

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1979-1980

9 JANVIER 1980

Proposition de loi relative à la gestion du personnel dans les services publics, à la dépolitisation de certaines nominations et promotions et à la création d'un Conseil supérieur de la Fonction publique

(Déposée par M. Pouillet et consorts)

DEVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi peut surprendre. Ne s'agit-il pas d'une immixtion législative dans le domaine réservé de l'exécutif ?

Pourquoi, si le législateur intervient, limiter son intervention en matière de dépolitisation aux seules promotions à des grades du niveau 1, inférieurs à ceux de fonctionnaires généraux ? Pourquoi enfin pour un objet aussi limité créer un organe aussi imposant que le Conseil supérieur de la Fonction publique ?

Ce n'est pas la première fois que le législateur intervient dans le domaine de la fonction publique. Citons les lois sur les priorités, les lois de régularisation, mais surtout l'article 51 de la loi-programme du 28 décembre 1973 qui rend « nuls de plein droit » tous les recrutements non réglementaires.

En matière de politique de personnel, il est patent que le pouvoir exécutif n'a pas la possibilité, sauf intervention du législateur, de se mettre lui-même à l'abri de ses propres errements.

Or, il est tout aussi évident que la politisation des promotions et le recours aux primo-nominations rendent illusoire le développement de toute politique de personnel, démoralisent les jeunes fonctionnaires les mieux motivés au départ, et conduisent à une inflation organisationnelle trop

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1979-1980

9 JANUARI 1980

Voorstel van wet betreffende het personeelsbeleid in de overheidsdiensten, de depolitisering van sommige benoemingen en bevorderingen en de instelling van een Hoge Raad van het Overheidspersoneel

(Ingediend door de heer Pouillet c.s.)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel zou enige verbazing kunnen wekken. Is het geen inmenging van de wetgevende macht in zaken die tot het domein van de uitvoerende macht behoren ?

En als de wetgever optreedt, waarom beperkt hij zich dan tot de depolitisering van bevorderingen tot graden van niveau 1, beneden die van ambtenaar-generaal ? Waarom, tenslotte, voor zulk een beperkte aangelegenheid een zo indrukwekkend orgaan als de Hoge Raad van het openbaar ambt instellen ?

Het is niet de eerste keer dat de wetgever zich met het openbaar ambt bemoeit. Voorbeelden hiervan zijn de wetten op de prioriteiten, de regularisatiewetten, maar vooral artikel 51 van de programmawet van 28 december 1973, dat alle niet-reglementaire indienstnemen « van rechtswege nietig » verklaart.

Inzake personeelsbeleid blijkt duidelijk dat de uitvoerende macht, zonder bemoeiing van de wetgever, zich niet kan losmaken uit eigen sleur.

Maar even duidelijk is dat de politisering van bevorderingen en eerste benoemingen aan de ontwikkeling van een personeelsbeleid in de weg staat, de jonge ambtenaren demoraliseert die aanvankelijk het best gemotiveerd waren, en leidt tot een organisatorische inflatie, die al te vaak uit-

souvent inspirée exclusivement par des perspectives de nominations et de promotions exorbitantes. Le législateur ne peut rester insensible à une telle situation qui conduit à l'inefficacité de l'instrument privilégié mis à la disposition du pouvoir exécutif.

Pourquoi limiter l'intervention aux promotions dans les grades inférieurs du niveau 1 — les rangs 11, 12, 13, 14 du statut des agents de l'Etat ? Les promotions dans les niveaux inférieurs au niveau 1 sont régies par des automatismes axés sur l'ancienneté. Elles ne sont donc pas politisées, même si les règles rigides qui y président devaient être repensées; ce qui pourrait sans doute se faire après une expérience de dépolitisation réussie au niveau 1. En ce qui concerne les fonctionnaires généraux, le problème est tout autre. Leur rôle, en relation étroite avec le pouvoir politique, suppose une confiance réciproque, qui n'implique pas pour autant une politisation des promotions. Les critères d'évaluation sont aussi plus complexes et plus liés aux fonctions à exercer. De telle sorte que la dépolitisation des promotions ne pourra être réalisée à ce niveau qu'en liaison avec une plus grande souplesse dans l'affectation. Ce à quoi certains songent par la création d'un corps de fonctionnaires généraux.

Les premières promotions du niveau 1 sont stratégiques du point de vue de la politique du personnel. Elles permettent d'amener les meilleurs, plus rapidement, au seuil de la carrière de haute administration. Elles permettent de sanctionner l'effort de valorisation fait par les jeunes fonctionnaires les plus dynamiques. Elles ôtent le sentiment démoralisant pour ceux qui veulent se consacrer au service public, que le militantisme politique est plus payant que la qualité du travail accompli. A ce niveau par ailleurs, le pouvoir politique est rarement en contact direct avec l'ensemble des candidats qui entre en compétition pour une même promotion.

La philosophie de la présente proposition est de forcer les administrations, à promouvoir (art. 11), à faire des exceptions aux règles normales de nominations (art. 12), à déterminer les modalités de constitution de nouvelles administrations (art. 13) en fonction d'une politique de personnel explicite et à laquelle il est fait référence dans les propositions de choix individuels. Le rôle du pouvoir politique est d'apprécier les objectifs, les normes et la bonne application de celles-ci. Il n'est pas d'interférer au niveau des cas individuels, faute de quoi il détruit la signification même d'une politique de personnel.

La procédure proposée consiste dès lors à exiger de la part de l'organe qui propose les promotions, une justification explicite par référence à une politique de personnel elle-même explicite. De même, elle exige de la part de celui qui nomme en voulant s'écarter de la proposition qui lui est faite une même démarche. En cas de désaccord persistant, il importe qu'il y ait un arbitre qui soit garant du caractère non partisan de la décision finale. Au moins fréquemment il sera nécessaire d'avoir recours à lui, au plus sa création s'avérera efficace.

En ce qui concerne les primo-nominations, la situation est différente puisque par définition les dispositions statutaires

sluitend is ingegeven door vooruitzichten op buitensporige benoemingen en bevorderingen. De wetgever kan niet onverschillig blijven voor een dergelijke toestand, die leidt tot ondoeltreffendheid van het instrument bij uitstek dat de uitvoerende macht ter beschikking staat.

Waarom wordt het optreden van de wetgever beperkt tot de bevorderingen in de lagere graden van niveau 1 : de rangen 11, 12, 13, 14 en 15 van het statuut van het Rijkspersoneel ? De bevorderingen in de rangen onder niveau 1 geschieden automatisch volgens dienstouderdom en worden dus niet politiek beïnvloed, ook al kan er wel aanleiding zijn tot een nieuwe bezinning op de strakke regels die daar gelden, wat wellicht mogelijk zal zijn als de depolitiserings op niveau 1 geslaagd is. Wat betreft de ambtenaren-generaal ligt het probleem volkomen anders. Hun taak, in nauwe samenwerking met de politieke macht, veronderstelt wederzijds vertrouwen, wat daarom nog niet betekent dat de bevorderingen moeten worden gepolitiseerd. De beoordelingsnormen zijn ook veel ingewikkelder en hangen meer af van de uit te voeren taken. Depolitiserings van de bevorderingen op dat niveau is bijgevolg slechts te bereiken voor zover ook de aanwijzing tot die ambten veel soepeler kan plaatshebben. Sommigen denken in dit verband aan de oprichting van een korps van ambtenaren-generaal.

De eerste bevorderingen in niveau 1 zijn van strategisch belang voor het personeelsbeleid. Zij maken het mogelijk de beste krachten sneller op de drempel te brengen van een loopbaan in de hoogste sfeer van het landsbestuur. Zij maken het mogelijk blij te geven van waardering voor de inspanning van de meest dynamische jonge ambtenaren. Zij nemen bij hen die zich aan de overheidsdienst willen wijden, het demoraliserend gevoelen weg dat politieke inzet lonender is dan degelijk werk. Op dat niveau heeft de politieke macht trouwens zelden rechtstreeks contact met degenen die naar een zelfde bevordering dingen.

De filosofie van dit voorstel is de bestuursorganen te dwingen om de bevorderingen (art. 11), de uitzonderingen op de normale benoemingsregels (art. 12) en de instelling van nieuwe bestuursorganen (art. 13) te richten op een bewust gevoerd personeelsbeleid waarnaar verwezen wordt in de individuele bevorderingsvoorstellen. De politieke overheid heeft tot taak de oogmerken, de normen en de juiste tenuitvoerlegging van de voorstellen te beoordelen. Zij mag niet tussenbeide komen op het niveau van de individuele gevallen, omdat het personeelsbeleid dan in zijn wezen zelf wordt aangetast.

In de voorgestelde procedure wordt dus van het orgaan dat de bevorderingen voorstelt geëist dat het een uitdrukkelijke verantwoording geeft, met verwijzing naar een even uitdrukkelijk personeelsbeleid. Hetzelfde wordt geëist van degene die een benoeming wil verrichten met afwijking van het voorstel dat hem is gedaan. Komt men na verloop van tijd niet tot overeenstemming, dan moet er een scheidsrechter zijn die garandeert dat de uiteindelijke beslissing niet partijdig wordt genomen. Hoe minder die scheidsrechter behoeft op te treden, hoe doeltreffender de instelling ervan zal blijken te zijn.

Voor de eerste benoemingen ligt de toestand anders omdat de statutaire bepalingen per definitie niet van toepassing zijn.

ne peuvent s'appliquer. Là, il s'agit de mettre au point une procédure de recrutement, sélection, affectation « ad hoc ». C'est la procédure elle-même qui doit donner la garantie de choix non partisan, ce qui est finalement le meilleur gage que la nouvelle administration démarrera dans de bonnes conditions. Soyons sûrs que le désir de créer de nouvelles administrations sera moins fréquent.

En ce qui concerne les nominations à titre exceptionnel (art. 18 du statut des agents de l'Etat par exemple) aucune garantie de procédure sans jugement sur le fonds ne permet d'empêcher la nomination partisane. Ceci a pour résultat que certains gouvernements décident de ne pas y recourir quelle qu'en soit l'opportunité, tellement la démarche est devenue suspecte. Or il est bien évident qu'en de nombreuses circonstances, la nomination à titre exceptionnel est de saine gestion. Il faut rendre cette démarche possible en offrant la garantie qu'elle n'est pas motivée par des raisons partisans.

De ce qui précède, il apparaît qu'un organe offrant des gages exceptionnels d'impartialité est nécessaire, tant pour permettre au pouvoir exécutif de mener la politique de personnel qu'il croit nécessaire que pour donner la garantie aux agents que sous le couvert de choix de politique de personnel, le pouvoir ne se laisse pas conduire par des préoccupations partisans, destructrices de cette même politique de personnel.

E. POULLET.

**

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I^{er}

Dispositions préliminaires

ARTICLE 1^{er}

La présente loi est applicable en cas de nominations et de promotions de fonctionnaires du niveau le plus élevé dans les services publics déterminés ci-après :

1. les départements ministériels et services de l'Etat, des communautés et des régions;
2. les organismes d'intérêt public classés dans les catégories A et B prévues par la loi du 16 mars 1954.

ART. 2

Tous les services publics visés à l'article 1^{er}, sont tenus de présenter au Conseil supérieur de la Fonction publique, dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi et ensuite tous les dix ans, un plan de gestion de leur personnel.

In dat geval moet een bijzondere procedure van aanwerving, selectie en benoeming worden tot stand gebracht. Deze procedure zelf moet een waarborg zijn dat de keuze onpartijdig zal geschieden, wat tenslotte het beste onderpand is voor een goede start van het nieuwe bestuur. Wij kunnen er zeker van zijn dat er dan minder vaak naar de oprichting van nieuwe bestuursorganen zal worden verlangd.

Wat de uitzonderlijke benoemingen betreft (art. 18 van het statuut van het Rijkspersoneel), bestaat er geen enkele procedure die het mogelijk maakt om, zonder oordeel over de zaak zelf, een partijdige benoeming te verhinderen. Het gevolg is dat sommige regeringen, niettegenstaande het wenselijk zou zijn zulke benoemingen te verrichten, besluiten die niet te doen omdat ze zeer verdacht zijn maar toch is een uitzonderlijke benoeming in vele omstandigheden een blijk van gezond beleid. Zij moet mogelijk worden gemaakt met de waarborg dat zij niet op partijdige overwegingen berust.

Uit een en ander volgt dat een orgaan moet worden ingesteld dat ernstige waarborgen van onpartijdigheid biedt, ten einde de uitvoerende macht in staat te stellen het personeelsbeleid te voeren dat zij nodig acht, en tevens aan de ambtenaren de waarborg te bieden dat de overheid zich niet, onder de dekmantel van het personeelsbeleid, laat leiden door partijdige overwegingen, die vernietigend zijn voor datzelfde personeelsbeleid.

**

VOORSTEL VAN WET

HOOFDSTUK I

Inleidende bepalingen

ARTIKEL 1

Deze wet is toepasselijk bij benoemingen en bevorderingen van ambtenaren van het hoogste niveau in de volgende overheidsdiensten :

1. de ministeriële departementen en de diensten van het Rijk, de gemeenschappen en de gewesten;
2. de instellingen van openbaar nut ingedeeld in categorie A en B van de wet van 16 maart 1954.

ART. 2

Alle in artikel 1 bedoelde overheidsdiensten zijn gehouden binnen een jaar na de inwerkingtreding van deze wet, en vervolgens om de tien jaar, een personeelsbeleidsplan voor te leggen aan de Hoge Raad van het Openbaar Ambt.

CHAPITRE II

Du Conseil supérieur de la Fonction publique

ART. 3

Il est créé un Conseil supérieur de la Fonction publique, chargé d'émettre des avis et des propositions en matière de gestion de personnel des services publics, dans les cas et les conditions déterminés par la présente loi.

ART. 4

Le Conseil supérieur de la Fonction publique est composé d'un président et de 16 membres à raison de :

4 membres de la Chambre des Représentants et du Sénat;

4 membres choisis parmi les fonctionnaires les plus élevés en grade des départements ministériels et des organismes d'intérêt public visés à l'article premier;

4 membres représentant les organisations les plus représentatives des travailleurs de la fonction publique;

4 membres choisis dans le corps académique des universités, spécialisés dans les questions relatives à la fonction publique;

1 président choisi parmi les membres de l'ordre judiciaire, parmi les Ministres d'Etat qui n'exercent pas de fonction ministérielle ou la présidence d'une assemblée législative ou parmi des personnes indépendantes particulièrement compétentes en matière de fonction publique.

Il est nommé autant de membres suppléants que le Conseil comprend de membres effectifs. Leur présentation et leur désignation s'effectuent de la même manière que celles des membres effectifs.

ART. 5

Les président, membres effectifs et suppléants du Conseil supérieur de la Fonction publique, à l'exception des membres des Chambres, sont nommés par le Roi pour quatre ans, le président pour cinq ans.

Les membres des Chambres sont nommés pour la durée de leur mandat parlementaire.

Tous les mandats sont renouvelables.

ART. 6

Le Conseil supérieur de la Fonction publique établit son règlement d'ordre intérieur.

ART. 7

Le mandat de membre du Conseil supérieur de la Fonction publique est gratuit; le Roi fixe le régime des allocations pour frais de déplacement et de séjour.

HOOFDSTUK II

Hoge Raad van het Openbaar Ambt

ART. 3

Er wordt een Hoge Raad van het Openbaar Ambt ingesteld, met opdracht in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald bij deze wet, adviezen uit te brengen en voorstellen te doen inzake personeelsbeleid in de overheidsdiensten.

ART. 4

De Hoge Raad van het Openbaar Ambt bestaat uit een voorzitter en 16 leden, te weten :

4 leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat;

4 leden gekozen uit de topambtenaren van de ministeriële departementen en van de instellingen van openbaar nut bedoeld in artikel 1;

4 leden, vertegenwoordigers van de representatieve organisaties van werknemers in het openbaar ambt;

4 leden gekozen uit het academisch korps van de universiteiten, die gespecialiseerd zijn in de problemen betreffende het openbaar ambt;

1 voorzitter gekozen uit de leden van de rechterlijke orde, de Ministers van Staat die geen ministerieel ambt uitoefenen of voorzitter zijn van een wetgevende vergadering dan wel uit onafhankelijke personen die bijzonder bevoegd zijn inzake openbaar ambt.

Er worden evenveel plaatsvervangers als gewone leden van de Raad benoemd. Hun voordracht en aanwijzing geschiedt op dezelfde wijze als die van de gewone leden.

ART. 5

De voorzitter, de gewone leden en de plaatsvervangers van de Hoge Raad van het Openbaar Ambt, met uitzondering van de leden van de Kamers, worden door de Koning benoemd voor vier jaar, de voorzitter voor vijf jaar.

De leden van de Kamers worden benoemd voor de duur van hun parlementair mandaat.

Alle mandaten zijn hernieuwbaar.

ART. 6

De Hoge Raad van het Openbaar Ambt stelt zijn huiselijk reglement vast.

ART. 7

Het mandaat van lid van de Hoge Raad van het Openbaar Ambt wordt niet bezoldigd; de Koning bepaalt hoe de reizen verblijfskosten vergoed worden.

CHAPITRE III

Des missions du Conseil supérieur de la Fonction publique

ART. 8

Le Conseil supérieur de la Fonction publique a pour mission générale d'émettre un avis ou des propositions à la demande d'un secrétaire général, d'un fonctionnaire dirigeant, d'un ministre, d'une ou des Chambre(s) en matière de politique de gestion de personnel dans les services publics.

ART. 9

Le Conseil supérieur de la Fonction publique est consulté sur toute modification envisagée des statuts du personnel des services publics. L'urgence ne pourra être invoquée.

ART. 10

Le Conseil supérieur de la Fonction publique reçoit copie du plan de gestion du personnel visé à l'article 2.

Le Conseil supérieur de la Fonction publique fait rapport au Gouvernement sur les orientations et les politiques envisagées en matière de gestion de personnel dans les services publics.

ART. 11

§ 1^{er}. Les propositions de promotions de fonctionnaires du niveau le plus élevé, faites par les instances réglementairement investies à cette fin, sont motivées au regard du plan de gestion du personnel du service public.

§ 2. Lorsque l'autorité compétente pour attribuer la promotion à des agents du niveau le plus élevé, à un grade inférieur à celui de fonctionnaire général, souhaite s'écarter de la proposition qui lui est faite par les instances compétentes, elle est tenue de motiver son choix et d'en informer les instances visées au § 1^{er}.

§ 3. Lorsque celles-ci ne peuvent se ranger à la décision de l'autorité, elles transmettent le dossier, pour avis, au Conseil supérieur de la Fonction publique.

La promotion est alors attribuée sur avis conforme du Conseil supérieur de la Fonction publique.

ART. 12

Lorsque l'autorité compétente souhaite procéder à une nomination ou à une promotion en dehors des règles statutaires générales, elle fait part de ses intentions aux instances visées à l'article 11, § 1^{er}.

Au cas où celles-ci ne peuvent se ranger aux intentions de l'autorité, elles lui notifient leur désaccord motivé.

La nomination ou la promotion ne peut intervenir que sur avis conforme du Conseil supérieur de la Fonction publique.

HOOFDSTUK III

Taken van de Hoge Raad van het Openbaar Ambt

ART. 8

De Hoge Raad van het Openbaar Ambt heeft in het algemeen tot taak advies uit te brengen of voorstellen te doen over het personeelsbeleid in de overheidsdiensten, op verzoek van een secretaris-generaal, van een leidend ambtenaar, van een minister, van een van de Kamers of van beide Kamers.

ART. 9

De Hoge Raad van het Openbaar Ambt wordt geraadpleegd omtrent elke voorgenomen wijziging van het personeelsstatuut van de overheidsdiensten. De spoedprocedure kan niet worden gevraagd.

ART. 10

De Hoge Raad van het Openbaar Ambt ontvangt een afschrift van het personeelsbeleidsplan bedoeld in artikel 2.

De Hoge Raad van het Openbaar Ambt brengt verslag uit aan de Regering over de oriëntering en de grote trekken van het personeelsbeleid in de overheidsdiensten.

ART. 11

§ 1. De voorstellen tot bevordering van ambtenaren van het hoogste niveau, gedaan door de daartoe reglementair bevoegde instanties, worden met redenen omkleed onder verwijzing naar het personeelsbeleidsplan in de overheidsdiensten.

§ 2. Wanneer de overheid die bevoegd is inzake bevordering van personeelsleden van het hoogste niveau beneden de graad van ambtenaar-generaal, wenst af te wijken van het haar gedane voorstel van de bevoegde instanties, is zij gehouden haar keuze met redenen te omkleeden en de instanties bedoeld in § 1 daarvan kennis te geven.

§ 3. Zijn deze het niet eens met de beslissing van de overheid, dan zenden zij het dossier ter *fine* van advies aan de Hoge Raad van het Openbaar Ambt.

De bevordering wordt dan toegekend op eensluidend advies van de Hoge Raad van het Openbaar Ambt.

ART. 12

Wenst de bevoegde overheid over te gaan tot een benoeming of bevordering buiten de algemene statutaire regels, dan geeft zij kennis van haar bedoelingen aan de instanties bepaald in artikel 11, § 1.

Zijn de laatstgenoemde het niet eens met de plannen van de overheid, dan geven zij aan deze kennis van hun met redenen omklede onenigheid.

De benoeming of de bevordering kan slechts geschieden op eensluidend advies van de Hoge Raad van het Openbaar Ambt.

ART. 13

Le Conseil doit émettre un avis conforme, préalable à toute nomination, sur la procédure de constitution d'une nouvelle administration, direction ou d'un nouveau service au sein d'un service public visé par la présente loi, que cette procédure soit ou non prévue dans le plan de gestion du personnel du service public concerné.

ART. 14

Le président du Conseil rédige un rapport annuel sur les activités du Conseil, contenant toute suggestion utile en matière de politique de la Fonction publique, et le transmet aux Chambres législatives.

Le rapport est publié par le *Moniteur belge*.

ART. 15

Tant que les services visés par la présente loi n'auront pas présenté le plan de gestion de leur personnel en application de l'article 2, les propositions de nomination seront motivées par rapport aux principes généraux du plan en cours d'élaboration.

E. POULLET.

A. DELPEREE.

J. van WATERSCHOOT.

A. DE RORE.

F. DELMOTTE.

ART. 13

De Raad moet, vóór elke benoeming, een eensluidend advies uitbrengen over de procedure tot instelling van een nieuw bestuur, een nieuwe directie of een nieuwe dienst in een overheidsdienst als bedoeld in deze wet, ongeacht of het personeelsbeleidsplan van de desbetreffende overheidsdienst al dan niet in die procedure voorziet.

ART. 14

De voorzitter van de Raad stelt jaarlijks een verslag op over de werkzaamheden van de Raad, dat alle dienstige suggesties inzake het beleid van het Openbaar Ambt bevat; hij zendt het in aan de Kamers.

Dat verslag wordt in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

ART. 15

Zolang de diensten bedoeld in deze wet, het personeelsbeleidsplan met toepassing van artikel 2 niet hebben ingediend, worden de benoemingsvoorstellen met redenen omkleed onder verwijzing naar de algemene beginselen van het in voorbereiding zijnde plan.