

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.987/2
DU 4 MARS 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 6 février 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les droits et obligations en matière de formation judiciaire, ainsi que les modalités d'exécution des formations pour les personnes visées à l'article 2, 4/ à 10/ de la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

Observation préliminaire

La lettre de demande d'avis adressée au Conseil d'État annonce que l'article 281 du Code judiciaire est en voie de modification "dans la future loi portant des dispositions diverses [en matière de justice (1)]"; par ailleurs, l'Inspecteur des finances, dans son avis du 11 septembre 2008, s'interroge sur le rôle qui reviendrait à l'Institut de formation judiciaire en matière de "formations certifiées".

Interrogé sur la compatibilité de l'arrêté en projet avec la version actuelle et la version future de l'article 281 du Code, ainsi que sur la portée de l'observation de l'Inspecteur des finances, le fonctionnaire délégué a fourni les explications suivantes :

"Par formation certifiée, on entend la formation visant à actualiser et développer les qualifications et compétences des membres du personnel (article 279 du Code judiciaire). La formation certifiée est suivie d'un test. La réussite de ce test ouvre le droit au paiement d'une prime de compétence et offre des perspectives au niveau de l'échelle de traitement.

En vertu de l'article 280 du Code judiciaire, les formations certifiées sont organisées par l'IFA.

Elles ne relèvent donc pas de la compétence de l'Institut de formation. La remarque de l'Inspecteur des Finances n'est donc pas pertinente. L'IFA prend également en charge la rémunération des formateurs.

L'article 281 du Code judiciaire prévoit que la liste des formations certifiées est fixée par filière de métiers par le Roi sur proposition conjointe du ministre de la Justice et du ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions, sur proposition des commissions constituées par ce dernier.

Un projet de texte modifiant l'article 281 du Code judiciaire a été rédigé pour qu'à l'avenir, la liste des formations soit fixée sur proposition conjointe du

.../...

ministre de la Justice et du ministre de la Fonction publique sans que les commissions instaurées près de ce dernier aient obligatoirement un rôle à jouer.

Le fait que la modification à l'article 281 du Code judiciaire interviendra fort probablement postérieurement à l'adoption de l'arrêté royal en projet n'est pas un problème.

Le comité d'accompagnement reçoit d'autres compétences que la fixation de l'offre de formations certifiées, notamment la fixation des directives visées à l'article 8 de la loi du 31.01.2007 sur la formation judiciaire et créant l'institut de formation.

La modification à l'article 281 du Code judiciaire sortira ses effets avec effet rétroactif au 30 novembre 2008 tandis que le comité d'accompagnement ne sera amené à jouer un rôle que pour les formations qui ne sont pas encore lancées.

Dans les faits, le ministre de la Fonction publique continuera à faire appel à des commissions créées par lui pour l'élaboration de l'offre de formations certifiées communes à l'ordre judiciaire et à la fonction publique."

Il appartient à l'auteur du projet de vérifier que les textes finalement adoptés se concilieront effectivement entre eux.

Examen du projet

Préambule

Étant donné que le projet tend à exécuter l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et créant l'Institut de formation judiciaire, disposition qui ne contient pas d'habilitation expresse au Roi, il y a lieu d'ajouter un alinéa premier nouveau au projet renvoyant à l'article 108 de la Constitution.

Dispositif

Article 1^{er}

En son alinéa 2, cette disposition exclut du congé de formation "les personnes visées à l'alinéa 1^{er}, nommées à titre provisoire".

.../...

Invité à préciser la portée de l'alinéa, le fonctionnaire délégué a répondu comme suit :

"La nomination provisoire est une période d'essai visée à l'article 24 de l'arrêté royal du 10.11.2006 portant statut, carrière et statut pécuniaire du personnel des greffes et secrétariats de parquet (Moniteur belge du 24.11.2006). L'article 1^{er} de l'arrêté royal soumis au Conseil d'État prévoit que pendant la période de nomination provisoire, l'agent ne peut bénéficier du congé de formation qui est un congé obtenu lorsque l'initiative de la formation émane de l'agent et non de sa hiérarchie.

Cette disposition n'est pas incompatible avec l'article 14 qui prévoit qu'une dispense est attribuée d'office pour la formation initiale prévue à l'article 10 de l'arrêté royal.

Une dispense de service est également accordée à l'agent nommé à titre provisoire pour toute formation dont l'initiative émane du supérieur".

Le champ d'application du texte en projet serait dès lors plus clairement exprimé s'il est renvoyé, dans l'alinéa 2, à l'arrêté royal du 10 novembre 2006 précité.

Article 3

1. L'article 3, 2/, a pour objet "la préparation des directives concernant les programmes de formation" sans autre précision. Il est suggéré de compléter la phrase par les mots "visées à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi".

2. La rédaction de l'article 3, 3/, est ambiguë en ce que, d'une part, elle laisse entendre que le comité d'accompagnement se limite à assister le ministre de la Justice et que, d'autre part, il y est question de "la fixation" de l'offre en matière de formation certifiée, ce qui peut être compris comme conférant cette compétence au comité lui-même.

Le texte doit être revu de manière à éviter cette dernière interprétation.

3. En vertu du 4/, le ministre de la Justice est assisté par un comité d'accompagnement en matière de formation judiciaire chargé de l'appréciation des demandes individuelles de demande de congé de formation.

Par souci de correction linguistique dans la version française et de concordance avec le texte néerlandais, il convient de viser des demandes individuelles d'obtention d'un congé de formation et non la demande de demandes.

Dans le texte néerlandais il faudrait écrire : "individuele aanvragen voor opleidingsverlof".

Le texte en projet donne à penser que le ministre décidera de l'octroi dudit congé. Toutefois, en vertu de l'article 17 de l'arrêté, "le congé de formation est accordé par le président du comité d'accompagnement". Selon les explications fournies par le fonctionnaire délégué, c'est l'article 17 qui traduit exactement l'intention des auteurs du projet ¹. L'ambiguïté doit être levée en omettant le 4/.

Article 7

Afin d'éviter de comprendre les deux premières phrases comme ayant une portée statutaire générale, il est suggéré de rédiger la disposition comme suit :

"Le chef fonctionnel désigné par le supérieur hiérarchique, qui exerce la direction journalière ou la surveillance sur le travail des membres du personnel, donne un avis à ce dernier sur les besoins ... (la suite comme au projet)."

(1) À titre de comparaison, le Conseil d'État relève que, dans l'arrêté royal du 22 août 2006 relatif à la formation professionnelle de certains membres du personnel des services qui assistent le pouvoir judiciaire, il est prévu que l'autorisation de suivre une formation dont l'initiative émane du membre du personnel "est donnée par le supérieur hiérarchique" (article 18).

Article 9

1. Le Conseil d'État n'aperçoit pas la pertinence de la mesure par laquelle sont agréées d'office les trois formations dont il est question au paragraphe 1^{er}, 4/ à 6/, dès lors qu'aucun critère n'apparaît quant à la qualité du dispensateur de ces formations.

2. Dans le paragraphe 1^{er} (qu'il convient de faire apparaître dans la présentation française du texte), au 7/, sont citées les "formations certifiées".

Il est suggéré de préciser le sens particulier de l'expression au cas présent, en ajoutant : "visées à l'article 279 du Code judiciaire".

Article 14

La version française de cette disposition sera rendue conforme au texte néerlandais, qui est le seul à être exact : il y a lieu de viser la "la formation initiale" et non "l'entrée en service".

Article 17

Il est renvoyé à l'observation 3 sous l'article 3.

Article 27

Selon le fonctionnaire délégué, cette disposition "vise le cas où l'agent arrête volontairement et de sa propre initiative sa formation. Cet article ne vise pas les cas de force majeure".

Cette précision mériterait d'être exprimée dans le dispositif.

Article 31

Les auteurs du projet auront à vérifier que l'abrogation au 31 décembre 2008 de l'arrêté royal du 22 août 2006, précité, n'est pas de nature à susciter des difficultés, en particulier en ce qui concerne les articles 32 à 34 de l'arrêté, du point de vue du droit transitoire.

Si la disposition est maintenue, la mention de l'arrêté royal du 22 août 2006, précité, fera l'objet d'un alinéa 3 nouveau au préambule.

Observation de forme

Sous réserve des observations de fond faites ci-avant, le texte néerlandais du projet devrait être revu du point de vue de la correction de la langue. À titre d'exemples, l'expression "hiërarchische overste" devrait être remplacée par l'expression "hiërarchische meerdere" dans l'ensemble du projet, à l'article 32 du projet, il faudrait écrire "Dit besluit" au lieu de "Huidig besluit", et à l'article 31 "opgeheven" au lieu de "opgegeven".

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	H. BOSLY,	assesseurs de la section de législation,
	G. KEUTGEN,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.987/2
VAN 4 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 6 februari 2009 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de rechten en plichten op gerechtelijke opleiding, evenals de uitvoeringsmodaliteiten van de opleidingen ten aanzien van de personen bedoeld in artikel 2, 4/ tot 10/ van de wet van 31 januari 2007 inzake de gerechtelijke opleiding en tot oprichting van het Instituut voor gerechtelijke opleiding", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

Voorafgaande opmerking

In de brief met de adviesaanvraag die aan de Raad van State is gericht, wordt aangekondigd dat artikel 281 van het Gerechtelijk Wetboek zal worden gewijzigd "dans la future loi portant des dispositions diverses" ("wet houdende diverse bepalingen betreffende justitie (I)"); bovendien plaatst de Inspecteur van financiën in zijn advies van 11 september 2008 vraagtekens bij de rol die voor het Instituut voor gerechtelijke opleiding is weggelegd op het gebied van "gecertificeerde opleidingen".

De gemachtigde ambtenaar, aan wie gevraagd is of het ontworpen besluit verenigbaar is met de huidige en de toekomstige versie van artikel 281 van het Wetboek, en wat de strekking is van de opmerking van de inspecteur van Financiën, heeft de volgende uitleg gegeven :

"Par formation certifiée, on entend la formation visant à actualiser et développer les qualifications et compétences des membres du personnel (article 279 du Code judiciaire). La formation certifiée est suivie d'un test. La réussite de ce test ouvre le droit au paiement d'une prime de compétence et offre des perspectives au niveau de l'échelle de traitement.

En vertu de l'article 280 du Code judiciaire, les formations certifiées sont organisées par l'IFA.

Elles ne relèvent donc pas de la compétence de l'Institut de formation. La remarque de l'Inspecteur des Finances n'est donc pas pertinente. L'IFA prend également en charge la rémunération des formateurs.

L'article 281 du Code judiciaire prévoit que la liste des formations certifiées est fixée par filière de métiers par le Roi sur proposition conjointe du ministre de

.../...

la Justice et du ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions, sur proposition des commissions constituées par ce dernier.

Un projet de texte modifiant l'article 281 du Code judiciaire a été rédigé pour qu'à l'avenir, la liste des formations soit fixée sur proposition conjointe du ministre de la Justice et du ministre de la Fonction publique sans que les commissions instaurées près de ce dernier aient obligatoirement un rôle à jouer.

Le fait que la modification à l'article 281 du Code judiciaire interviendra fort probablement postérieurement à l'adoption de l'arrêté royal en projet n'est pas un problème.

Le comité d'accompagnement reçoit d'autres compétences que la fixation de l'offre de formations certifiées, notamment la fixation des directives visées à l'article 8 de la loi du 31.01.2007 sur la formation judiciaire et créant l'institut de formation.

La modification à l'article 281 du Code judiciaire sortira ses effets avec effet rétroactif au 30 novembre 2008 tandis que le comité d'accompagnement ne sera amené à jouer un rôle que pour les formations qui ne sont pas encore lancées.

Dans les faits, le ministre de la Fonction publique continuera à faire appel à des commissions créées par lui pour l'élaboration de l'offre de formations certifiées communes à l'ordre judiciaire et à la fonction publique."

Het staat aan de steller van het ontwerp na te gaan of de uiteindelijk aangenomen teksten daadwerkelijk met elkaar verenigbaar zijn.

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

Aangezien het ontwerp strekt tot uitvoering van artikel 8, § 1, tweede lid, van de wet van 31 januari 2007 inzake de gerechtelijke opleiding en tot oprichting van het Instituut voor gerechtelijke opleiding, een bepaling waarin aan de Koning geen uitdrukkelijke machtiging wordt verleend, moet aan het ontwerp een nieuw eerste lid worden toegevoegd waarin naar artikel 108 van de Grondwet wordt verwezen.

Dispositief

Artikel 1

In het tweede lid van die bepaling staat dat "de personen bedoeld in het eerste lid, die voorlopig benoemd zijn, (...) uitgesloten (zijn) van (...) het opleidingsverlof".

Op het verzoek om de strekking van het lid te verduidelijken, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord :

"La nomination provisoire est une période d'essai visée à l'article 24 de l'arrête royal du 10.11.2006 portant statut, carrière et statut pécuniaire du personnel des greffes et secrétariats de parquet (Moniteur belge du 24.11.2006). L'article 1^{er} de l'arrête royal soumis au Conseil d'État prévoit que pendant la période de nomination provisoire, l'agent ne peut bénéficier du congé de formation qui est un congé obtenu lorsque l'initiative de la formation émane de l'agent et non de sa hiérarchie.

Cette disposition n'est pas incompatible avec l'article 14 qui prévoit qu'une dispense est attribuée d'office pour la formation initiale prévue à l'article 10 de l'arrête royal.

Une dispense de service est également accordée à l'agent nommé à titre provisoire pour toute formation dont l'initiative émane du supérieur."

De werkingssfeer van de ontworpen tekst zou dus duidelijker tot uiting komen als in het tweede lid naar het voormelde koninklijk besluit van 10 november 2006 wordt verwezen.

Artikel 3

1. Artikel 3, 2/, heeft tot doel "het voorbereiden van de richtlijnen met betrekking tot het opleidingsprogramma", zonder nadere precisering. Er wordt voorgesteld de zin aan te vullen met de woorden "welke genoemd zijn in artikel 8, § 1, eerste lid, van de wet".

2. Artikel 3, 3/, is dubbelzinnig gesteld doordat het enerzijds de indruk wekt dat het begeleidingscomité zich ertoe bepaalt de minister van Justitie bij te staan en er anderzijds daarin sprake is van "het bepalen" van het aanbod inzake gecertificeerde opleidingen, wat zo kan worden verstaan dat die bevoegdheid aan het comité zelf wordt opgedragen.

De tekst moet zodanig worden herzien dat die laatste uitlegging wordt vermeden.

3. Krachtens punt 4/ wordt de minister van Justitie bijgestaan door een begeleidingscomité inzake gerechtelijke opleiding belast met de beoordeling van individuele aanvragen voor opleidingsverlof.

Om taalkundige redenen en teneinde overeenstemming met de Nederlandse tekst tot stand te brengen, dient in de Franse tekst geschreven te worden "des demandes individuelles d'obtention d'un congé de formation" en niet "des demandes individuelles de demande de congé de formation".

In de Nederlandse tekst schrijve men : "individuele aanvragen voor opleidingsverlof".

De ontworpen tekst wekt de indruk dat de minister beslist over de toekenning van dat verlof. Krachtens artikel 17 van het besluit wordt echter "het opleidingsverlof (...) toegekend door de voorzitter van het begeleidingscomité". Volgens de uitleg van de gemachtigde ambtenaar vertolkt artikel 17 precies de bedoeling van de stellers van het ontwerp ¹. De onduidelijkheid dient te worden weggewerkt door punt 4/ te laten vervallen.

(1) Ter vergelijking, de Raad van State wijst erop dat in het koninklijk besluit van 22 augustus 2006 betreffende de beroepsopleiding van sommige personeelsleden van de diensten die de rechterlijke macht terzijde staan, wordt bepaald dat de toestemming tot het volgen van een opleiding waarvoor het initiatief uitgaat van het personeelslid zelf, "wordt gegeven door de hiërarchisch overste" (artikel 18).

Artikel 7

Teneinde te vermijden dat de eerste twee zinnen opgevat worden als algemene rechtspositionele bepalingen, wordt voorgesteld om de bepaling te stellen als volgt :

"De functionele chef aangewezen door de hiërarchische meerdere, die de dagelijkse leiding heeft van of het toezicht heeft over het werk van de personeelsleden, geeft in samenspraak met die personeelsleden en rekening houdend met de functievereisten en de evaluatie, aan die hiërarchische meerdere advies omtrent de behoeften aan opleiding."

Artikel 9

1. Het is de Raad van State niet duidelijk wat de relevantie is van de maatregel waarmee van rechtswege de drie opleidingen worden erkend die genoemd worden in paragraaf 1, 4/ tot 6/, daar geen enkel criterium aan het licht komt wat betreft de hoedanigheid van de verstrekker van die opleidingen.

2. In paragraaf 1 (die in de Franse tekst nog als zodanig moet worden aangegeven), 7/, is er sprake van de "gecertificeerde opleidingen".

Er wordt voorgesteld om de bijzondere betekenis van die term *in casu* te verduidelijken door toevoeging van de woorden "genoemd in artikel 279 van het Gerechtelijk Wetboek".

Artikel 14

De Franse tekst van deze bepaling dient in overeenstemming te worden gebracht met de Nederlandse tekst, die de enige correcte is : er dient geschreven te worden "la formation initiale" en niet "l'entrée en service".

Artikel 17

Er wordt verwezen naar opmerking 3 onder artikel 3.

Artikel 27

De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard : "(Cette disposition) vise le cas où l'agent arrête volontairement et de sa propre initiative sa formation. Cet article ne vise pas les cas de force majeure".

Het verdient aanbeveling deze verduidelijking in het dispositief op te nemen.

Artikel 31

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de opheffing, op 31 december 2008 van het voornoemde koninklijk besluit van 22 augustus 2006 niet van die aard is dat daardoor problemen van overgangsrecht ontstaan, in het bijzonder wat betreft de artikelen 32 tot 34 van het besluit. Mocht de bepaling behouden blijven, dan moet in een nieuw derde lid van de aanhef melding worden gemaakt van het voornoemde koninklijk besluit van 22 augustus 2006.

Vormopmerkingen

Onder voorbehoud van de hiervoren gemaakte inhoudelijke opmerkingen zou de Nederlandse tekst van het ontwerp herzien moeten worden uit een oogpunt van correct taalgebruik. Zo bijvoorbeeld zou overal in het ontwerp "hiërarchische meerdere" geschreven moeten worden, niet "hiërarchische overste", zou in artikel 32 van het ontwerp "Dit besluit" geschreven moeten worden i.p.v. "Huidig besluit" en zou in artikel 31 "opgeheven" moeten worden geschreven i.p.v. "opgegeven".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
	H. BOSLY,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	G. KEUTGEN,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE	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. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS