

BELGISCHE SENAAAT

—
BUITENGEWONE ZITTING 1961.
 —

—
VERGADERING VAN 13 JUNI 1961.
 —

Ontwerp van wet houdende de begroting van de Minister van het Openbaar Ambt en van de Minister-Onderstaatssecretaris voor Kulturele Zaken voor het dienstjaar 1961. (Kredieten : Openbaar Ambt).

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
 BINNENLANDSE ZAKEN (1) UITGEBRACHT
 DOOR DE HEER **SLEDSSENS.**

DAMES EN HEREN,

Ten gevolge van de recente regeringswisseling werd het Ministerie van het Openbaar Ambt opgeheven, en werden de diensten die onder dit departement ressorteerden, bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken gevoegd.

Tijdens de vorige zitting had de Commissie voor de Grondwetsherziening reeds twee vergaderingen gewijd aan de bespreking van deze begroting en een verslaggever aangewezen; deze had reeds een ontwerp-verslag opgesteld, dat echter niet gepubliceerd werd.

In haar vergadering van 6 juni 1961 heeft uw Commissie een nieuwe bespreking gewijd aan het gedeelte van de begroting (Gedr. St. 5-XXIII) dat het openbaar ambt betreft.

De Minister van Binnenlandse Zaken gaf een uitvoerige uiteenzetting van het vraagstuk van de administratieve hervorming, dat reeds door zijn voorganger onderzocht werd, en waarvoor deze laatste een ruim programma had opgesteld, dat is vervat in het ontwerp-verslag van de heer Custers.

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Harmegnies, voorzitter; Allard, Bertinchamps, De Bruyne, Deliege, De Man, de Stexhe, Lacroix, Machtens, Neybergh, Nihoul, Trappeniers, Van Cauwelaert, Van Cauwenberghe, Van der Borgh, Versé, Verspeeten en Sledsens, verslaggever.

R. A 6009.

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :
 5-XXIII (Zitting 1960-1961) : Ontwerp van wet.
 52 (Zitting 1960-1961) : Amendement.

SÉNAT DE BELGIQUE

—
SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1961.
 —

—
SEANCE DU 13 JUIN 1961.
 —

Projet de loi contenant le budget du Ministère de la Fonction publique et du Ministre-Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires Culturelles pour l'exercice 1961 (Crédits : Fonction publique).

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
 DE L'INTERIEUR (1)
 PAR M. **SLEDSSENS.**

MESDAMES, MESSIEURS,

Lors du récent changement de gouvernement, le Ministère de la Fonction publique a été supprimé et les services qui relevaient de ce Département ont été rattachés au Ministère de l'Intérieur.

Au cours de la législature précédente, la Commission de revision de la Constitution avait déjà consacré deux réunions à la discussion de ce budget et désigné un rapporteur; celui-ci avait rédigé un projet de rapport, qui ne fut toutefois pas publié.

Réunie le 6 juin 1961, votre Commission a consacré un nouveau débat à la partie du budget (doc. 5-XXIII) qui concerne la Fonction publique.

Le Ministre de l'Intérieur a exposé de façon détaillée le problème de la réforme administrative, qui avait déjà été examiné par son prédécesseur et au sujet duquel ce dernier avait établi un programme largement conçu, qui est repris dans le projet de rapport de M. Custers.

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Harmegnies, président; Allard, Bertinchamps, De Bruyne, Deliege, De Man, de Stexhe, Lacroix, Machtens, Neybergh, Nihoul, Trappeniers, Van Cauwelaert, Van Cauwenberghe, Van der Borgh, Versé, Verspeeten et Sledsens, rapporteur.

R. A 6009.

Voir :

Documents du Sénat :
 5-XXIII (Session de 1960-1961) : Projet de loi.
 52 (Session de 1960-1961) : Amendement.

De Minister betuigt zijn instemming met dit programma, dat hij nader zal uitwerken en aanvullen.

Hoofdpijnen van de voorgestelde administratieve hervorming.

De Minister schetst ze als volgt :

1. De organisatieproblemen en de problemen met betrekking tot de aan te wenden methode voor de verhoging van de productiviteit.

Hierbij dient men zich te laten leiden door de verwezenlijkingen die reeds op dat gebied werden tot stand gebracht in de privé-sector. De moderne technische middelen die reeds een succesvolle toepassing kregen in de privé-sector, moeten aan een grondige analyse worden onderworpen om na te gaan of ze dienstbaar zijn voor het uitwerken van een concreet programma voor de administratieve hervorming.

2. De problemen in verband met de werving, de selectie en de opleiding.

Een programma van vooruitzichten voor de werving, de opleiding en de bevordering dient opgemaakt; eens en voor goed dient gebroken met de empirische methodes terzake, die tot nu toe nog al te vaak zijn toegepast.

Ook op dit gebied is de privé-sector toonaangevend, en vele zijner methodes zijn een voorbeeld van rationalisatie.

De Minister wijst op het nut en het belang van het Wervings- en Selectiecentrum van het leger, waar de psycho-technische proeven gelijke tred houden met de meest moderne methodes van werving en selectie.

Hij overweegt de oprichting van een psycho-technisch centrum voor de Rijksbesturen, dat zal geroepen zijn nauw samen te werken met de reeds bestaande gezondheidsdiensten.

Ook de examens dienen beter te worden aangepast aan de professionele behoeften van het ambt. De Minister beklemtoont de noodzakelijkheid hiervan, indien men wil komen tot een aanwerving, gevestigd op wetenschappelijke basis en tot kwaliteitsselectie.

3. Statutaire vraagstukken.

In dit verband wijst de Minister op de absolute noodzakelijkheid de administratieve loopbaan te depolitiseren. Voor bevordering mogen alleen objectieve maatstaven in aanmerking komen, zoals in het leger waar de kandidaat-majors aan strenge en onpartijdige proeven onderworpen zijn; aldus komen slechts de besten voor promotie in aanmerking.

In nauw verband hiermede staat het vraagstuk van de valorisatie van de administratieve loopbaan.

Overeenkomstig de regeringsverklaring zal de derde fase van de revalorisatie op 1 januari van volgend jaar worden ingezet.

4. Vraagstukken in verband met de administratieve en budgettaire controle.

Le Ministre marque son accord sur ce programme, qu'il entend développer et compléter.

Principes généraux de la réforme administrative.

Le Ministre les expose comme suit :

1. Les problèmes d'organisation et les problèmes relatifs à la méthode à suivre en vue de promouvoir la productivité.

Dans ce domaine, il conviendra de s'inspirer des réalisations qui ont été acquises dans le secteur privé. Les moyens que nous offre la technique moderne et que le secteur privé a employés avec succès, doivent faire l'objet d'une analyse approfondie pour se rendre compte s'ils peuvent servir à l'élaboration d'un plan concret de réforme administrative.

2. Les problèmes de recrutement, de sélection et de formation.

Il y a lieu d'établir un programme de prévisions concernant le recrutement, la formation et les promotions; il faut rompre une fois pour toutes avec les méthodes empiriques qui n'ont été que trop souvent appliquées en la matière.

A cet égard également, le secteur privé nous indique la voie et bon nombre de ses méthodes constituent un exemple de rationalisation.

Le Ministre souligne l'utilité et l'importance du Centre de Recrutement et de Sélection de l'Armée, où la pratique des tests psycho-techniques va de pair avec les méthodes de recrutement et de sélection les plus modernes.

Il envisage la création d'un Centre psycho-technique des Administrations de l'Etat, qui serait appelé à coopérer étroitement avec les services de santé existants.

Les examens doivent être mieux adaptés, eux aussi, aux exigences professionnelles. Le Ministre souligne la nécessité de cette adaptation, si l'on veut arriver à un recrutement fondé sur des bases scientifiques et obtenir une sélection de qualité.

3. Problèmes statutaires.

A ce sujet, le Ministre insiste sur la nécessité absolue de dépolitiser la carrière administrative. En matière de promotions, seuls des critères objectifs peuvent être pris en considération, comme on le fait à l'armée, où les candidats-majors sont astreints à des épreuves rigoureuses et impartiales; ainsi les promotions sont réservées aux meilleurs éléments.

La question de la valorisation de la carrière administrative est étroitement liée aux problèmes statutaires.

Conformément à la déclaration gouvernementale, la troisième phase de la revalorisation débutera le 1^{er} janvier 1962.

4. Problèmes relatifs au contrôle administratif et budgétaire.

Een koninklijk besluit is in voorbereiding dat ertoe strekt een vereenvoudiging van het controlestelsel door te voeren.

Naast deze vereenvoudiging is er ook een grotere soepelheid inzake controle te voorzien.

Na aldus de hoofdlijnen van de voorgenomen hervorming te hebben geschetst, geeft de Minister enkele inlichtingen inzake de reeds ingevoerde wijzigingen aan het bestaande stelsel :

1° De opleidingcyclussen voor de ambtenaren van de eerste categorie. Deze methode heeft reeds goede resultaten opgeleverd. De Minister zal deze vorming geleidelijk uitbreiden tot de ambtenaren van de andere categorieën.

De inrichting dezer cyclussen zal bij koninklijk besluit geregeld worden.

2° Rationalisering van de methodes van het Centraal Bureau voor benodigheden.

**

Om deze hervormingstaak tot een goed einde te brengen moet de administratie over de nodige middelen kunnen beschikken; thans bezit ze die niet.

In de eerste plaats moet het Vast Wervingssecretariaat de beschikking krijgen over een psycho-technisch centrum.

Bovendien moet de Dienst van Algemeen Bestuur de mogelijkheid krijgen een volledige en uitgebreide analyse te maken van alle bestaande betrekkingen, ten einde nauwkeurig te kunnen bepalen welke opdrachten moeten uitgevoerd worden en welke mensen daartoe nodig zijn.

De Minister hoopt nog dit jaar aan dit plan een uitvoering te geven.

Hierbij aansluitend moeten de weddeschalen aangepast worden aan de aldus gewijzigde toestand. Ook deze herziening stelt de Minister voorop vóór het einde van dit jaar.

De administratie zal bovendien moeten worden uitgerust met aangepaste studiediensten, waarin bevoegde deskundigen de ambtenaren van advies moeten dienen in alle aangelegenheden die hun aanbelangen.

Naast de hervorming van de rijksadministratie dringt zich ook de hervorming op van de parastatale lichamen en van de onder voogdij staande besturen : provincies en gemeenten.

Aldus zal de administratieve hervorming uiteindelijk een geheel vormen dat alle openbare besturen zal omvatten.

De Minister rekent op de medewerking van de hoge ambtenaren, maar hij zal ook het advies inwinnen van de syndicaten, opdat aldus alle bij de hervorming betrokken personen en instellingen het hunne zouden bijdragen tot het wellukken van deze grote en belangrijke taak.

De uitvoering ervan zou in de schoot van elk departement worden toevertrouwd aan enkele hoge ambtenaren, die van te voren van de noodzakelijkheid van deze hervorming werden overtuigd.

Un arrêté royal, actuellement en préparation, tend à simplifier les méthodes de contrôle.

Outre cette simplification, cet arrêté prévoit un assouplissement du contrôle.

Après avoir ainsi esquissé les grandes lignes de la réforme envisagée, le Ministre donne quelques précisions quant aux modifications déjà apportées au régime existant :

1° Les cycles de formation destinés aux agents de la 1^{re} catégorie. Cette méthode a déjà donné de bons résultats. Le Ministre étendra progressivement ces stages aux agents des autres catégories.

L'organisation de ces cycles sera réglée par arrêté royal.

2° Rationalisation des méthodes de l'Office central des fournitures.

**

Pour mener à bonne fin cette réforme, l'administration doit pouvoir disposer des moyens nécessaires; or, ceux-ci lui font défaut actuellement.

Il convient tout d'abord que le Secrétariat permanent au Recrutement soit doté d'un centre psycho-technique.

D'autre part, le Service d'Administration générale doit être mis en mesure de procéder à une analyse complète et détaillée de tous les emplois existants, afin de déterminer exactement les tâches à accomplir et les qualifications à exiger.

Le Ministère espère pouvoir mettre ce plan à exécution dès avant la fin de cette année.

Dans le même ordre d'idées, les barèmes doivent être réadaptés à la situation ainsi modifiée. Cette revision, le Ministre compte également y procéder avant la fin de l'année.

De surcroît, l'Administration devra être dotée de services d'études appropriés, composés de spécialistes compétents qui seront chargés de donner aux fonctionnaires des avis dans toutes les questions qui les intéressent.

Parallèlement à la réforme des administrations de l'Etat, s'impose la réforme des organismes parastataux et des pouvoirs sous tutelle : les provinces et les communes.

Ainsi, la réforme administrative finira par constituer un ensemble embrassant toutes les administrations publiques.

Le Ministre compte sur le concours des fonctionnaires supérieurs, mais il prendra également l'avis des syndicats, de manière telle que toutes les personnes et institutions auxquelles s'étend la réforme puissent apporter chacune leur contribution à la réussite de cette tâche aussi vaste qu'importante.

L'exécution de celle-ci devrait être confiée, au sein de chaque Département, à quelques fonctionnaires supérieurs gagnés au préalable à l'idée de la nécessité de la réforme.

Al te vaak laten de ambtenaren zich afschrikken door het idee van een hervorming. Derhalve is het onontbeerlijk dat zij volledig ingelicht worden over de doelstellingen en het wezen van de te nemen maatregelen, zodat zij dan met volle overtuiging hun medewerking kunnen verlenen.

Een korte gedachtenwisseling volgde op deze uiteenzetting.

Een lid wilde weten hoever het thans staat met de regeling van de kwestie van de ambtenaren die hogere functies hebben uitgeoefend maar op dat ogenblik « tijdelijk » waren. Hij dringt er bij de Minister op aan het koninklijk besluit dat zijn voorganger hiertoe had opgesteld, uit te vaardigen, zoniet zal hij zich genoopt zien een wetsvoorstel in te dienen.

Hij wijst er op dat de regeling van deze kwestie geen ernstige moeilijkheden oplevert, aangezien er slechts enkele honderden mensen bij betrokken zijn, en er, volgens sommige bevoegde personen, geen financiële weerslag te vrezen is.

Deze tussenkomst wordt door verschillende leden van de Commissie gesteund, waarop de Minister belooft de zaak onmiddellijk te onderzoeken.

Een ander lid is de mening toegedaan dat de voornaamste maatregel die bij de administratieve hervorming moet worden genomen er in bestaat de structuur van de administratie met de werkelijkheid van het nationale leven in overeenstemming te brengen en dat men niet langer mag berusten in voorbijgestreefde toestanden.

Dit lid dringt eveneens aan op het herstel van de ambtenarenkorpsen in hun structuur en hun bevoegdheid.

Hij wijst erop dat vóór de oorlog een ernstige poging werd gedaan door de Commissie Camu, die echter, naast goede diensten, een grove vergissing beging door de functie van secretaris-generaal te hoog aan te slaan, zodat gebeurlijke misbruiken van de ministeriële kabinetten nu op de diensten van de secretaris-generaal worden overgedragen.

Hij staakt deze mening door enkele voorbeelden, en besluit dit gedeelte van zijn tussenkomst met de bemerking dat de ambtenarenkorpsen gezag en bevoegdheid moeten krijgen om de willekeur van de topfunctionarissen te beperken, en dat ook de adviezen moeten worden ingewonnen van deze korpsen om tot een werkelijke ploeggeest te komen in ieder departement.

Verder verklaart dit lid zich ermede akkoord dat er studiediensten nodig zijn, onafhankelijk van de normale activiteit van de uitvoeringsdiensten, maar hij stelt voorop dat, waar het gaat om vraagstukken die specifiek behoren tot de activiteit van de belanghebbende dienst, deze dienst ook zijn eigen studie bureau moet hebben, om te vermijden dat hij tot een loutere uitvoeringsdienst zou beperkt blijven.

Hij vraagt eveneens dat de bevoegdheden van het algemeen bestuur en van de inspectie van financiën nauwkeurig zouden omschreven worden, ten einde misbruiken te voorkomen en opdat ieder departement voor zijn verantwoordelijkheid zou worden geplaatst.

Ten slotte geeft dit lid de Minister de raad veeleer een analyse te maken van elke dienst van ieder departement.

Trop souvent, la perspective d'une réforme effraie les fonctionnaires. Aussi est-il indispensable qu'ils soient complètement informés des objectifs et de l'essence des mesures à prendre, de façon qu'ils puissent y collaborer avec une conviction entière.

Cet exposé a donné lieu à un bref échange de vues.

Un membre demande où en est la question des fonctionnaires ayant exercé des fonctions supérieures à un moment où ils étaient « temporaires ». Il insiste auprès du Ministre pour qu'il publie à bref délai l'arrêté royal préparé à cet effet par son prédécesseur, faute de quoi il se verra obligé de déposer une proposition de loi.

Il souligne le fait que cette question ne soulève aucune difficulté sérieuse, étant donné qu'il ne s'agit en l'occurrence que de quelques centaines de personnes et que, d'après certaines compétences, aucune incidence financière n'est à redouter.

Cette intervention est appuyée par plusieurs membres de la Commission et le Ministre promet d'examiner immédiatement la question.

Un autre membre estime que la principale mesure à prendre en matière de réforme administrative est de mettre la structure de l'administration en concordance avec les réalités de la vie nationale et qu'on ne peut tolérer plus longtemps l'existence de situations dépassées.

D'autre part, l'intervenant insiste sur la nécessité de rétablir les divers corps de fonctionnaires dans leur structure et leurs attributions.

Il rappelle qu'avant la guerre, la Commission Camu avait fait un effort sérieux, mais que, si elle a réalisé de bonnes choses, elle a commis une grave erreur en exagérant l'importance des fonctions de secrétaire général, permettant ainsi aux services du secrétaire général de commettre les abus que l'on reprochait parfois aux cabinets ministériels.

Il illustre cette thèse par quelques exemples et conclut cette partie de son intervention en faisant observer que les divers corps de fonctionnaires doivent disposer de l'autorité et de la compétence nécessaires pour limiter l'arbitraire des fonctionnaires supérieurs et qu'il faut prendre également les avis de ces corps pour créer un véritable esprit d'équipe au sein de chaque Département.

D'autre part, il se déclare d'accord sur la nécessité d'avoir des services d'études travaillant indépendamment de l'activité normale des services d'exécution, mais il affirme que, pour les questions ressortissant spécifiquement à l'activité du service intéressé, celui-ci doit pouvoir s'adresser à son propre bureau d'études, pour éviter de se voir réduit à n'être qu'un simple service d'exécution.

Il demande aussi que les attributions de l'administration générale et de l'inspection des Finances soient exactement délimitées, afin de prévenir tous abus et de mettre chaque Département devant ses responsabilités.

Enfin, l'intervenant recommande au Ministre de procéder plutôt à une analyse de chaque service de chaque

tement afzonderlijk, om aldus te komen tot een volwaardige aanpassing van de administratie aan de nationale behoeften.

De Minister antwoordt dat het gezag en de verantwoordelijkheid van de administratie moeten worden hersteld. Geen gezag zonder verantwoordelijkheid; het stelsel van de « paraplu » moet verdwijnen, de bevoegde ambtenaar moet onder zijn persoonlijke verantwoordelijkheid beslissingen kunnen treffen, maar men dient dan ook over te gaan tot een decentralisatie van de bevoegdheden en van het gezag, opdat niet alles op één hoofd zou neerkomen.

Wat de studiediensten betreft acht de Minister voorzichtigheid geboden. De Secretaris-generaal moet steeds als scheidsrechter kunnen optreden bijaldien er betwistingen rijzen.

Bij wijze van proef zal onmiddellijk een aanvang worden gemaakt met de studie van de reorganisatie van de diensten.

Een ander lid verklaart zich volledig akkoord met de opvatting omtrent de onafhankelijkheid van de studiediensten, die moeten worden toevertrouwd aan mensen die niet aan de beperkingen zijn onderworpen, waaraan de uitvoerders zijn blootgesteld.

Hij dringt tevens aan op de valorisatie van het openbaar ambt, en acht hiertoe een herziening van de weddeschalen noodzakelijk, opdat bekwame krachten zich in de administratie dezelfde standing zouden kunnen verwerven als die van de privé-sector. Dit geldt eveneens voor de onder voogdij staande administraties, waar ook rationalisatie geboden is, maar hij dringt er op aan dat de belanghebbenden zouden worden geraadpleegd.

Een lid betreurt het dat de herziening van de weddeschalen gebeurt in schijven en op verschillende tijdstippen: hij wijst op de onvoldoende vergoeding voor werkelijk gedane onkosten. Het koninklijk besluit dien-aangaande dateert van 1951, en heeft sindsdien nog geen enkele aanpassing ondergaan hoewel bv. de prijs van de benzine en andere producten aanzienlijk zijn gestegen.

Hij behandelt ook het statuut van het Rijkspersoneel, en vraagt dat het syndikaal statuut van het gemeentepersoneel definitief zou worden geregeld.

Hij oefent kritiek uit op de afschaffing van de cumulatie van een openbaar ambt met een politiek mandaat, en beschouwt zulks als een aanslag op de grondwettelijke vrijheid van de burger.

Tenslotte vraagt dit lid dat, in verband met Titel IV van de zgn. « eenheidswet » er niettegenstaande uitbreiding van de bevoegdheid van de provinciegouverneurs, toch nog steeds mogelijkheid van hoger beroep bij de Minister zou blijven.

De ontwerp-begroting en dit verslag zijn met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
A. SLEDSSENS.

De Voorzitter,
H. HARMEGNIES.

Département pris séparément, de façon à réaliser une adaptation complète de l'administration aux besoins nationaux.

Le Ministre répond qu'il faut rétablir l'autorité et la responsabilité de l'administration. Pas d'autorité sans responsabilité; le « système du parapluie » doit disparaître, le fonctionnaire compétent doit pouvoir prendre des décisions sous sa responsabilité personnelle, mais il faut alors procéder à une décentralisation des attributions et de l'autorité pour que tout ne retombe pas sur la même tête.

Quant aux services d'études, le Ministre estime que la prudence s'impose. Le Secrétaire général doit toujours être en mesure de s'interposer comme arbitre, au cas où des contestations viendraient à surgir.

A titre d'essai, on entamera immédiatement l'étude de la réorganisation des services.

Un autre commissaire se déclare tout à fait d'accord sur le principe de l'indépendance des services d'études, qui doivent être confiés à des hommes échappant aux limitations imposées aux agents d'exécution.

Il insiste en même temps sur la nécessité de valoriser la fonction publique; il croit que celle-ci requiert une revision des barèmes, afin que les éléments capables puissent jouir dans l'administration du même standing que celui que leur offre le secteur privé. Cette considération s'applique tout aussi bien aux administrations sous tutelle, où la rationalisation ne s'impose pas moins, mais l'intervenant insiste pour que les intéressés soient consultés.

Un membre regrette que la revision des barèmes s'opère par tranches et à des époques différentes; il souligne l'insuffisance de l'indemnité allouée pour des frais réellement exposés. L'arrêté royal y relatif remonte à 1951 et n'a subi aucune réadaptation depuis lors, bien que, par exemple, le prix de l'essence et d'autres produits ait augmenté sensiblement dans l'intervalle.

L'intervenant aborde également le statut du personnel de l'Etat et demande que le statut syndical du personnel communal soit fixé définitivement.

Il critique la suppression du cumul d'une fonction publique avec un mandat politique et considère cette interdiction comme une atteinte aux libertés constitutionnelles des citoyens.

Enfin, à propos du titre IV de la « Loi unique », le commissaire demande que, malgré l'extension des attributions des gouverneurs de province, la possibilité d'un recours au Ministre reste ouverte.

Le projet de budget ainsi que le présent rapport ont été adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,
A. SLEDSSENS.

Le Président,
H. HARMEGNIES.