KV

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 39.840/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice, le 2 février 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la formation professionnelle de certains membres du personnel des services qui assistent le pouvoir judiciaire", a donné le 29 mars 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Fondement juridique

Préambule

Il est rappelé à l'auteur du projet que l'article 185 du Code judiciaire fait l'objet d'un avant-projet de loi l'abrogeant et le remplaçant par d'autres dispositions [1].

Le préambule devra, le cas échéant, être adapté.

Dispositif

Article 2

L'article 2 du projet d'arrêté royal dispose que le membre du personnel "a droit à la formation utile à son travail dans l'organisation judiciaire".

Interrogé sur la portée juridique de cette disposition et sur son contexte, le fonctionnaire délégué a expliqué que le fil conducteur de la réforme du statut du personnel de l'organisation judiciaire qui est en cours, est la réalisation de la plus grande analogie possible avec le statut du personnel de la fonction publique fédérale qui a été récemment modifié (réforme Copernic). Ceci vaut également pour la formation.

---

(1) Voir l'avis du Conseil d'État 39.469/2, donné le 14 décembre 2005 sur un avant-projet de loi portant réforme de la carrière et du statut pécuniaire des membres du personnel des greffes et des secrétariats des parquets.

Or, en vertu de l'article 11, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État,

> "(...) l'agent a droit à la formation utile à son travail au sein de son service public fédéral (...). Chaque ministre ou son délégué 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."

C'est pourquoi ce principe a été repris dans l'article 2 du projet. L'importance de la formation dans le chef du membre du personnel est ainsi confirmée.

Le fonctionnaire délégué a ajouté que le congé de formation ne peut d'ailleurs être refusé dans l'intérêt du service que dans des circonstances exceptionnelles (par exemple dans le cas d'absences de longue durée de collègues ou de surcharge exceptionnelle de travail).

Article 5

Le rapport au Roi devrait être complété pour expliciter l'articulation des "décisions" de la commission de formation, visées à l'article 5 de l'arrêté, avec l'étendue du pouvoir d'approbation du ministre, prévue à l'article 3, au cas où celui-ci refuserait de les approuver ou les approuverait moyennant certaines modifications.

Par ailleurs, afin que le ministre puisse, au cas où la commission ne parviendrait pas à un consensus, décider en connaissance de cause, il est suggéré de prévoir que la commission émette, dans cette hypothèse, un avis dans lequel les différentes options en présence seraient consignées et détaillées.

Si la suggestion est retenue, l'article 5, alinéa 4, pourrait se lire comme suit :

"La Commission décide par consensus. À défaut de consensus, elle communique au Ministre de la Justice, qui décide, un avis exposant les opinions en présence".

Article 6

À l'alinéa 1er, 2°, il convient d'écrire "ainsi que de la formation".

Article 7

À l'alinéa 2, il convient d'écrire "le Premier Président de la Cour de cassation".

Article 8

1. À la deuxième phrase du texte français, il y aurait lieu de remplacer les mots "sur le fonctionnement" par les mots "sur le travail".

2. La troisième phrase de la même disposition est difficilement compréhensible. Elle doit se lire comme suit :

"Il donne un avis au supérieur hiérarchique sur les besoins de formation, en concertation avec le membre du personnel et en tenant compte des exigences de la fonction ainsi que de l'évaluation. "

Article 10

À l'alinéa 3, 1°, mieux vaut éviter les mots "l'ordre de grandeur du coût limité" et "de omvang van de beperkte kostprijs" et les remplacer par une expression plus adéquate.

Article 13

Aux termes de l'article 13 du projet, "(...) à l'initiative de leur supérieur hiérarchique ou à leur propre initiative, les membres du personnel peuvent suivre une formation qui remplit les conditions reprises aux articles 8 et 9. Pour ce faire, ils reçoivent une dispense de service ou un congé de formation". En néerlandais, l'arrêté dispose de même : "De personeelsleden kunnen ...".

Cette disposition crée donc une simple faculté, et non une obligation pour le personnel, en cas d'initiative du supérieur hiérarchique. Comme en convient le fonctionnaire délégué, ceci est en contradiction avec le texte français du rapport au Roi, où il est affirmé que le supérieur hiérarchique responsable de la formation "peut prendre lui-même l'initiative de faire suivre une formation à ses subordonnés". De même, en néerlandais, on lit dans le rapport au Roi : "... een opleiding te laten volgen".

Le rapport au Roi et le dispositif doivent être adaptés en vue de supprimer cette contradiction, conformément aux intentions de l'auteur du projet : le Gouvernement entend-il créer ou non une obligation dans le chef des membres du personnel ? [2]

Article 20

Interrogé sur le point de savoir si le supérieur hiérarchique peut refuser l'inscription à une formation pour d'autres raisons que l'intérêt du service (par ex. pour des raisons inhérentes au membre du personnel comme le manque d'assiduité ou le défaut de connaissances préalables ...), le fonctionnaire délégué a répondu que par analogie avec les fonctionnaires fédéraux (article 77 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998), lorsque la formation répond à toutes les conditions (formation professionnelle reconnue ...), le supérieur hiérarchique ne peut refuser que dans l'intérêt du service.

---

(2) Voir à titre de comparaison, l'article 83 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État.

Si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, le rapport au Roi doit l'exprimer clairement et le texte de l'article 20, alinéa 1er, doit être adapté comme suit :

"Art. 20. Cette formation ne peut être refusée totalement ou partiellement que si elle est incompatible avec l'intérêt du service. "

Article 24

Étant donné qu'il y a plusieurs annexes à l'arrêté en projet, il convient de numéroter l'annexe à laquelle il est renvoyé au 1° de la disposition en projet.

La même observation vaut pour l'article 26, alinéa 2.

Article 31

Pour faire apparaître que les frais d'inscription sont toujours à charge du Service public fédéral Justice et que seuls les frais de parcours font l'objet d'une limitation, à savoir que leur remboursement est octroyé uniquement en cas de dispense de service, les alinéas 1 et 2 de l'article doivent être permutés. Le rapport au Roi doit être également adapté. Le fonctionnaire délégué en convient.

Annexes

Chacune des annexes doit être numérotée et porter la mention "Annexe ... à l'arrêté du ... relatif à ... ", et être assortie de la mention "Vu pour être annexée à Notre arrêté du ... relatif à ..." et revêtir, chacune, les mêmes signatures que l'arrêté lui-même.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	H. BOSLY,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON Y. KREINS

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.840/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 2 februari 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de beroepsopleiding van sommige personeelsleden van de diensten die de rechterlijke macht terzijde staan", heeft op 29 maart 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Rechtsgrond

Aanhef

De steller van het ontwerp wordt eraan herinnerd dat artikel 185 van het Gerechtelijk Wetboek aan de orde is in een voorontwerp van wet, waarin het wordt opgeheven en vervangen door andere bepalingen [1].

De aanhef zal in voorkomend geval moeten worden aangepast.

Dispositief

Artikel 2

Artikel 2 van het ontwerp van koninklijk besluit schrijft voor dat "het personeelslid (...) recht (heeft) op (een) opleiding die nuttig is voor zijn functioneren in de rechterlijke organisatie".

---

(1) Zie advies 39.469/2, gegeven op 14 december 2005 over een voorontwerp van wet tot herziening van de loopbanen en de bezoldiging van het personeel van de griffies en de parketsecretariaten.

Toen de gemachtigde ambtenaar gevraagd is wat de juridische draagwijdte is van die bepaling en wat haar context, heeft die ambtenaar verklaard dat als leidraad bij de aan de gang zijnde hervorming van het statuut van het personeel van de rechterlijke organisatie geldt het tot stand brengen van een zo groot mogelijke overeenkomst met de recentelijk gewijzigde rechtspositie van het personeel van de federale overheid (Copernicushervorming). Dat geldt ook voor de opleiding.

Krachtens artikel 11, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel

> "(...) heeft (de ambtenaar recht) op opleiding die nuttig is voor zijn functioneren in zijn federale overheidsdienst (...). Elke minister of zijn gemachtigde voorziet in die opleiding en waarborgt tevens de toegang tot de voortgezette opleiding, onder meer met het oog op de uitbouw van de beroepsloopbaan."

Om deze reden is dit beginsel overgenomen in artikel 2 van het ontwerp. Het belang van de opleiding voor het personeelslid wordt aldus bevestigd.

De gemachtigde ambtenaar heeft hieraan toegevoegd dat het opleidingsverlof trouwens slechts in uitzonderlijke omstandigheden (bijvoorbeeld in het geval van langdurige afwezigheid van collega's of van een uitzonderlijke overmaat aan werk) kan worden geweigerd in het belang van de dienst.

Artikel 5

Het verslag aan de Koning zou moeten worden aangevuld om aan te geven hoe de "beslissingen" van de opleidingscommissie, bedoeld in artikel 5 van het besluit, samengaan met de omvang van de goedkeuringsbevoegdheid van de minister, waarin artikel 3 voorziet, in het geval dat hij zou weigeren ze goed te keuren of ze zou goedkeuren mits bepaalde wijzigingen worden aangebracht.

Opdat de minister, als de commissie geen consensus zou bereiken, met kennis van zaken kan beslissen, wordt bovendien voorgesteld te bepalen dat de commissie in dat geval een advies uitbrengt waarin de verschillende opties opgenomen en uitgewerkt zijn.

.../...

Indien het voorstel in aanmerking wordt genomen, zou artikel 5, vierde lid, als volgt kunnen worden gelezen :

"De Commissie beslist bij consensus. Bij gebrek aan consensus bezorgt ze aan de Minister van Justitie, die beslist, een advies waarin de meningen worden uiteengezet."

Artikel 6

In het eerste lid, 2°, van de Franse tekst hoort te worden geschreven : "ainsi que de la formation".

Artikel 7

In het tweede lid dient men "de Eerste Voorzitter van het Hof van Cassatie" te schrijven.

Artikel 8

1. In de tweede zin schrijve men : "... dagelijkse leiding en/of het toezicht over het werk van het personeelslid."

2. De derde zin van dezelfde bepaling is moeilijk te begrijpen. Hij dient als volgt te worden gelezen :

"Hij geeft, in samenspraak met het personeelslid, aan de hiërarchisch meerdere advies omtrent de behoeften aan opleiding, rekening houdend met de functievereisten en de evaluatie.".

Artikel 10

In het derde lid, 1°, is het beter niet de woorden "de omvang van de beperkte kostprijs" en "l'ordre de grandeur du coût limité" te bezigen en ze te vervangen door passender bewoordingen.

Artikel 13

Artikel 13 van het ontwerp luidt als volgt : "De personeelsleden kunnen op initiatief van hun hiërarchische overste of op eigen initiatief een opleiding volgen, die voldoet aan de voorwaarden van de artikelen 8 en 9. Zij krijgen hiertoe een dienstvrijstelling of een opleidingsverlof." In het Frans bepaalt het ontwerp evenzo : " ... les membres du personnel peuvent ..."

Deze bepaling voorziet dus in een loutere mogelijkheid, en niet in een verplichting voor het personeel, in geval van initiatief van de hiërarchisch meerdere. De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat dit in strijd is met de Franse tekst van het verslag aan de Koning, waar gesteld wordt dat de hiërarchische meerdere die voor de opleiding verantwoordelijk is "peut prendre lui-même l'initiative de faire suivre une formation à ses subordonnés". Evenzo leest men in het Nederlandse verslag aan de Koning : "... een opleiding te laten volgen".

Het verslag aan de Koning en het dispositief moeten worden aangepast om deze onduidelijkheid weg te werken, overeenkomstig de bedoelingen van de steller van het ontwerp : is de Regering al dan niet van zins een verplichting in te stellen voor de personeelsleden? [2]

(2) Zie bij wijze van vergelijking, artikel 83 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen.

Artikel 20

Op de vraag of de hiërarchisch meerdere een inschrijving voor een opleiding kan weigeren om andere redenen dan het belang van de dienst (bijvoorbeeld om redenen die verband houden met het personeelslid zoals het niet-regelmatig aanwezig zijn of het gebrek aan voorafgaande kennis ...), heeft de gemachtigde ambtenaar geantwoord dat naar analogie van de federale ambtenaren (artikel 77 van het koninklijk besluit van 19 november 1998), wanneer de opleiding voldoet aan alle voorwaarden (erkende beroepsopleiding ...), de hiërarchisch meerdere alleen kan weigeren in het belang van de dienst.

Indien dit de bedoeling van de steller van het ontwerp is, moet het verslag aan de Koning dit duidelijk aangeven en moet de tekst van artikel 20, eerste lid, als volgt worden aangepast :

"Art. 20. Deze opleiding kan geheel of gedeeltelijk slechts worden geweigerd als ze onverenigbaar is met het belang van de dienst."

Artikel 24

Aangezien het ontworpen besluit verschillende bijlagen heeft, moet de bijlage waarvan sprake is in onderdeel 1° van de ontworpen bepaling, worden genummerd.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 26, tweede lid.

Artikel 31

Om duidelijk te maken dat de inschrijvingskosten altijd voor rekening zijn van de Federale Overheidsdienst Justitie en dat alleen de reiskosten beperkt zijn, in die zin dat terugbetaling ervan alleen in geval van dienstvrijstelling wordt vergund, dienen het eerste en het tweede lid van het artikel van plaats te worden verwisseld. Het verslag aan de Koning moet eveneens worden aangepast. De gemachtigde ambtenaar is het daarmee eens.

.../...

Bijlagen

Elk van de bijlagen moet worden genummerd en moet, bovenaan, worden voorzien van de vermelding "Bijlage ... bij het besluit van ... betreffende ..." en, onderaan, van de vermelding "Gezien om te worden gevoegd bij Ons besluit van ... betreffende ...", en onder elke bijlage moet dezelfde handtekening als onder het besluit zelf voorkomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	H. BOSLY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

B. VIGNERON Y. KREINS