

Kamer der Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1955-1956.

8 DECEMBER 1955.

WETSVOORSTEL

houdende regularisatiemaatregelen ten voordele van sommige personeelsleden der Rijksbesturen die in de eerste categorie gefungeerd hebben en in dienst traden vóór 25 mei 1947.

TOELICHTING

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

In de Senaatscommissie van Financiën, verklaarde de heer Eerste Minister, dat de Regering, in het hoger belang van de Administratie, het regularisatieprobleem der tijdelijken, zonder verwijl wil regelen. Daarom werd alles in het werk gesteld om de nog hangende bewerkingen zo spoedig mogelijk af te handelen en werden er reeds examens afgenomen van de agenten van 1^{ste} en 2^{de} categorie, welke na 25 mei 1947 in dienst traden.

De Administratie heeft destijds beroep gedaan op personen, die niet in het bezit waren van een hogeschool-diploma, om functies te vervullen, in de eerste categorie. Zij traden in dienst vóór 25 mei 1947 en zijn thans gerangschikt in de tweede categorie. Welke waarborgen zullen aan deze agenten gegeven worden bij de regularisatie der tijdelijken? Zonder nieuwe tussenkomst van de wetgever kan voor hen niets gedaan worden.

Op 14 september 1955 heeft de heer Eerste Minister aan een parlementaire delegatie een onmiddellijk onderzoek van deze kwestie beloofd.

De kaderwet van 27 juli 1953 voorziet o.m. de regularisatie *ex officio* van de ambtenaren en beambten van 1^{ste} en 2^{de} categorie, die vóór 25 mei 1947 in Staatsdienst kwamen in de aanvangsgraad waarmee zij binnenkwamen, op voorwaarde dat zij de voorziene studiegetuigschriften bezaten. Die kaderwet bepaalt allerhande nieuwe criteria, doch uitzondering wordt gemaakt op gebied van studiegetuigschriften. Aan dit laatste wordt te veel belang gehecht, wat in andere landen niet het geval is, omdat meer dan eens en regelmatig vastgesteld wordt en bewezen, dat de hoogst ontwikkelden daarom niet altijd goede leiders en werkers zijn, op wie de Administratie mag bouwen. Voor de agenten van de 3^{de} en 4^{de} categorie wordt deze datum op 1 juli 1951 verschoven, zodat allen (duizenden) hieruit 100 % voordeel van hun verworven toestand

(1)

Chambre des Représentants

SESSION 1955-1956.

8 DÉCEMBRE 1955.

PROPOSITION DE LOI

portant des mesures de régularisation en faveur de certains agents des administrations de l'État entrés en service avant le 25 mai 1947 et ayant exercé leurs fonctions en première catégorie.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

A la Commission sénatoriale des Finances, M. le Premier Ministre a déclaré que, dans l'intérêt de l'Administration, le Gouvernement avait l'intention de résoudre, sans retard, le problème de la régularisation des temporaires. Aussi tout a été mis en œuvre en vue de liquider, dans la mesure du possible, les opérations encore en cours. Déjà on a fait subir des examens aux agents des première et deuxième catégories, entrés en service après le 25 mai 1947.

L'administration a fait appel, à l'époque, à des personnes non-porteurs d'un diplôme d'enseignement supérieur, et leur a confié des fonctions de première catégorie. Elles sont entrées en service avant le 25 mai 1947 et sont actuellement classées en seconde catégorie. Quelles garanties seront données aux intéressés à l'occasion de la régularisation des temporaires? Rien ne peut être fait en leur faveur sans une nouvelle intervention du législateur.

Le 14 septembre 1955, M. le Premier Ministre a promis à une délégation parlementaire un examen immédiat de cette question.

La loi de cadre du 27 juillet 1953 prévoit notamment la régularisation d'office, dans leur grade de début, des fonctionnaires et agents des 1^{re} et 2^{me} catégories, entrés avant le 25 mai 1947 au service de l'État, à condition qu'ils soient porteurs des certificats d'études prévus. Cette loi de cadre introduit toute une série de critères nouveaux, sauf en ce qui concerne les certificats d'études. Contrairement à d'autres pays, on y attache trop d'importance, car, plus d'une fois, il s'est révélé que les hommes les plus cultivés ne sont pas toujours de bons chefs et de bons travailleurs, sur lesquels l'Administration puisse compter. Pour les agents des 3^{me} et 4^{me} catégories, la date précitée est reportée au 1^{er} juillet 1951, de sorte que tous (des milliers) ont pu bénéficier à 100 % de leur situation acquise. Toutefois, il n'en fut pas de même d'une catégorie à savoir

konden halen. Voor één categorie is dit nochtans niet het geval geweest, nl. deze van de 2^{de} categorie die, zoals hierboven gezegd vóór 25 mei 1947 in dienst kwamen en bij hun indiensttreding speciaal in 1^{ste} categorie benoemd zijn geworden.

Het is opvallend en niet billijk dat die ambtenaren, welke met de goedkeuring van het Vast Wervingssecretariaat, in 1^{ste} categorie benoemd werden, minder gewaardeerd zijn en misdeeld zijn geworden bij de regularisatie.

Maanden en jaren lang waren er bijna geen agenten, dragers van hogeschooldiploma te vinden om de openstaande leidersposities te bezetten — de meesten studeerden nog — niettegenstaande de departementen in de zeer lastige naoorlogse perioden af te rekenen hadden met zware moeilijkheden en in abnormale omstandigheden toch aan de meest dringende behoeften van de bevolking spoedig moesten voldoen.

Het is eveneens opvallend dat juist deze elite-ambtenaren het slachtoffer werden bij de regularisatie.

Inderdaad, volgens toepassing van voornoemde wet (27 juli 1953) werden zij slechts in 2^{de} categorie geregulariseerd, omdat zij geen hogeschooldiploma bezaten en werd hun oorspronkelijke benoeming in 1^{ste} categorie gewoonweg ontnomen en werden zij belast met een « hogere functie », zonder voor hun het minste verweerrecht te voorzien. Vanzelfsprekend heeft dit zeer zware gevolgen voor alle belanghebbenden die op heden, zonder onderbreking, hun functies in 1^{ste} categorie zijn blijven uitoefenen.

In zijn hoofdartikel « Het Bestuur van de Staat » herinnert *De Standaard* van 12 oktober 1955 aan de Commissie voorgezeten door de heer Max-Leo Gerard, die verslag heeft uitgebracht, dat in zijn eindbesluiten n^o 9 (*Staatsblad* 21 oktober 1954, bladz. 7442) het volgende aanstipt: « Indien het nodig is de duizenden getrouwe klerken behoorlijk te bezoldigen, is het niet minder onontbeerlijk, de enkele tientallen mannen, bij wie de leiding van dit leger van agenten berust naar de administratie te richten, bij de administratie te behouden en hen te honoreren ».

Het eerste principe, dat bij de rechtstoestandsregeling van het Rijkspersoneel, als leidraad gediend heeft in het Verslag aan de Koning (Statuut van het Rijkspersoneel, *Staatsblad* 8 oktober 1937) luidt: « dat de werving en de bevordering alleen op de verdiensten mogen steunen, gezien de van langs om meer ingewikkelde Rijksbesturen, voor hun uitbreiding, vastberaden en bekwame mannen eisen ».

Sommigen onder de bovengenoemden, hebben circa 10 jaar ononderbroken het bewijs van hun kunde geleverd en hun diensten aan de Rijksbesturen verleend.

Hun signalement draagt minstens de vermelding « goed ».

De intellectuele geschiktheid en de graad van geestesvorming van die ambtenaren werden bij hun aanwerving en vóór hun benoeming in de 1^{ste} categorie, onderzocht. Het Vast Wervingssecretariaat dat een strikte onpartijdigheid bij de aanwerving aan de dag legt, ging akkoord met de benoeming die zich opdroeg. Zij gebeurde zonder vergelijkend examen, bij gebrek aan kandidaten, om aan de dringende en dwingende behoeften van sommige departementen te kunnen voldoen b.v. Oorlogschade, Justitie, enz.

Het is ook niet mogelijk aan deze ambtenaren het karakter « tijdelijk » te geven, vermits:

a) artikel 5 het gebruik beperkt van het tijdelijk personeel en bepaalt dat het slechts voor een zekere tijd en voor buitengewone arbeid in dienst mag genomen worden; t.t.z. voor werken van voorbijgaande en buitengewone aard, welke aan het vast personeel niet kunnen toevertrouwd worden (zie n^o 6 van I van voornoemd Verslag);

b) sedert de toepassing van de regularisatiewet van 27 juli 1953 en het koninklijk besluit van 25 november 1953,

les agents de la 2^{me} catégorie qui, comme il a été dit, sont entrés en service avant le 25 juin 1947 et qui, à cette occasion, furent nommés spécialement dans la 1^{re} catégorie.

Il est significatif et peu équitable, que les mérites de ces fonctionnaires, nommés en 1^{re} catégorie avec l'accord du Secrétariat permanent au recrutement soient moins appréciés, ce qui s'est révélé lors de la régularisation.

Des mois et des années durant, des agents, porteurs d'un diplôme universitaire et capables d'occuper des postes dirigeants vacants étaient quasi introuvables — la plupart d'entre eux suivaient encore des cours — malgré que les départements, aux prises avec de graves difficultés pendant la difficile période d'après-guerre et en des circonstances anormales, fussent contraints de satisfaire rapidement aux besoins les plus urgents de la population.

On est également frappé par le fait que précisément ces fonctionnaires d'élite ont été sacrifiés à l'occasion de la régularisation.

Par application de la loi précitée (27 juillet 1953), en effet, ils n'ont été régularisés qu'en 2^{me} catégorie parce qu'ils ne possédaient pas de diplôme universitaire; leur nomination initiale en 1^{re} catégorie leur fut retirée sans plus et ils furent désignés « à des fonctions supérieures », sans prévoir pour eux un droit de défense quelconque. Il va sans dire que ceci lèse gravement tous les intéressés qui, jusqu'à présent, ont exercé sans interruption leurs fonctions en première catégorie.

Dans un éditorial, consacré à l'Administration de l'Etat, le *Standaard* du 12 octobre 1955 rappelle le rapport de la Commission présidée par M. Max-Léo Gérard, disant dans ses conclusions finales au n^o 9 (*Moniteur belge* du 21 octobre 1954, p. 7442): « S'il est nécessaire de rémunérer convenablement des milliers de fidèles commis, il est indispensable d'apporter et de retenir au service de l'Etat et d'honorer les quelques dizaines d'hommes sur qui se repose la conduite de cette armée d'agents ».

Le premier principe qui a présidé à l'élaboration du statut des agents de l'Etat, et qui est formulé dans le rapport au Roi (Statut des Agents de l'Etat, *Moniteur belge* du 8 octobre 1937) proclame la « nécessité de baser sur le seul mérite le recrutement et l'avancement des agents de l'Etat, étant donné que l'administration de l'Etat, de jour en jour plus complexe, exige pour son développement des hommes de caractère et de savoir ».

Parmi les précités, certains ont fourni pendant environ dix ans et de façon ininterrompue la preuve de leur savoir et ont prêté leurs services aux administrations de l'Etat.

Leur signalement porte au moins la mention « bon ».

Les capacités et le degré de formation intellectuelle de ses fonctionnaires ont été examinés lors de leur recrutement et avant leur nomination en 1^{re} catégorie. Le Secrétariat permanent au recrutement, qui observe une stricte impartialité dans le recrutement, s'est déclaré d'accord pour la nomination qui s'imposait. Elle se fit sans concours, faute de candidats, afin de faire face aux besoins urgents et impérieux de certains départements, notamment les Dommages de Guerre, la Justice, etc.

Il n'est pas davantage possible de qualifier ces fonctionnaires de « temporaires » puisque:

a) l'article 5 limite l'emploi d'agents temporaires en stipulant qu'ils ne peuvent être engagés qu'à terme et pour des travaux extraordinaires, c'est-à-dire pour des travaux à caractère passager et extraordinaire qui ne peuvent être exécutés par le personnel permanent (voir I, 6 du Rapport précité);

b) depuis l'application de la loi de régularisation du 27 juillet 1953 et de l'arrêté royal du 25 novembre 1953,

dezelfde functies worden toevertrouwd zowel aan de niet-vaste als aan de vaste personeelsleden. Deze niet-vaste ambtenaren, alhoewel niet in het bezit van een hogeschool-diploma, hebben deze functies ononderbroken uitgeoefend, niettegenstaande de ongezonde toestand, geschapen door het feit dat zij de hiërarchische meerderen blijven van vaste ambtenaren der eerste categorie.

Voornoemde niet-vaste ambtenaren van 1^{ste} categorie werden belast, zowel de vaste als de niet-vaste universitaires te leiden en hebben aan deze laatsten zelfs cursussen gegeven in administratieve aangelegenheden met het oog op af te leggen regularisatie-examens.

Daaruit vloeit een wantoestand voort waarbij de ondergeschikte plots de meerdere kan worden van de huidige hiërarchische chef. Deze ongezonde toestand zal schade berokkenen aan de goede gang van zaken in het Staatsapparaat.

Door het omzetten van de oorspronkelijke benoeming als rijksambtenaar 1^{ste} cat., in « hogere functie » is de Staat te kort gekomen, ten opzichte van die ambtenaren aan een regel, gehuldigd in voornoemd statuut namelijk de eerbiediging van het verweerrecht, dat zelfs in geval van tuchtstraffen voorzien werd. Daarenboven dient de omzetting van hun benoeming in eerste categorie in een benoeming van beampte der tweede categorie, belast met de uitoefening van hogere functies, eerder beschouwd te worden als een blaam dan als een blijk van erkentelijkheid voor onbaatzuchtige, langdurige en voorbeeldige dienst als ambtenaar van eerste categorie.

Rekening ook dient gehouden met de verantwoording van het amendement voorgesteld door de heer Senator Edebeau en consorten in zelfde verband, n° 39 — commissiestuk n° 1 — 1954-1955 — Financien — die luidt :

« De ambtenaren van de 1^{ste} en 2^{de} cat., die hun respectieve ambten waarnemen, geven algehele voldoening aan hun oversten. Zij hebben in de uitoefening van hun taak de nodige ervaring opgedaan gedurende de verlopen jaren en het ware billijk dat ze in de graad van de functie die ze nu bekleden zouden vast benoemd worden. Toen ze in dienst traden werd van hen geen diploma of studiegetuigschrift vereist, dit zoals voorgeschreven werd bij koninklijk besluit van 2 oktober 1937. »

Gezien het klein aantal (circa 40) en vermits aan belanghebbenden steeds een wedde voor uitoefening van functies van eerste categorie werd uitbetaald zullen uit de vaste benoeming van deze ambtenaren geen bijkomende of nieuwe uitgaven voortvloeien voor de Schatkist.

Vermits de vaststelling van de rechtstoestand van het Rijkspersoneel een natuurlijke bevoegdheid is van de uitvoerende macht (art. 66, lid 2, van de Grondwet) en vermits er wijzigingen kunnen aangebracht worden, zonder afbreuk te doen aan sommige regels welke reeds door een wet bepaald zijn, na bespreking in de Ministerraad, is het billijkheidshalve dringen nodig, bij koninklijk besluit zoals het in 1937 gebeurde of indien nodig met tussenkomst van de wetgever, de toestand te regelen van de Rijksambtenaren 2^{de} categorie, die alhoewel ze geen hogeschooldiploma bezitten, vóór 25 mei 1947 en vanaf hun indiensttreding, tot een ambt van 1^{ste} categorie benoemd werden en die dit ambt, zonder onderbreking, voorbeeldig tot op heden waargenomen hebben.

les mêmes fonctions sont confiées tant à des temporaires qu'à des agents définitifs. Bien qu'ils ne soient pas en possession d'un diplôme universitaire, ces fonctionnaires non permanents ont assumé ces fonctions de façon ininterrompue, malgré la situation malsaine créée par le fait qu'ils restent les supérieurs hiérarchiques de fonctionnaires définitifs de 1^{re} catégorie.

Lesdits agents non définitifs de 1^{re} catégorie ont été chargés de diriger des universitaires, tant définitifs que temporaires, et ont donné à ces derniers des cours de sciences administratives en vue d'examens de régularisation.

Il s'ensuit une anomalie qui fait que l'agent subalterne peut devenir, d'un jour à l'autre, le supérieur de son chef hiérarchique actuel; cette situation malsaine portera préjudice à la bonne marche de l'administration de l'Etat.

En transformant en « fonction supérieure » leur nomination initiale en qualité de fonctionnaire de 1^{re} catégorie, l'Etat a méconnu une règle, consacrée par le statut précité, notamment de respecter le droit de la défense, prévue même en matière disciplinaire. En outre, il y a lieu de considérer la transformation de leur nomination en 1^{re} catégorie en une nomination d'agent de la deuxième catégorie, chargé d'exercer des fonctions supérieures, plutôt comme un blâme que comme une preuve de reconnaissance pour les longs services désintéressés et exemplaires qu'ils ont rendus en qualité de fonctionnaires de la 1^{re} catégorie.

En outre, il y a lieu de tenir compte de la justification de l'amendement proposé par M. le Sénateur Edebau et consorts, se rapportant à la même matière, n° 39 — document de la commission n° 1 — Finances — 1954-1955, et libellé comme suit :

« Les fonctionnaires et agents des première et deuxième catégories qui en exercent respectivement les fonctions donnent entière satisfaction à leurs supérieurs. Dans l'accomplissement de leur tâche, ils ont acquis l'expérience nécessaire pendant les années écoulées et il serait équitable qu'ils soient nommés à titre définitif au grade de la fonction qu'ils exercent actuellement. Lors de leur entrée en fonctions, ils n'ont dû produire aucun diplôme ni certificat d'études; ceci conformément au prescrit de l'arrêté royal du 2 octobre 1937. »

Etant donné le petit nombre d'intéressés (environ 40) et le fait que leur traitement fut toujours celui se rattachant à l'exercice d'une fonction de première catégorie, la nomination à titre définitif de ces fonctionnaires n'entraînerait aucune dépense nouvelle ou supplémentaire pour le Trésor.

Puisque la fixation du statut du personnel de l'Etat est une attribution naturelle de l'Exécutif (art. 66, alinéa 2, de la Constitution) et que des modifications peuvent être apportées audit statut, sans déroger à certaines règles déjà établies par une loi, après délibération en Conseil des Ministres, il serait équitable de régler par arrêté royal, comme ce fut le cas en 1937, ou, le cas échéant, par une intervention du législateur, la situation des fonctionnaires de 2^{de} catégorie qui, sans être en possession d'un diplôme universitaire, ont été chargés avant le 25 mai 1947 et depuis leur entrée en fonctions, d'une nomination à une fonction de 1^{re} catégorie et ont exercé cette fonction d'une manière exemplaire et ininterrompue jusqu'à ce jour.

H. LAHAYE,
L. D'HAESELEER.

WETSVOORSTEL

Enig artikel.

De Koning kan de personeelsleden der Rijksbesturen van de 2^{de} categorie, die, na minstens tien jaar ononderbroken in 1^{ste} categorie gefungeerd te hebben en die vóór 25 Mei 1947 in dienst getreden zijn, en wegens hun studiegetuigschriften slechts in de 2^{de} categorie konden geregulariseerd worden, zonder examen voor vaste toelating tot de betrekkingen in de Rijksbesturen, vast benoemen in de beginngraad van de functie die zij op 't ogenblik van hun regularisatie bekleeden.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

Le Roi peut nommer, à titre définitif, dans le grade de début de la fonction exercée au moment de leur régularisation, sans examen d'admission définitive aux emplois dans les administrations de l'Etat, les agents de la deuxième catégorie qui, sans interruption, pendant dix ans au moins, ont exercé des fonctions de la première catégorie, et qui, entrés en service avant le 25 mai 1947, n'ont pu être régularisés, en raison de leurs certificats d'études, que dans la deuxième catégorie.

H. LAHAYE,
L. D'HAESELEER,
F. MASQUELIER,
E. CHARPENTIER,
H. DE GROOTE,
E. DEMUYTER.