d'âge et de capacité.

.../...

(1) Exposé des motifs, doc. parl., S.E. 1961, Ch. doc. 106, n° 1, p. 8.

(2) Déclaration du Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique devant le Sénat, ann. parl., S.E., 1961, Sénat, séance du 19 juillet 1961, p. 611.

Ainsi les dispositions de l'article 3 du projet reposent sur une confusion entre les pouvoirs attribués au Roi en vertu de l'article 6, § 1er, alinéa 2, 8°, de la loi du 27 juillet 1961 et l'habilitation donnée au Roi aux termes de l'alinéa 3 de ce même paragraphe. Elles doivent être remplacées par une disposition prévoyant l'autorisation pour les autorités compétentes, lorsque les emplois à conférer exigent une qualification ou des aptitudes professionnelles particulières, de soumettre les candidats aux emplois réservés aux épreuves dites professionnelles qui sont également imposées aux autres candidats.

Article 4.

Les dispositions de l'article 4 reposent également sur une interprétation erronée des termes "emplois techniques ou spéciaux" du même article 6, § 1er, alinéa 3, de la loi du 27 juillet 1961. Les emplois visés à l'article 4 du projet ne sauraient être considérés comme des emplois techniques ou spéciaux dans le sens de l'article 6, § 1er, alinéa 3, prérappelé, tel qu'il résulte des travaux préparatoires.

.../...

Il ne peut donc être exigé, en ce qui concerne les emplois visés à l'article 4 du projet, des conditions complémentaires d'âge et de capacités scientifiques et professionnelles. Cependant, pour être admis à ces emplois, comme à tous les autres emplois, les candidats bénéficiaires de l'article 6 de la loi doivent satisfaire à toutes les conditions d'aptitude physique, à toutes les conditions de diplômes ou de certificats et, le cas échéant, à toutes les conditions de pratique professionnelle requises.

En effet, les seuls avantages que le législateur a entendu accorder aux bénéficiaires de l'article 6 de la loi sont les suivants :

- 1° bénéfice d'un régime de quota réservé;
- 2° dispense des conditions d'âge;
- 3° soumission à une épreuve d'admission particulière dans les cas où l'accession à l'emploi postulé, selon les conditions ordinaires, est subordonnée au classement en ordre utile à un concours d'admission ou à la réussite d'une épreuve d'admission;
- 4° classement des candidats ayant obtenu le minimum des points requis, selon la durée du service en Afrique, le nombre d'enfants à charge et l'âge;
- 5° dispense du stage.

En faveur des candidats aux emplois temporaires réservés il y a, en plus, dispense, dans tous les cas, de l'épreuve d'admission.

.../...

En ce qui concerne les anciens agents de carrière d'Afrique qui n'ont pas été admis à titre définitif, la dispense des conditions d'âge est subordonnée à certaines conditions.

Pour le surplus, les candidats bénéficiaires de l'article 6 de la loi sont soumis aux mêmes conditions que les autres candidats.

Pour plus de clarté et plus de précision, l'arrêté en projet pourrait utilement être complété par une disposition analogue à celle de l'article 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 6 octobre 1961. Cette disposition pourrait être insérée dans le chapitre Ier.

Article 6.

Ce que l'article 6 a pour objet de déterminer n'est point un "régime" de préférence, mais un mode de classement selon l'ordre de préférence prévu à l'article 6, § 1er, alinéa 5, de la loi.

L'expression "en Afrique" au littéra a, bien que répondant aux exigences d'une stricte équité, s'écarte cependant des termes de l'article 6, § 1er, alinéa 5, de la loi, puisque, dans les limites de cette disposition, tant dans la loi que dans les travaux préparatoires, il n'est question que du "Congo" sans qu'à aucun moment il soit fait allusion au Ruanda-Urundi.

+

+ +

Le texte proposé ci-après tient compte des observations formulées dans l'avis. Il apporte, en outre, au projet des modifications de forme qui ne requièrent pas de commentaire.

.../...

TEXTE PROPOSE PAR LE CONSEIL D'ETAT.

=====

Intitulé et préambule : ... (comme au projet) ...CHAPITRE Ier.- CHAMP ET MODALITES D'APPLICATION.Article 1er (nouveau).-

Les membres du personnel de carrière des cadres d'Afrique visés à l'article 2 de la loi du 27 juillet 1961 portant certaines mesures en faveur du personnel de carrière des cadres d'Afrique, bénéficient des mesures particulières prévues par le présent arrêté lorsqu'ils sont candidats soit à un emploi définitif, soit à un emploi temporaire dans les services des provinces, des communes, des associations intercommunales et des établissements subordonnés aux provinces ou aux communes.

Toutes les conditions et formalités qui sont prévues par la législation et par la réglementation en matière de recrutement à ces emplois leur sont applicables dans la mesure où elles ne sont contraires ni aux dispositions de la loi du 27 juillet 1961, ni à celles du présent arrêté.

Article 2 (cfr. article 1er).-

Les administrations et les établissements mentionnés à l'article 1er font connaître au Ministre ayant dans ses attributions l'assistance au Congo et au Ruanda-Urundi, les emplois qui sont vacants dans leurs services et qui font partie du quota réservé

.../...

conformément à l'article 6 de la loi du 27 juillet 1961, ainsi que les conditions d'aptitudes physiques, les conditions de diplômes ou de certificats, le cas échéant les conditions de pratique professionnelle, et le programme de l'épreuve d'admission.

Ces renseignements doivent être fournis au plus tard quarante jours avant la date de clôture de l'inscription des candidats.

CHAPITRE II.-RECRUTEMENT A TITRE DEFINITIF.

Article 3 (articles 2, 3 et 4 du projet).-

L'épreuve d'admission prévue à l'article 6, § 1er, 8°, de la loi du 27 juillet 1961 est imposée aux candidats bénéficiaires de cette loi, uniquement lorsque les candidats non bénéficiaires sont eux-mêmes soumis à un examen ou à un concours pour l'accession aux emplois à conférer.

Le programme de cette épreuve est fixé comme suit :

1. Lorsque l'examen ou le concours comporte une épreuve sur la formation générale, celle-ci est remplacée par une épreuve destinée à vérifier la maturité et les qualités de caractère des candidats.

.../...

2. Lorsque l'examen ou le concours comporte des interrogatoires et exercices sur des matières choisies d'après le caractère des fonctions à remplir, l'autorité compétente décide si les candidats aux emplois réservés seront soumis à ces interrogatoires et exercices.

3. Lorsque l'examen ou le concours comporte entre autres une épreuve sur des matières déterminées ayant pour objet de vérifier les connaissances classiques et la culture générale des récipiendaires, les candidats aux emplois réservés en sont dispensés.

4. Lorsque l'examen ou le concours comporte exclusivement l'épreuve mentionnée au 3, les candidats aux emplois réservés sont soumis, à leur choix, soit à ladite épreuve, soit à une épreuve particulière consistant :

A. Pour les fonctions correspondant à celles qui sont exercées par des agents classés dans les troisième et quatrième catégories des agents de l'Etat : en un exercice de rédaction qui, sur décision de l'autorité compétente peut être complété ou remplacé soit par une interrogation orale, soit par un exercice pratique, soit par une interrogation orale et une épreuve pratique sur des matières en rapport avec le caractère des fonctions à remplir par les candidats;

.../...