

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.515/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Collège de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale, le 12 novembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté n° 2001/406 du Collège de la Commission communautaire française "concernant la formation des membres du personnel de l'Institut Bruxellois Francophone pour la Formation Professionnelle", a donné le 10 décembre 2001 l'avis suivant :

Observation préalable

L'arrêté en projet entend organiser le régime de formation qui sera applicable aux agents de l'Institut Bruxellois Francophone pour la Formation Professionnelle. Or, cet arrêté ne précise pas quelle sera la position administrative de ces agents lorsqu'un congé de formation leur est accordé. Cette précision est juridiquement nécessaire, eu égard notamment aux principes généraux. En effet, selon l'article 19, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent,

"... les dispositions du statut qui placent les agents absents dans une position administrative leur conservant le droit au traitement, à l'avancement de traitement, à l'ancienneté administrative ou les titres à la promotion sont préalablement approuvées par l'autorité fédérale compétente en matière de pensions."

Dès lors que l'intention de l'auteur du projet est de maintenir en activité de service les agents en congé de formation, même lorsque la formation est facultative, il convient de le préciser à l'article 144 de l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 20 octobre 1994 portant le statut des fonctionnaires des organismes d'intérêt public de la Commission communautaire française qui énumère l'ensemble des congés dont bénéficient les agents précités tout en conservant la position administrative de l'activité de service. Cette modification doit être soumise à l'approbation du Ministre des Pensions avant son adoption.

Sous réserve de l'accomplissement de cette formalité, le Conseil d'Etat formule les observations qui suivent.

.../...

Observations générales

I. Comme il a déjà été souligné dans l'avis 32.512/2, donné ce jour, l'arrêté en projet se présente également sous la forme d'un arrêté autonome alors que l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 20 octobre 1994, précité, contient déjà des dispositions relatives à la formation du personnel ¹.

Dans un souci de sécurité juridique et de simplification de l'ordonnancement juridique, il convient, dès lors, d'insérer les dispositions en projet dans l'arrêté précité.

Par ailleurs, comme il est démontré dans les observations particulières ci-après, cette multiplication des textes réglementaires engendre des difficultés d'interprétation des dispositions qui régissent la matière.

II. L'arrêté en projet est accompagné d'une annexe I intitulée "Agréation" (lire : Agrément). Les dispositions de cette annexe ont notamment trait aux modalités d'octroi de la dispense de service et du congé de formation, ainsi qu'aux modalités de contrôle de l'inscription et de l'assiduité à la formation. De telles dispositions doivent être directement insérées dans le dispositif compte tenu de leur caractère réglementaire. En conséquence, la présentation de l'arrêté en projet doit être fondamentalement revue.

III. L'arrêté en projet reste imprécis sur certains aspects du régime du congé pour formation. Ainsi, qu'en sera-t-il des agents qui, pendant ce congé pour formation, obtiennent d'autres types de congé comme, par exemple, un congé pour interruption de carrière, un congé pour mission ? Quelle sera également la situation des agents qui travaillent à temps partiel ?

Comme en a convenu la déléguée du membre du Collège, l'arrêté en projet doit être complété sur ces points.

⁽¹⁾ Il s'agit des articles 46 à 52 de l'arrêté.

Observations particulièresExamen du projetPréambuleAlinéa 1^{er}

Le texte de la Constitution ne doit pas être mentionné dans le préambule mais plutôt dans un article 1^{er}, nouveau, du dispositif, ainsi que suggéré ci-après.

Cet alinéa doit, en conséquence, être omis.

Alinéa 2 (devenant l'alinéa 1^{er})

Cet alinéa doit être rédigé comme suit :

"Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment l'article 87, § 3, tel que modifié par la loi spéciale du 8 août 1988;"

Alinéa 3

Cet alinéa doit être omis.

Alinéa 5 (devenant l'alinéa 3)

Cet alinéa doit être rédigé en tenant compte de l'observation générale I; ne devront, par ailleurs, être précisés que les articles éventuellement modifiés par le projet. Dans sa rédaction actuelle, celui-ci ne modifie pas l'article 47 de l'arrêté du 20 octobre 1994.

Alinéa 8 (devenant l'alinéa 6)

1. Il convient d'écrire "l'inspecteur des finances"; en outre son avis est daté du 23 juillet 2001, et non du 7 juin 2001.

2. Entre les alinéas 8 (devenant l'alinéa 6) et 9, deux alinéas 7 et 8, nouveaux, doivent être insérés pour mentionner respectivement les accords des membres du Collège chargés de la Fonction publique et du Budget, ainsi que la date de ces accords (en ce qui concerne le Budget, cet accord est nécessité par l'article 11 du projet).

Alinéa 11

Cet alinéa doit être rédigé comme suit :

"Vu l'avis 32.515/2 du Conseil d'Etat, donné le 10 décembre 2001 , en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat."

Alinéa 12

Cet alinéa doit être suivi d'un alinéa rédigé comme suit :

"Après délibération;".

Dispositif

Il convient d'écrire "Chapitre premier, en toutes lettres".

Article 1^{er} (nouveau)

Conformément à l'article 4, 3°, du décret (III) de l'Assemblée de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la

Région wallonne et à la Commission communautaire française, il convient d'insérer dans l'arrêté en projet un nouvel article 1^{er} rédigé comme suit :

"Article 1^{er}. Le présent arrêté règle, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée aux articles 127 et 128 de celle-ci."

La numérotation des articles doit être adaptée en conséquence.

Seul l'article 1^{er} doit s'écrire en toutes lettres, les articles 2 et suivants s'écrivent : "Art. 2, Art. 3, ...".

Article 1^{er}

1. Il y a lieu de remplacer le mot "article" par le mot "arrêté".

2. Le mot "Institut" étant défini à l'article 1^{er}, il ne doit plus être entouré de guillemets dans la suite du texte.

3. L'usage des tirets est à proscrire. Il convient d'utiliser plutôt la numérotation suivante :

"1° ... ;
2° ... ;".

La même observation vaut pour l'article 3.

Article 2

1. En vertu de cette disposition du projet, un plan de formation indicatif est établi, par la division des ressources humaines, pour tout membre du personnel ou tout groupe de membres du personnel exerçant la même fonction, et est soumis à l'avis motivé

.../...

du comité de concertation de base de l'Institut Bruxellois Francophone pour la Formation Professionnelle.

Or, selon l'article 48 de l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 20 octobre 1994, précité, il revient, d'une part, au Collège de fixer les lignes directrices qui régissent la formation et, d'autre part, au fonctionnaire dirigeant de l'organisme d'intérêt public d'établir, dans le respect de ces lignes directrices, le programme d'accueil et de formation qui répond aux besoins de son administration et de son personnel.

Dès lors, il est permis de se demander si le plan de formation indicatif est distinct du programme de formation précité.

Comme en a convenu la déléguée du membre du Collège, il convient de clarifier le lien entre les textes précités.

2. Par ailleurs, comme il a déjà été souligné dans l'avis 31.286/2, donné le 25 avril 2001 sur un projet d'arrêté du Collège de la Commission communautaire française "relatif aux délégués syndicaux du personnel des services du Collège de la Commission communautaire française", il n'appartient pas au Collège de la Commission communautaire française d'interférer dans les procédures de concertation syndicale qui sont régies par la loi du 19 décembre 1974, précitée.

En conséquence, les mots "et est soumis à l'avis motivé du Comité de concertation de base de «l'Institut»" doivent être omis.

La même observation vaut pour l'article 5, alinéa 2, du projet.

3. L'alinéa 3 distingue la "formation professionnelle obligatoire" et la "formation professionnelle que souhaite suivre le membre du personnel". La suite du projet donne une définition de la notion de formation professionnelle (article 3 du projet) mais n'indique pas dans quelles circonstances une formation professionnelle peut être rendue obligatoire.

.../...

Comme en a convenu la déléguée du membre du Collège, la disposition en projet doit être plus précise sur ce point.

Article 3

Interrogée sur la portée exacte de l'alinéa 3, la déléguée du membre du Collège a expliqué que le congé de formation ne peut être refusé à l'agent qui souhaite suivre une formation dans le cadre de la préparation à un concours de recrutement ou dans le cadre des épreuves de carrière. Compte tenu de ces explications, l'alinéa 3 doit se limiter aux formations visées à l'alinéa 2 du même article.

Article 4

Cette disposition du projet prévoit que "les heures de formation qui se situent en dehors des heures de service sont compensées" mais n'indique pas de quelle manière cette compensation interviendra. Comme en a convenu la déléguée du membre du Collège de la Commission communautaire française, la disposition en projet doit être complétée sur ce point.

Article 6

Le paragraphe 2 en projet dispose :

"... le congé de formation peut être refusé quand l'intérêt du service s'y oppose."

Il est rappelé, cependant, qu'en vertu de l'article 7, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000, précité,

"... l'agent a droit à la formation utile à son travail au sein de l'organisation. L'autorité pourvoit à cette formation et garantit à cet effet l'accès à la formation continue entre autres en vue du développement de la carrière professionnelle.

.../...

Les périodes d'absence justifiées par la participation aux activités obligatoires de formation, sont à tout point de vue assimilées à des périodes d'activité de service."

Dès lors qu'en vertu des principes généraux, la formation est un droit pour l'agent, il convient de nuancer le paragraphe 2 en projet ².

La disposition en projet doit, dès lors, être revue sur ce point afin de ne pas porter préjudice à ce droit à la formation.

Article 7

Il ressort de cette disposition du projet que le droit à la dispense de service et au congé de formation est suspendu si, au terme d'une formation, il résulte de l'attestation d'assiduité que l'agent s'est absenté de celle-ci sans motif légitime et ce, pendant plus d'un cinquième de sa durée.

Or, en vertu de l'article 8 de l'annexe I du projet,

"... pour une même formation, le congé de formation ne peut être cumulé avec la dispense de service."

L'article 7 du projet doit, afin de mieux traduire cette volonté, être dès lors rédigé comme suit :

"Le droit à une dispense de service ou à un congé de formation ... (la suite comme au projet)."

⁽²⁾ Ainsi, l'article 77 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat précise qu'un refus d'accorder un congé pour formation au motif qu'il est incompatible avec l'intérêt du service, ne peut pas être opposé à l'agent deux années consécutives.

Article 8

Cette disposition du projet fait référence à l'annexe I du projet en tant qu'elle consacre "les modalités de l'octroi de la dispense de service et du congé de formation" ainsi que "les modalités de contrôle de l'inscription et de l'assiduité à la formation".

Ainsi qu'il a déjà été souligné dans l'observation générale II, de telles dispositions doivent directement apparaître dans le dispositif en projet.

L'arrêté en projet doit être revu sur ce point.

Article 9

1. Il convient d'écrire "ou contre la décision de mettre fin à sa formation".

2. Le paragraphe 4, alinéa 4, en projet précise que la décision de la Commission de recours est "sans appel". Cette disposition ne peut, cependant, pas interdire à l'agent d'attaquer devant le Conseil d'Etat, section d'administration, la décision de la commission précitée, car, ce faisant, le Collège de la Commission communautaire française outrepasserait ses compétences.

Cette disposition doit être plus précise sur ce point en indiquant, par exemple, que la décision de la commission de recours ne peut faire l'objet d'aucun recours interne.

Article 11

1. Il est à noter que l'arrêté en projet ne comporte pas d'article 10.

2. L'alinéa 2 donne au Directeur général une délégation beaucoup trop imprécise. Il appartient au Collège de la Commission communautaire française de fixer lui-même les critères objectifs sur la base desquels les frais inhérents à une formation demandée par l'agent seront pris en charge par l'Institut, faute de quoi, des décisions arbitraires risquent d'intervenir.

La disposition en projet doit être revue sur ce point.

Article 13

Cette disposition du projet instaure un régime transitoire pour les formations qui sont en cours au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté examiné.

Il y a lieu, cependant, de préciser les textes réglementaires dont la mise en oeuvre est maintenue et ensuite de prévoir leur abrogation, l'arrêté en projet se substituant à ceux-ci .

Annexe I

Outre l'observation générale II, les dispositions de l'annexe du projet appellent les observations qui suivent.

1. Article 2

Cette disposition de l'annexe en projet détermine les modalités de l'introduction de la demande d'obtention d'un congé de formation ainsi que les délais de la procédure d'examen de la demande. Cette disposition ne précise cependant pas les

conséquences du silence de la division des ressources humaines après le délai de dix jours qui lui est laissé pour examiner la demande précitée ³.

La disposition en projet doit être plus claire à ce propos.

2. Article 3

L'alinéa 2 fait référence aux modèles des attestations d'inscription et d'assiduité qui doivent être également annexés au projet. Or, le texte transmis au Conseil d'Etat n'est pas accompagné de ces annexes.

3. Les annexes doivent être précédées de la formule :

"Vu pour être annexé à l'arrêté n° 2001/406 du Collège de la Commission communautaire française concernant la formation des membres du personnel de l'Institut Bruxellois Francophone pour la Formation Professionnelle".

⁽³⁾ Ainsi, l'article 84 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998, précité, dispose qu'en l'absence de décision de l'autorité compétente, le congé de formation est réputé accordé.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président du Conseil d'Etat,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'Etat,
	J. JAUMOTTE,	
	J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la section de législation,
	B. GLANSDORFF,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme V. FRANCK, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

R. ANDERSEN