



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 52.535/2
du 3 janvier 2013

advies 52.535/2
van 3 januari 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant certaines
dispositions relatives aux
formations certifiées'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
sommige bepalingen
betreffende de gecertificeerde
opleidingen'

Le 10 décembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Fonction publique et à la Modernisation des Services publics, adjoint au Ministre des Finances et du Développement durable, chargé de la Fonction publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant certaines dispositions relatives aux formations certifiées'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 3 janvier 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves DELVAL, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 janvier 2013.

*

Op 10 december 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Diensten, toegevoegd aan de Minister van Financiën en Duurzame Ontwikkeling, belast met Ambtenarenzaken verzocht binnen een termijn van termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de gecertificeerde opleidingen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 3 januari 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Yves DE CORDT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves DELVAL, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 januari 2013.

*

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

Le projet a pour principale portée de supprimer, à partir de son entrée en vigueur et pour une durée indéterminée, la possibilité de s'inscrire à des formations certifiées, sans la remplacer encore par une nouvelle possibilité en ce sens. Il règle également le sort des formations certifiées pour lesquelles les inscriptions ont été enregistrées avant l'entrée en vigueur et les conditions dans lesquelles les intéressés pourront bénéficier des primes de développement des compétences liées au suivi de ces formations certifiées.

Ainsi que le relève l'avis de l'Inspecteur des Finances du 23 novembre 2012,

« on suppose que le système de formation certifiée/prime de compétences sera remplacé par un autre mécanisme, encore à déterminer [...] ».

Il ne saurait en effet être admis – et telle ne saurait être l'intention poursuivie par l'auteur du projet – que ne soit plus concrétisé à l'avenir le droit à la formation que l'article 11, § 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'Etat' reconnaît, dans les termes suivants, aux membres de la fonction publique fédérale :

« L'agent de l'État a droit à la formation utile à son travail de même qu'à la formation continue en vue du développement de sa carrière professionnelle.

L'agent de l'État suit, avec attention et la volonté de développer ses compétences, les formations nécessaires à l'exercice de ses fonctions ».

Cette disposition trouve un écho à l'article 7, § 2, alinéas 1^{er} et 2, de l'A.R.P.G., aux termes duquel

« Les agents se tiennent au courant d'une façon permanente de l'évolution des techniques, réglementations et recherches dans les matières dont ils sont professionnellement chargés.

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 »¹.

¹ Le droit à la formation continue est consacré également par l'article 14, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Voir notamment la résolution du 27 juin 2002 du Conseil de l'Union européenne 'sur l'éducation et la formation tout au long de la vie'.

Il est rappelé sur ce point qu'une règle énoncée comme telle dans l'A.R.P.G. perd sa nature de principe général au sens de l'article 87, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' si elle ne se trouve plus consacrée parmi celles qui figurent dans l'arsenal juridique applicable à la fonction publique fédérale².

Le projet ne peut donc être analysé que comme devant avoir une portée temporaire, participant à la transition entre l'ancien système de formation et le nouveau, encore à définir.

En abrogeant ou modifiant les textes qui organisent les modalités d'inscription aux formations certifiées ainsi qu'il est procédé dans le projet à l'examen, celui-ci ne s'inscrit toutefois pas dans cette logique. Bien au contraire, par le caractère radical des abrogations envisagées et la suppression illimitée dans le temps de la possibilité d'inscription, ce projet aboutit, dans les faits, à rendre inopérant le droit à la formation garanti à tout agent.

Pour être admissible, les dispositions en projet ne peuvent revêtir qu'un caractère temporaire et transitoire et la limitation des inscriptions ne peut se concevoir que pour une durée déterminée, fixée en fonction de la période nécessaire à mettre sur pied le nouveau système.

Le projet doit en conséquence être fondamentalement revu et à nouveau soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Compte tenu du caractère fondamental de la présente observation, le projet ne sera pas examiné plus avant.

² Voir en ce sens, notamment, les avis suivants de la section de législation du Conseil d'État : avis 30.319/1 donné le 6 juillet 2000 sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 septembre 2000 'modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État et l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'État', observation générale ; avis 31.568/1 donné le 17 mai 2001 sur un projet devenu l'arrêté royal du 11 juillet 2001 'relatif à la pondération des fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux et fixant leur traitement', observation n° 2 sur les articles 3 et 4 (*M.B.*, 13 juillet 2001, p. 24237) ; avis 34.328/1/2/3/4 donné le 4 novembre 2002 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 24 décembre 2002, observation n° 2 sur l'article 401 (*Doc. parl.*, 2002-2003, n° 50-2124/002, p. 490) ; voir également les arrêts suivants de la section du contentieux administratif du Conseil d'État : Leclercq, n° 47.689, 31 mai 1994 ; Jadot, n° 98.735, 7 septembre 2001 ; cons. M. NIHOUL, « Ceci n'est pas un principe général de la fonction publique », *C.D.P.K.*, 2009, pp. 797-802.

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.

Het ontwerp strekt voornamelijk ertoe vanaf de inwerkingtreding ervan en voor onbepaalde duur de mogelijkheid af te schaffen om zich te laten inschrijven voor gecertificeerde opleidingen, zonder dat deze wordt vervangen door een andere mogelijkheid in die zin. Het ontwerp regelt eveneens wat er te gebeuren staat met de gecertificeerde opleidingen waarvoor de inschrijving geregistreerd is vóór de inwerkingtreding en het stelt de voorwaarden waaronder de betrokkenen een premie voor competentieontwikkeling kunnen ontvangen in het kader van het volgen van die gecertificeerde opleidingen.

De inspecteur van Financiën heeft in zijn advies van 23 november 2012 het volgende gesteld:

“on suppose que le système de formation certifiée/prime de compétences sera remplacé par un autre mécanisme, encore à déterminer [...]”

Er kan immers niet worden aanvaard - en het kan evenmin de bedoeling zijn van de steller van het ontwerp - dat in de toekomst geen concrete gestalte meer zou worden gegeven aan het recht op een opleiding dat artikel 11, § 2, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het Rijkspersoneel’ in de volgende bewoordingen toekent aan de ambtenaren van de federale overheid:

“De rijksambtenaar heeft recht op de opleiding die nuttig is voor zijn werk alsook op de voortgezette opleiding met het oog op de ontwikkeling van zijn beroepsloopbaan.

De rijksambtenaar volgt, met aandacht en met de wil zijn competenties te ontwikkelen, de noodzakelijke opleidingen voor de uitoefening van zijn ambt”.

Een afspiegeling van deze bepaling vinden we terug in artikel 7, § 2, eerste en tweede lid, van het APKB, luidende:

“De ambtenaren houden zich permanent op de hoogte van de ontwikkeling van de technieken, regelingen en onderzoeken in de materies waarmee ze beroepshalve belast zijn.

De ambtenaar heeft recht op opleiding die nuttig is voor zijn functioneren in de organisatie. De overheid voorziet in die opleiding en waarborgt tevens de toegang tot de voortgezette opleiding onder meer met het oog op de uitbouw van de beroepsloopbaan”¹.

¹ Het recht op bijscholing is eveneens vastgelegd in artikel 14, lid 1, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Zie inzonderheid de resolutie van de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2002 ‘inzake levenslang leren’.

In dit verband wordt eraan herinnerd dat een regel die als zodanig is vervat in het APKB, niet langer als een algemeen principe kan worden beschouwd in de zin van artikel 87, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' indien die regel geen deel meer uitmaakt van het juridisch arsenaal toepasselijk op de federale overheidsdiensten.²

Het ontwerp kan bijgevolg alleen aldus worden opgevat dat de strekking ervan tijdelijk van aard is en dat het mede zorgt voor de overgang tussen de oude regeling inzake de opleiding en de nieuwe regeling, die nog moet worden uitgestippeld.

Het voorliggende ontwerp sluit evenwel niet aan bij deze logica in zoverre het de teksten opheft of wijzigt die de nadere regels inzake de inschrijving voor de gecertificeerde opleidingen bevatten. Integendeel zelfs, door het radicale karakter van de voorgenomen opheffingen en doordat de mogelijkheid tot inschrijven voor onbepaalde tijdsduur komt te vervallen, brengt dit ontwerp feitelijk mee dat het recht op een opleiding, dat aan alle personeelsleden wordt toegekend, onwerkzaam wordt.

Willen de ontworpen bepalingen aanvaardbaar zijn, dan mogen ze slechts van tijdelijke aard zijn en een overgangsregeling vormen, en kan het beperken van de inschrijvingen slechts gelden voor een bepaalde duur, vastgesteld naargelang van de tijd die nodig is om de nieuwe regeling uit te werken.

Bijgevolg moet het ontwerp grondig worden herzien en moet het opnieuw ter fine van advies worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Aangezien deze opmerking van fundamentele aard is, wordt het ontwerp niet verder onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

² Zie in dat verband inzonderheid de volgende adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State: advies 30.319/1, op 6 juli 2000 verstrekt over een ontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het koninklijk besluit van 17 september 2000 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel en van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de evaluatie en de loopbaan van het rijkspersoneel', algemene opmerking; advies 31.568/1, op 17 mei 2001 verstrekt over een ontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het koninklijk besluit van 11 juli 2001 'betreffende de weging van de management- en staffuncties in de federale overheidsdiensten en tot vaststelling van hun wedde', opmerking 2 omtrent de artikelen 3 en 4 (BS, 13 juli 2001, 24237); advies 34.328/1/2/3/4, op 4 november 2002 verstrekt over een voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot de programmawet van 24 december 2002, opmerking 2 omtrent artikel 401 (Parl.St Kamer 2002-03, nr. 50-2124/002, 490); zie eveneens de volgende arresten van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State: Leclercq, nr. 47.689, 31 mei 1994; Jadot, nr. 98.735, 7 september 2001; zie ook M. NIHOUL, "Ceci n'est pas un principe général de la fonction publique", *C.D.P.K.*, 2009, 797-802.