

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1985-1986

23 JUILLET 1986

Proposition de loi spéciale créant les mandats de commissaire royal et de commissaire royal adjoint à la réforme de la fonction publique

 (Déposée par M. Cardoen et consorts)

DEVELOPPEMENTS

Les services publics, qui, pour l'opinion publique, font partie de la fonction publique, ainsi que les membres de leur personnel, les fonctionnaires, font l'objet de critiques quasi permanentes. On parle de bureaucratie, de lenteurs administratives, d'inertie des services publics, de leur politisation, de leur prolifération, etc. Et l'on entend de manière presque aussi permanente les dirigeants de toutes les formations politiques faire part de leurs bonnes intentions en matière de modernisation, dépolitisation, démocratisation, développement des responsabilités, etc., au sein des services publics.

Les nombreuses critiques et les innombrables bonnes intentions de réforme ne doivent pas nous étonner : c'est qu'il s'agit de l'appareil de l'Etat, des « services publics », dont la population estime à juste titre pouvoir en attendre le service le meilleur, le plus efficace et le moins coûteux. Par la force des choses, chaque habitant du Royaume, d'une province ou d'une commune entre régulièrement en contact avec les services publics, que ce soit en tant que contribuable, ou bénéficiaire de subventions, ou demandeur d'un passeport, d'une bourse d'études, d'un permis de bâtir, d'un permis d'exploitation, etc. Ou même simplement en empruntant les transports publics, en recourant au télégraphe, au téléphone, à la poste, en visitant les musées, en se rendant

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1985-1986

23 JULI 1986

Voorstel van bijzondere wet tot instelling van de mandaten van koninklijk commissaris en adjunct-koninklijk commissaris voor de hervorming van het openbaar ambt

 (Ingediend door de heer Cardoen c.s.)

TOELICHTING

De overheidsdiensten die in de publieke opinie tot het openbaar ambt worden gerekend en hun personeelsleden, de ambtenaren, zijn een vrij permanent voorwerp van kritiek. Men heeft het over de bureaucratie, over de traagheid van de ambtenarij, over de laksheid van de openbare diensten, over de politisering en de proliferatie ervan, enz. En vrijwel even permanent krijgt men van bewindslieden uit alle politieke formaties goede intenties te horen over modernisering, depolitisering, democratisering, responsabilisering en dergelijke van de openbare diensten.

De veelvuldige kritiek en de nog talrijke goede intenties tot hervorming hoeven ons niet te verwonderen : het gaat toch om het overheidsapparaat, over de « openbare diensten » waarvan het publiek terecht meent er op de beste, de meest efficiënte en de minst dure wijze door gediend te mogen worden. Elke inwoner van het Rijk, van een provincie, van een gemeente komt noodzakelijk en geregeld in contact met de overheidsdiensten, hetzij als belastingbetaler, hetzij als mogelijk subsidietrekker, hetzij als aanvrager van een reisпас, een studiebeurs, een bouwvergunning, een exploitatievergunning, enz. Of zelfs gewoon als gebruiker van de diensten van het openbaar vervoer, het telefoon- en telegraafnet, de posten, als bezoeker van musea en schouwbur-

au théâtre, etc. Par conséquent, il est extrêmement important pour chaque citoyen qu'on n'ait de cesse d'améliorer les services publics, de les rendre plus efficaces et plus accessibles et — si possible — d'en réduire le coût.

L'adaptation des services publics aux conditions socio-économiques en évolution rapide et aux besoins changeants et croissants du public doit être une préoccupation permanente. Cela n'empêche pas qu'une intervention en profondeur s'impose parfois. Ce fut le cas, par exemple, dans les années 30, lorsqu'on nomma un Commissaire royal aux réformes administratives, à savoir M. Camu, dont les rapports ont abouti à la mise au point du statut des agents de l'Etat (arrêté royal du 2 octobre 1937), à l'institution d'une inspection des finances (arrêté royal du 7 juin 1938) et à la création du Service d'administration générale (arrêté royal du 30 mars 1939).

La réforme Camu s'est limitée aux administrations de l'Etat. Aujourd'hui, cinquante ans plus tard, une nouvelle réforme, en profondeur, paraît nécessaire. Celle-ci ne pourra toutefois se limiter aux pouvoirs publics. L'importante extension de la fonction publique (au sens le plus large du terme) et l'apparition d'un nombre presque incalculable d'institutions nouvelles autonomes (communautés, régions, parastataux, intercommunales et formes mixtes de gestion publique, etc.) à côté des services publics traditionnels (ministères, provinces, communes, C.P.A.S., etc.) nécessitent une approche générale.

Dans cette perspective, une initiative législative s'impose. La création d'un organisme royal de réforme par le législateur ne serait d'ailleurs pas une innovation : qu'on songe, par exemple, à la loi du 23 juillet 1980 créant une commission royale chargée de préparer la codification, l'harmonisation et la simplification de la sécurité sociale.

Toutefois, vu la répartition constitutionnelle des compétences instaurée en 1980 entre les institutions de notre pays, il n'est plus possible de confier la préparation d'une réforme aussi large et approfondie de la fonction publique à un commissaire royal désigné unilatéralement à l'initiative du pouvoir national. La collaboration des autorités régionales et communautaires s'avère indispensable à cette fin. C'est pourquoi la présente proposition de loi prévoit une association de trois personnes : un commissaire à désigner sur proposition du gouvernement national (dont fait partie l'exécutif bruxellois), un adjoint à désigner sur proposition de l'exécutif de la Communauté flamande, et un autre adjoint à désigner sur la proposition conjointe des exécutifs de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Communauté germanophone.

Evidemment, une loi instaurant un tel système nécessite un vote à majorité spéciale; d'où la mention du terme « loi spéciale » dans l'intitulé de la présente proposition.

Afin de comprimer au maximum le coût de ces mesures en cette période d'économies, il est proposé de limiter le choix des mandataires aux fonctionnaires supérieurs statutairement nommés des ministères et des organismes parastataux, tant sur le plan national que sur les plans régional et communau-

gen, enz. Het is dus voor elke inwoner van het hoogste belang dat de overheidsdiensten steeds beter, steeds doelmatiger, steeds toegankelijker en — zo mogelijk — steeds goedkoper worden.

De aanpassing van de openbare diensten aan de snel evoluerende socio-economische omstandigheden en aan de wisselende en aangroeiende behoeften van het publiek moet permanent worden nagestreefd. Toch is ook een grondige eenmalige aanpak soms noodzakelijk. Dat is b.v. gebeurd in de dertiger jaren door het aanstellen van een Koninklijke Commissaris voor de administratieve hervorming, nl. de heer Camu, wiens verslagen hebben geleid tot het statuut van het Rijkspersoneel (koninklijk besluit van 2 oktober 1937), tot de oprichting van het korps der inspecteurs van financiën (koninklijk besluit van 7 juni 1938) en van de dienst van algemeen bestuur (koninklijk besluit van 30 maart 1939).

De hervorming-Camu bleef beperkt tot de Rijksbesturen. Thans, vijftig jaar later, blijkt een nieuwe, grondige hervorming noodzakelijk. Doch deze hervorming mag niet meer beperkt blijven tot de Rijksbesturen. De grote uitbreiding van het openbaar ambt (in de ruimste betekenis ervan) en het tot stand komen van een haast ontelbaar aantal met autonomie bedeelde nieuwe instellingen (gemeenschappen, gewesten, vele parastatalen, intercommunales en gemengde vormen van overheidsbeheer, enz.) naast de traditionele overheidsdiensten (Ministeries, provincies, gemeenten, O.C.M.W.'s, enz.) vergen een algemene aanpak.

Daartoe is een wetgevend initiatief noodzakelijk. Het instellen van een koninklijk hervormingsorganisme door de wetgever is overigens niet nieuw : zie b.v. de wet van 23 juli 1980 tot instelling van een koninklijke commissie ter voorbereiding van de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid.

Wegen de in 1980 ingestelde grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen 's lands instellingen is het echter niet meer mogelijk de voorbereiding van dergelijke grondige en ruime hervorming van het openbaar ambt toe te vertrouwen aan een koninklijke commissaris die eenzijdig wordt aangesteld op initiatief van de nationale overheid. De medewerking van de gewestelijke en gemeenschapsoverheden blijkt daartoe noodzakelijk. Daarom voorziet onderhavig voorstel in een driemanschap : een commissaris aan te stellen op voordracht van de nationale regering (waartoe ook de Brusselse executieve behoort), een adjunct aan te stellen op voordracht van de Vlaamse Gemeenschapsexecutieve en een andere adjunct aan te stellen op gezamenlijke voordracht van de Executieve van de Franse Gemeenschap, van het Waalse Gewest en van de Duitstalige Gemeenschap.

Een wet die dergelijke regeling invoert heeft uiteraard een stemming met bijzondere meerderheid nodig, zodat het opschrift van dit voorstel de term « bijzondere wet » vermeldt.

Om de kostprijs van deze regeling in de huidige tijd van bezuinigingen zo laag mogelijk te houden, wordt voorgesteld de keuze van de mandatarissen te beperken tot de statutair aangestelde opperambtenaren van de ministeries en de parastatale instellingen zowel op nationaal als op gewestelijk en

taire. Etant donné l'étendue de la mission du commissaire et de ses deux adjoints, la condition de bilinguisme est pleinement justifiée pour les candidats à désigner.

Enfin, il paraît indiqué de soumettre les éventuels arrêtés royaux portant exécution de la loi à une procédure spéciale, qui associerait le gouvernement national, les exécutifs régionaux et communautaires.

**

PROPOSITION DE LOI SPECIALE

ARTICLE 1^{er}

Sont créés, pour une durée maximale de cinq ans :

— un mandat de commissaire royal à la réforme de la fonction publique, dont le titulaire est désigné par le Roi sur proposition du Premier ministre et sur l'avis des ministres réunis en Conseil;

— deux mandats de commissaire royal adjoint à la réforme de la fonction publique, dont les titulaires sont désignés par le Roi, l'un sur proposition de l'exécutif de la Communauté flamande, l'autre sur la proposition conjointe des exécutifs des Communautés française et germanophone et de la Région wallonne; à défaut d'accord, la proposition de l'exécutif de la Communauté française suffit; les arrêtés royaux désignant les adjoints sont contresignés par le Premier ministre.

Les trois titulaires sont choisis parmi les fonctionnaires supérieurs statutairement nommés des ministères, des services des exécutifs ou des organismes d'intérêt public énumérés à l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, fonctionnaires qui, conformément à l'article 43, § 3, troisième alinéa, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, ont fourni la preuve qu'ils connaissent suffisamment la seconde langue.

Pendant toute la durée de leur mandat, ils sont censés être chargés d'office de l'exécution d'une mission d'intérêt général au sens de l'article 5 et de l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 13 novembre 1967 fixant la situation administrative des agents de l'Etat chargés d'une mission.

ART. 2

Le commissaire royal et ses adjoints sont chargés de procéder à une étude approfondie de l'organisation et du fonctionnement des services qui font partie de la fonction publique au sens le plus large, à l'exception des services des

gemeenschapsniveau. Gelet op de ruime opdracht van de commissaris en zijn twee adjuncten, is de eis van tweetaligheid voor de aan te stellen kandidaten ten volle verantwoord.

Tenslotte lijkt het ook aangewezen, de mogelijke koninklijke besluiten ter uitvoering van deze wet te onderwerpen aan een bijzondere procedureregeling, waardoor naast de nationale regering ook de gewestelijke en gemeenschapsexecutieven er inspraak in krijgen.

G. CARDOEN.

**

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

ARTIKEL 1

Voor de maximumduur van vijf jaar worden ingesteld :

— een mandaat van koninklijk commissaris voor de hervorming van het openbaar ambt; de titularis ervan wordt aangewezen door de Koning op voordracht van de Eerste Minister en op advies van de in Raad vergaderde Ministers;

— twee mandaten van adjunct koninklijke commissaris voor de hervorming van het openbaar ambt; de titularissen ervan worden aangewezen door de Koning, de ene op voordracht van de Executieve van de Vlaamse Gemeenschap, de andere op gezamenlijke voordracht van de Executieven van de Franse en de Duitstalige Gemeenschap en van het Waalse Gewest; bij gebrek aan overeenstemming volstaat de voordracht door de Executieve van de Franse gemeenschap; de koninklijke besluiten tot aanwijzing van de adjuncten worden mede ondertekend door de Eerste Minister.

De drie titularissen worden gekozen onder de statutair benoemde opperambtenaren van de ministeries, van de diensten der executieven of van de instellingen van openbaar nut opgesomd in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, die overeenkomstig artikel 43, § 3, derde lid, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken het bewijs hebben geleverd dat zij de tweede taal voldoende kennen.

Voor de volledige duur van hun mandaat worden zij geacht van rechtswege te zijn belast met de uitvoering van een opdracht van algemeen belang in de zin van artikel 5 en van artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 13 november 1967 tot vaststelling van de administratieve toestand van de Rijksambtenaren die met een opdracht worden belast.

ART. 2

De koninklijke commissaris en zijn adjuncten worden ermede belast een grondig onderzoek in te stellen over de organisatie en de werking van de diensten die tot het openbaar ambt in de ruimste zin behoren met uitzondering van

de diensten van de wetgevende en van de rechterlijke macht, van de krijgsmacht en van het onderwijs. Zij stellen in gezamenlijk overleg de meest gepaste maatregelen voor om het openbaar ambt te reorganiseren. Zij streven daarbij inzonderheid naar de realisatie van doelmatige dienstverlening, zuinig beheer, objectiviteit en rechtsgelijkheid voor de werving en de loopbaanmogelijkheden van het personeel, rationalisering, fusie en spreiding van overheidsdiensten, bevordering van de mobiliteit van het personeel tussen diensten met gelijkwaardig personeelsstatuut en met gelijkwaardig wervingsstelsel.

ART. 3

De politieke en de administratieve overheden van de betrokken diensten stellen de koninklijke commissaris en zijn adjuncten alle informatiemiddelen ter beschikking die voor het uitoefenen van hun mandaat zijn vereist.

De koninklijke commissaris en zijn adjuncten kunnen alle adviezen inwinnen die zij nuttig achten.

ART. 4

De koninklijke commissaris en zijn adjuncten dienen jaarlijks een gezamenlijk verslag over hun werkzaamheden in bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers en bij de Senaat. Een exemplaar ervan doen zij worden aan de Eerste Minister en aan de voorzitters van de Executieven. Elk verslag bevat concrete voorstellen van nuttig geachte maatregelen.

De adjunct koninklijke commissarissen voegen er desgewenst een nota met eigen opmerkingen bij.

Het eindverslag wordt ten laatste op 31 december 1991 ingediend.

ART. 5

De werkingskosten voor de uitoefening van de bij deze wet ingestelde mandaten worden gedragen door de begroting van de diensten van de Eerste Minister. Deze diensten stellen ook de nodige materiële middelen en personeelsleden ter beschikking van de koninklijke commissaris en zijn adjuncten. Zo nodig doen ze daarvoor een beroep op de reffectatiedienst bij de diensten van het openbaar ambt.

ART. 6

Alle bijkomende maatregelen die voor de uitoefening van de bij deze wet ingestelde mandaten nodig mochten zijn worden door de Koning getroffen op de voordracht van de Eerste Minister nadat deze de voorzitters van de Executieven erover heeft geraadpleegd.

G. CARDOEN.
J. GILLET.
E. PEETERMANS.
R. GIJS.
M. DE KERPEL.
G. FLAGOTHIER.