



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.323/2
du 21 novembre 2022

advies 72.323/2
van 21 november 2022

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'portant la pondération et la
répartition en classes de
fonctions de niveau A du cadre
administratif et logistique de la
police fédérale'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'houdende de weging
en de indeling in klassen van
ambten van het niveau A van
het administratief en logistiek
kader van de federale politie'

Le 10 octobre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 24 novembre 2022 ^{*}, sur un projet d'arrêté ministériel 'portant la pondération et la répartition en classes de fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 21 novembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 novembre 2022.

^{*} Par un courriel du 11 octobre 2022.

*

Op 10 oktober 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 24 november 2022 ^{*}, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende de weging en de indeling in klassen van ambten van het niveau A van het administratief en logistiek kader van de federale politie'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 21 november 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 november 2022.

^{*} Bij e-mail van 11 oktober 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'alinéa 7 du préambule fait référence à de nombreux avis du Comité supérieur de concertation pour les services de police qui ont été donnés pendant la période qui s'étend du 16 septembre 2020 au 18 mai 2022.

La lettre de demande d'avis indique que, « [v]u son ampleur, la documentation relative à la concertation n'est pas annexée au présent courrier mais elle est bien sûr disponible ». La fonctionnaire déléguée a également proposé de transmettre cette documentation par « We Transfer » mais cette communication n'est intervenue que le 17 novembre 2022, soit après la clôture de l'instruction de ce dossier par l'auditeur-rapporteur et l'avant-dernier jour ouvrable précédant la date à laquelle le dossier a été examiné par la section de législation.

Dans ces conditions, celle-ci n'a pu vérifier si les formalités préalables requises ont été correctement accomplies.

L'auteur du projet doit s'assurer du bon accomplissement de ces formalités préalables.

2. L'article 8 de l'arrêté royal du 20 mai 2022 'relatif au contrôle administratif, budgétaire et de gestion', qui a remplacé l'article 7 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire' à partir du 20 juin 2022, dispose comme suit :

« Sont soumis à l'accord du Ministre [qui a la] Fonction publique dans ses attributions les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et d'arrêté ministériel qui ont pour objet :

1° la fixation ou la modification des cadres organiques ;

2° la fixation ou la modification du statut administratif et/ou pécuniaire du personnel des services ».

L'accord du ministre de la Fonction publique devra donc être recueilli en l'espèce ¹.

L'accomplissement de cette formalité obligatoire sera visé au préambule.

¹ Voir, à propos de modifications au statut administratif des militaires, l'avis 72.219/4 donné le 19 octobre 2022 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant diverses dispositions relatives au statut des militaires'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. En l'espèce, le projet a été conçu comme contenant des dispositions autonomes [chapitre I^{er} (« Dispositions générales »), articles 1^{er} à 13 du projet et annexe au projet contenant les parties I à XIII] tout en maintenant des dispositions à la fois dans l'arrêté ministériel du 24 février 2016 'portant la pondération et la répartition en classes des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale' [chapitre II du projet (« Dispositions modificatives et abrogatoires »), article 14] et dans l'arrêté ministériel du 8 février 2022 'portant la pondération et la répartition en classes de fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale et portant modification de l'arrêté ministériel du 22 novembre 2016 portant la pondération et la répartition en classes des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique du secrétariat de la police intégrée (SSGPI)' [chapitre II du projet (« Dispositions modificatives et abrogatoires »), article 15].

Dans ses avis 56.719/2 donné le 27 octobre 2014 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 1^{er} décembre 2014 'portant la pondération et la répartition en classes de fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale' et 70.373/2 donné le 23 novembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 8 février 2022, la section de législation avait critiqué cette dispersion de la réglementation et elle avait suggéré de grouper dans un seul texte l'ensemble des dispositions relatives à la pondération et à la répartition en classes de fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale ².

Selon la lettre de demande d'avis,

« [c]omme suggéré par le Conseil d'État dans son avis du 23 novembre 2021 précité, une harmonisation des pondérations des fonctions de niveau A de la Police Fédérale dans un seul arrêté ministériel sera réalisée prochainement ».

Interrogée sur ce point, la fonctionnaire déléguée a répondu que la fusion des quatre arrêtés qui règlent actuellement la pondération des fonctions de la Police fédérale (l'arrêté ministériel du 24 février 2016, l'arrêté ministériel du 7 mai 2019 'portant la pondération et la répartition en une classe de la fonction de directeur général de la gestion des ressources et de l'information de la police fédérale', l'arrêté ministériel du 8 février 2022 et l'arrêté ministériel en projet) est en cours de préparation.

Il y a donc lieu de réitérer la critique relative à la conception même du projet : dans un souci de transparence et de sécurité juridique, il est nécessaire de rassembler l'ensemble des dispositions en la matière dans un seul texte.

2.1. Les articles 1^{er} à 13 et l'annexe au projet ont pour objet de pondérer et répartir dans les cinq classes visées à l'article II.III.14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 mars 2001 'portant la position juridique des personnels des services de police' (PJPol), des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale.

² <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56719.pdf> ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70373.pdf>.

Conformément à l'article II.III.14, § 4, alinéa 1^{er}, du PJPol, les fonctions de niveau A sont réparties dans les classes après une pondération sur base d'une matrice de deux axes comportant chacun quatre critères :

– l'axe encadrement (hiérarchie descendante, hiérarchie ascendante, responsabilité budgétaire et autonomie dans la gestion du personnel)

– et l'axe contribution (niveau de formation requis pour l'exercice de la fonction, expérience requise pour l'exercice de la fonction, complexité des problèmes traités et impact de la fonction).

En application de l'article II.III.14, § 4, alinéa 2, du PJPol, le ministre peut fixer des modalités y relatives.

Ces règles sont contenues dans l'arrêté ministériel du 5 juin 2007 'relatif à la pondération des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique des services de police', qui prévoit notamment ce qui suit :

« Article 1^{er}. La répartition des fonctions du niveau A dans les cinq classes, visées à l'article II.III.14, § 1^{er}, PJPol, est effectuée conformément au système de pondération fixé au présent arrêté.

Art. 2. Le système de pondération est mis en œuvre par les autorités de nomination respectives pour chaque fonction de niveau A.

[...]

Art. 7. Tous les cinq ans, l'autorité de nomination procède à une pondération d'office des fonctions du niveau A.

Art. 8. Si le contenu de la fonction est modifié sur décision de l'autorité, l'autorité de nomination procède immédiatement à une nouvelle pondération.

[...]

Art. 14. Les pondérations engendrent les conséquences visées aux articles 11, 12 ou 13 à partir du 1^{er} septembre qui suit.

Art. 15. Cet arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2007.

Art. 16. La première pondération engendre les conséquences visées aux articles 11, 12 ou 13 à partir du 1^{er} septembre 2007.

[...]

Art. 18. Par dérogation à l'article 7, la première pondération d'office se fait à partir de septembre 2009 avec les conséquences visées aux articles 11, 12 ou 13 à partir du 1^{er} septembre 2010 ».

Comme cela ressort de la lettre de demande d'avis, le projet contient des dispositions ayant pour objet soit d'établir une première pondération et une répartition en classes de nouvelles fonctions (articles 1^{er} à 6 et 8 à 11 et 13) soit de revoir la pondération et la répartition en classes de fonctions existantes (articles 7 et 12).

Il est prévu que ces dispositions produisent leurs effets, selon le cas, à partir des différentes dates mentionnées à l'article 16 du projet (entre le 1^{er} octobre 2020 et le jour de la publication de l'arrêté au *Moniteur belge*).

2.2. À l'instar de ce que la section de législation a déjà eu l'occasion de faire observer dans son avis 70.373/2 sur un autre projet, celui à l'examen pose en l'espèce également différents problèmes au regard du cadre juridique existant, en particulier quant aux modalités fixées par l'arrêté ministériel du 5 juin 2007.

2.3. Une pondération d'office des fonctions du niveau A doit être réalisée tous les cinq ans par l'autorité de nomination (article 7 de l'arrêté ministériel du 5 juin 2007), ce qui signifie qu'elle devait avoir lieu pour la première fois en 2009 (article 18 de l'arrêté ministériel du 5 juin 2007) puis en 2014, en 2019 et en 2024.

Or, telle n'est pas la portée du projet, qui est élaboré en 2022. Par ailleurs, le fait que celui-ci n'a pas vocation à rassembler dans un texte unique l'ensemble des dispositions en la matière (voir plus haut, l'observation générale n° 1) présente l'inconvénient que la prochaine pondération d'office devra être réalisée sur les fonctions contenues au minimum dans quatre textes (l'arrêté ministériel en projet, l'arrêté ministériel du 24 février 2016, l'arrêté ministériel du 7 mai 2019 et l'arrêté ministériel du 8 février 2022).

2.4. En raison de l'écoulement du temps, tel qu'il résulte des dispositions en projet, il n'apparaît pas que l'autorité de nomination a procédé immédiatement aux nouvelles pondérations lorsque le contenu de la fonction a été modifié sur décision de l'autorité (article 8 de l'arrêté ministériel du 5 juin 2007).

2.5. L'article 14 de l'arrêté ministériel du 5 juin 2007 fixe l'entrée en vigueur des pondérations à la date du 1^{er} septembre qui suit celles-ci, qu'il s'agisse d'une première pondération ou des pondérations suivantes avec, à cette date, les conséquences qui en résultent et qui sont visées aux articles 11, 12 ou 13 du même arrêté. Ainsi, l'arrêté ministériel du 5 juin 2007 ne contient donc pas de disposition particulière réglant l'entrée en vigueur de la première pondération pour une nouvelle fonction qui serait créée après son entrée en vigueur.

Or, il ressort de l'examen des dispositions en projet [chapitre III (« Dispositions finales »), article 16 du projet] que l'auteur du texte a procédé à une distinction pour les entrées en vigueur selon qu'il s'agit de nouvelles fonctions impliquant une première pondération (entrée en vigueur le premier jour du mois qui suit la réunion du comité supérieur de concertation) ou de fonctions existantes repondérées (entrée en vigueur le 1^{er} septembre qui suit la réunion du comité de concertation en application de l'article 14 de l'arrêté ministériel du 5 juin 2007).

S'il peut paraître logique, lorsqu'il s'agit de la pondération d'une nouvelle fonction, de prévoir une entrée en vigueur plus rapide que celle prévue par l'article 14 de l'arrêté ministériel du 5 juin 2007, il y a lieu de revoir celui-ci en ce sens. Dans le cadre juridique existant, la distinction établie par l'auteur du texte concernant les entrées en vigueur n'existe tout simplement pas.

Interrogée sur ce point, la fonctionnaire déléguée a expliqué ce qui suit :

« Dans le cadre du volet qualitatif de l'accord sectoriel 2022, il est prévu une réflexion globale quant à la révision du système des pondérations et de la procédure y afférente, ce qui entraînera des modifications à cet [arrêté ministériel].

Il sera notamment suggéré à la Ministre de l'Intérieur de prévoir également dans celui-ci des dates d'entrée différentes pour des repondérations des fonctions existantes et des premières pondérations des nouvelles fonctions.

En attendant l'autorisation éventuelle d'effectuer de telles révisions et, le cas échéant, sa réalisation effective, il faut toutefois continuer à appliquer concrètement le système de pondération des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique des services de police aux membres du personnel concernés.

Le fait de faire une distinction entre l'entrée en vigueur d'une pondération relative à une nouvelle fonction impliquant une nouvelle pondération et celle d'une pondération relative à une fonction existante repondérée présente une certaine logique et est plus avantageux pour les membres du personnel concernés.

En ce qui concerne le cadre juridique existant actuellement en la matière, il ressort de l'article III.II.14, § 4, PJPol que le Ministre de l'Intérieur peut fixer les modalités relatives à la pondération des fonctions de niveau A des services de police ainsi qu'à leur répartition dans les classes.

Le projet d'[arrêté ministériel] a été considéré jusqu'à présent comme présentant un caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tout comme l'[arrêté ministériel] du 05/06/2007 et donc, par conséquent, comme pouvant avoir une portée normative consistant à formuler en termes abstraits et impersonnels une règle générale qui vaut pour un nombre indéterminé de cas ».

Il résulte de ce qui précède qu'en l'espèce les règles prévues par l'arrêté ministériel du 5 juin 2007, tel qu'il est conçu actuellement, n'ont pas été respectées. Cela n'est pas démenti par l'explication reproduite ci-avant.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Articles 1^{er} à 14

Interrogée sur la portée de l'article 14, la fonctionnaire déléguée a précisé que

« les différentes pondérations que le texte en projet prévoit d'abroger dans [l'annexe à l'arrêté ministériel du 24 février 2016] correspondent aux pondérations reprises dans les articles 7 et 12 du projet ».

Elle a également indiqué que

« [...] la version consolidée de l'annexe à l'[arrêté ministériel] de 2016 fait [...] partie [du] travail en cours ».

Étant donné qu'il n'a pas été possible d'obtenir une version consolidée de l'annexe à l'arrêté ministériel du 24 février 2016, l'examen des modifications en projet par rapport au contenu de celle-ci n'a pas pu être réalisé.

Il appartient à l'auteur du projet de réexaminer en particulier les articles 7, 12 et 14 du projet.

Article 15

Comme en a convenu la fonctionnaire déléguée, il y a lieu de préciser que les pondérations de fonctions que l'article 15 tend à abroger se trouvent respectivement dans la partie XIII (article 15, 1^{er}, première ligne), la partie XVIII (article 15, 1^{er}, seconde ligne) et la partie IX (article 15, 2^o) de l'annexe à l'arrêté ministériel du 8 février 2022.

Article 16

L'article 16 prévoit différentes entrées en vigueur, qui produisent leurs effets selon le cas du 1^{er} octobre 2020 au 1^{er} septembre 2022 (articles 1^{er} à 15, à l'exception de l'article 13, qui prévoit une entrée en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge*).

Dans sa lettre de demande d'avis, l'auteur du texte explique ce qui suit :

« Jusqu'à présent, l'entrée en vigueur des pondérations et des répartitions en classes des fonctions était prévue le 1^{er} jour du mois qui suit la réunion du comité supérieur de concertation au cours de laquelle la pondération et la répartition en classes des fonctions en question avaient été concertées.

Par contre, pour les fonctions déjà pondérées qui font l'objet d'une nouvelle pondération (partie VII et la partie XII de l'annexe au projet d'arrêté ministériel), l'entrée en vigueur a lieu le 1^{er} septembre qui suit ladite réunion, conformément à l'article 14 de l'arrêté ministériel du 5 juin 2007 relatif à la pondération des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale et au point 2.4 (conséquences liées à la pondération) de la circulaire GPI 60 du 5 juin 2007.

Afin de pallier à la problématique de rétroactivité que vous avez soulevée dans votre avis du 23 novembre 2021 relatif à l'arrêté ministériel du 8 février 2022 portant la pondération et la répartition en classes de fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale et portant modification de l'arrêté ministériel du 22 novembre 2016 portant la pondération et la répartition en classes des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique du secrétariat de la police intégrée (SSGPI), les initiatives suivantes ont été prises :

– Rédaction d'un planning strict à l'intention des unités de la Police Fédérale en tenant compte de celui des réunions du comité supérieur de concertation (1x par mois) en leur indiquant que les places ne pourront être ouvertes qu'à la date de l'entrée en vigueur des pondérations y afférentes, soit à la date de la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté ministériel reprenant lesdites pondérations.

– En fonction des projets de pondérations disponibles, rédaction de plusieurs projets d'arrêté ministériel par an.

Comme suggéré par le Conseil d'État dans son avis du 23 novembre 2021 précité, une harmonisation des pondérations des fonctions de niveau A de la Police Fédérale dans un seul arrêté ministériel sera réalisée prochainement.

Votre attention est attirée sur les pondérations reprises en partie XIII, pour lesquelles la date d'entrée en vigueur n'est pas précisée. Afin d'éviter l'effet rétroactif critiqué auparavant, la Police Fédérale procède de la sorte dès lors que ces pondérations concernent des fonctions pour lesquelles l'appel à candidatures n'a pas encore été lancé et ne le sera qu'à la date de leur entrée en vigueur, soit au jour de la publication du projet d'arrêté ministériel au *Moniteur belge*.

Par contre, pour les premières pondérations reprises aux parties I à VI et VIII à XI, vu qu'elles sont relatives à des fonctions déjà pourvues, les entrées en vigueur sont encore fixées au 1^{er} jour du mois qui suit la réunion du comité supérieur de concertation au cours de laquelle les pondérations des fonctions en question ont été concertées.

Contrairement au dossier précédent, il est à remarquer que l'effet rétroactif est limité ».

Sur le choix des dates d'entrées en vigueur, il est renvoyé à la critique formulée dans l'observation générale n° 2.5.

Pour le surplus, il résulte des dispositions en projet qu'elles ont toutes une portée rétroactive, sauf l'article 13, pour lequel il est prévu une entrée en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge*.

Il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit, que la rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi et qu'en l'absence d'autorisation légale, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels ³.

Eu égard à la technicité de la matière et aux nombreuses dates d'entrées en vigueur prévues à l'article 16 du projet, il n'a pas été possible de vérifier si chacune d'elle entrait bien dans les conditions prérappelées.

Il appartient à l'auteur du projet de s'assurer que tel est bien le cas.

³ Dans le même sens, l'avis 54.470/2 donné le 4 décembre 2013 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 11 février 2014 'portant la pondération et la répartition en classes de fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54470.pdf>) et l'avis 58.508/2 donné le 14 décembre 2015 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 24 février 2016 'portant la pondération et la répartition en classes des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58508.pdf>). Voir, dans le même sens, l'avis 70.373/2 précité.

ANNEXE

La légende relative aux huit critères de pondération qui se trouve en début d'annexe doit faire référence à la norme supérieure appliquée puisque cette légende est établie conformément à l'article II.III.14, § 4, alinéa 1^{er}, du PJPol.

Comme en a convenu la fonctionnaire déléguée, l'annexe devrait être complétée sur ce point.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. In het zevende lid van de aanhef wordt verwezen naar talrijke adviezen die in de periode van 16 september 2020 tot 18 mei 2022 door het Hoog Overlegcomité voor de politiediensten zijn gegeven.

In de brief met de adviesaanvraag staat het volgende: “Vu son ampleur, la documentation relative à la concertation n’est pas annexée au présent courrier mais elle est bien sûr disponible”. De gemachtigde ambtenaar heeft eveneens voorgesteld die documentatie over te zenden via “We Transfer”, maar die mededeling is pas op 17 november 2022 gedaan, dus nadat de auditeur-rapporteur het onderzoek van dat dossier had afgesloten en op de voorlaatste werkdag vóór de dag waarop de afdeling Wetgeving het dossier heeft onderzocht.

In die omstandigheden heeft de afdeling Wetgeving dus niet kunnen nagaan of de voorafgaande vormvereisten naar behoren zijn vervuld.

De steller van het ontwerp moet ervoor zorgen dat aan die voorafgaande vormvereisten naar behoren wordt voldaan.

2. Artikel 8 van het koninklijk besluit van 20 mei 2022 ‘betreffende de administratieve, begrotings- en beheerscontrole’, dat vanaf 20 juni 2022 in de plaats is gekomen van artikel 7 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’, luidt als volgt:

“Aan de akkoordbevinding van de Minister van Ambtenarenzaken worden voorgelegd, de voorontwerpen van wet, de ontwerpen van koninklijk besluit en ministerieel besluit die ertoe strekken:

1° de personeelsformaties vast te stellen of te wijzigen;

2° het administratief en/of het geldelijk statuut van het personeel van de diensten vast te stellen of te wijzigen”.

In casu is dus de akkoordbevinding van de minister van Ambtenarenzaken vereist.¹

De vervulling van dit verplichte vormvereiste moet worden vermeld in de aanhef.

¹ Zie wat betreft de wijzigingen in het administratief statuut van de militairen, advies 72.219/4 van 19 oktober 2022 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het statuut van de militairen’.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In dit geval is het ontwerp zo opgevat dat het op zichzelf staande bepalingen bevat [hoofdstuk I (“Algemene bepalingen”), artikelen 1 tot 13 van het ontwerp en de bijlage bij het ontwerp die de delen I tot XIII bevat], en tevens bepalingen handhaaft zowel in het ministerieel besluit van 24 februari 2016 ‘houdende de weging en de indeling in klassen van de ambten van het niveau A van het administratief en logistiek kader van de federale politie’ [hoofdstuk II (“Wijzigings- en opheffingsbepalingen”) van het ontwerp, artikel 14] als in het ministerieel besluit van 8 februari 2022 ‘houdende de weging en de indeling in klassen van ambten van het niveau A van het administratief en logistiek kader van de federale politie en tot wijziging van het ministerieel besluit van 22 november 2016 houdende de weging en de indeling in klassen van de ambten van het niveau A van het administratief en logistiek kader van het secretariaat van de geïntegreerde politie (SSGPI)’ [hoofdstuk II (“Wijzigings- en opheffingsbepalingen”) van het ontwerp, artikel 15].

In advies 56.719/2 van 27 oktober 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 1 december 2014 ‘houdende de weging en de indeling in klassen van ambten van het niveau A van het administratief en logistiek kader van de federale politie’ en in advies 70.373/2 van 23 november 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 8 februari 2022, heeft de afdeling Wetgeving die versnipperde reglementering gelaakt en heeft ze voorgesteld om in een enkele tekst alle bepalingen te groeperen die betrekking hebben op de weging en de indeling in klassen van de ambten van niveau A van het administratief en logistiek kader van de federale politie.²

In de brief met de adviesaanvraag staat in dat verband het volgende:

“Comme suggéré par le Conseil d’État dans son avis du 23 novembre 2021 précité, une harmonisation des pondérations des fonctions de niveau A de la Police Fédérale dans un seul arrêté ministériel sera réalisée prochainement”.

Op een vraag daarover heeft de gemachtigde ambtenaar geantwoord dat op dit ogenblik de samensmelting wordt voorbereid van de vier besluiten die momenteel de weging van de ambten van de federale politie regelen (het ministerieel besluit van 24 februari 2016, het ministerieel besluit van 7 mei 2019 ‘houdende de weging en de indeling in een klasse van het ambt van directeur-generaal van het middelenbeheer en de informatie van de federale politie’, het ministerieel besluit van 8 februari 2022 en het ontworpen ministerieel besluit).

De kritiek op de wijze zelf waarop het ontwerp is opgevat, dient hier dus te worden herhaald: omwille van de transparantie en van de rechtszekerheid dienen alle bepalingen ter zake te worden samengebracht in een enkele tekst.

² <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/56719.pdf>; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70373.pdf>.

2.1. De artikelen 1 tot 13 en de bijlage bij het ontwerp strekken ertoe ambten van niveau A van het administratief en logistiek kader van de federale politie te wegen en in te delen in de vijf klassen bedoeld in artikel II.III.14, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 ‘tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten’ (RPPol).

Overeenkomstig artikel II.III.14, § 4, eerste lid, van het RPPol worden de ambten van niveau A in de klassen ingedeeld na een weging op basis van een matrix met twee assen die elk vier criteria bevatten:

– de as omkadering (hiërarchie in dalende lijn, hiërarchie in stijgende lijn, budgettaire verantwoordelijkheid en autonomie in het raam van personeelsbeheer);

– en de as bijdrage (opleidingsniveau vereist voor de uitoefening van de functie, ervaring vereist voor de uitoefening van de functie, complexiteit van de te behandelen problemen en invloed van de functie).

Met toepassing van artikel II.III.14, § 4, tweede lid, van het RPPol kan de minister ter zake nadere regels vaststellen.

Die regels zijn vervat in het ministerieel besluit van 5 juni 2007 ‘betreffende de weging van de functies van het niveau A van het administratief en logistiek kader van de politiediensten’, waarin onder meer het volgende wordt bepaald:

“Artikel 1. De indeling van de functies van niveau A in de vijf klassen, bedoeld in artikel II.III.14, § 1, RPPol, wordt uitgevoerd overeenkomstig het in dit besluit bepaalde systeem van weging.

Art. 2. Het systeem van de weging wordt voor elke functie van niveau A door de benoemende overheid ten uitvoer gelegd.

(...)

Art. 7. Om de vijf jaar gaat de benoemende overheid over tot een ambtshalve weging van de functies van niveau A.

Art. 8. Indien de inhoud van de functie op beslissing van de overheid wordt gewijzigd, wordt onmiddellijk een nieuwe weging uitgevoerd door de benoemende overheid.

(...)

Art. 14. De wegingen hebben de in de artikelen 11, 12 of 13 bedoelde gevolgen vanaf de eerste september die erop volgt.

Art. 15. Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2007.

Art. 16. De eerste weging heeft de in de artikelen 11, 12 of 13 bedoelde gevolgen vanaf 1 september 2007.

(...)

Art. 18. In afwijking van artikel 7 heeft de eerste ambtshalve weging plaats vanaf september 2009 met de in de artikelen 11, 12 of 13 bedoelde gevolgen vanaf 1 september 2010”.

Zoals voortvloeit uit de brief met de adviesaanvraag, bevat het ontwerp bepalingen die ertoe strekken hetzij een eerste weging en een indeling in klassen door te voeren van nieuwe ambten (artikelen 1 tot 6, 8 tot 11 en 13), hetzij de weging en de indeling in klassen van bestaande ambten te herzien (artikelen 7 en 12).

Er wordt bepaald dat die bepalingen naargelang het geval uitwerking hebben met ingang van de verschillende datums die worden vermeld in artikel 16 van het ontwerp (tussen 1 oktober 2020 en de dag van de bekendmaking van het besluit in het *Belgisch Staatsblad*).

2.2. Net zoals hetgeen de afdeling Wetgeving reeds heeft opgemerkt in haar advies 70.373/2 over een ander ontwerp, doet het voorliggende ontwerp ook hier verschillende problemen rijzen ten aanzien van het bestaande juridische kader, meer bepaald wat betreft de nadere regels die bij het ministerieel besluit van 5 juni 2007 zijn vastgesteld.

2.3. Een ambtshalve weging van de functies van niveau A moet om de vijf jaar door de benoemende overheid worden uitgevoerd (artikel 7 van het ministerieel besluit van 5 juni 2007), wat betekent dat ze voor het eerst moest plaatsvinden in 2009 (artikel 18 van het ministerieel besluit van 5 juni 2007) en vervolgens in 2014, in 2019 en in 2024.

Dit is evenwel niet de strekking van het ontwerp, dat is opgesteld in 2022. Het feit dat het niet de bedoeling van het ontwerp is om alle bepalingen ter zake in een enkele tekst samen te brengen (zie *supra*, algemene opmerking 1) heeft voorts als nadeel dat de eerstvolgende ambtshalve weging moet plaatsvinden met betrekking tot de ambten die in ten minste vier teksten voorkomen (het ontworpen ministerieel besluit, het ministerieel besluit van 24 februari 2016, het ministerieel besluit van 7 mei 2019 en het ministerieel besluit van 8 februari 2022).

2.4. Vanwege het tijdsverloop zoals dat uit de ontworpen bepalingen voortvloeit, blijkt niet dat de benoemende overheid onmiddellijk nieuwe wegingen heeft uitgevoerd nadat de inhoud van de functie op beslissing van de overheid was gewijzigd (artikel 8 van het ministerieel besluit van 5 juni 2007).

2.5. Artikel 14 van het ministerieel besluit van 5 juni 2007 doet de wegingen in werking treden op de eerste daaropvolgende datum van 1 september, of het nu gaat om een eerste weging dan wel om volgende wegingen, hetgeen inhoudt dat de daaruit voortvloeiende gevolgen zoals vermeld in de artikelen 11, 12 of 13 van hetzelfde besluit, op die datum plaatsvinden. Zo bevat het ministerieel besluit van 5 juni 2007 dus geen bijzondere bepaling tot regeling van de inwerkingtreding van de eerste weging voor een nieuwe functie die na de inwerkingtreding van het besluit zou worden gecreëerd.

Uit het onderzoek van de ontworpen bepalingen [hoofdstuk III (“Slotbepalingen”), artikel 16 van het ontwerp] blijkt echter dat de steller van de tekst voor de inwerkingtredingen een onderscheid heeft gemaakt naargelang het gaat om nieuwe ambten die een eerste weging impliceren (inwerkingtreding op de eerste dag van de maand die volgt op de vergadering van het Hoog Overlegcomité) dan wel om bestaande ambten waarvoor een herweging is gedaan (inwerkingtreding op de datum van 1 september die volgt op de vergadering van het overlegcomité met toepassing van artikel 14 van het ministerieel besluit van 5 juni 2007).

Het lijkt inderdaad logisch dat de weging van een nieuw ambt sneller in werking treedt dan voorgeschreven bij artikel 14 van het ministerieel besluit van 5 juni 2007, maar dan moet dat ministerieel besluit in die zin worden herzien. In het bestaande juridische kader komt het onderscheid dat de steller van de tekst in verband met de inwerkingtredingen invoert, gewoonweg niet voor.

Op een vraag daarover heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

“Dans le cadre du volet qualitatif de l'accord sectoriel 2022, il est prévu une réflexion globale quant à la révision du système des pondérations et de la procédure y afférente, ce qui entraînera des modifications à cet [arrêté ministériel].

Il sera notamment suggéré à la Ministre de l'Intérieur de prévoir également dans celui-ci des dates d'entrée différentes pour des repondérations des fonctions existantes et des premières pondérations des nouvelles fonctions.

En attendant l'autorisation éventuelle d'effectuer de telles révisions et, le cas échéant, sa réalisation effective, il faut toutefois continuer à appliquer concrètement le système de pondération des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique des services de police aux membres du personnel concernés.

Le fait de faire une distinction entre l'entrée en vigueur d'une pondération relative à une nouvelle fonction impliquant une nouvelle pondération et celle d'une pondération relative à une fonction existante repondérée présente une certaine logique et est plus avantageux pour les membres du personnel concernés.

En ce qui concerne le cadre juridique existant actuellement en la matière, il ressort de l'article III.II.14, § 4, PJPOL que le Ministre de l'Intérieur peut fixer les modalités relatives à la pondération des fonctions de niveau A des services de police ainsi qu'à leur répartition dans les classes.

Le projet d'[arrêté ministériel] a été considéré jusqu'à présent comme présentant un caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tout comme l'[arrêté ministériel] du 05/06/2007 et donc, par conséquent, comme pouvant avoir une portée normative consistant à formuler en termes abstraits et impersonnels une règle générale qui vaut pour un nombre indéterminé de cas”.

Uit het voorgaande volgt dat de regels waarin het ministerieel besluit van 5 juni 2007, zoals het momenteel wordt opgevat, voorziet, *in casu* niet zijn gerespecteerd. Dat wordt ook niet tegengesproken in de hierboven aangehaalde uitleg.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikelen 1 tot 14

Naar aanleiding van een vraag over de strekking van artikel 14 heeft de gemachtigde ambtenaar de volgende precisering gegeven:

“Les différentes pondérations que le texte en projet prévoit d’abroger dans [l’annexe à l’arrêté ministériel du 24 février 2016] correspondent aux pondérations reprises dans les articles 7 et 12 du projet”.

Voorts heeft ze het volgende aangegeven:

“(…) la version consolidée de l’annexe à l’(arrêté ministériel) de 2016 fait (…) partie (du) travail en cours”.

Daar het niet mogelijk was een geconsolideerde versie te bekomen van de bijlage bij het ministerieel besluit van 24 februari 2016, kon niet worden onderzocht hoe de ontworpen wijzigingen zich inhoudelijk tot die geconsolideerde bijlage verhouden.

Het staat aan de steller van het ontwerp om meer bepaald de artikelen 7, 12 en 14 van het ontwerp opnieuw te onderzoeken.

Artikel 15

Zoals de gemachtigde ambtenaar heeft beaamd, dient nader te worden bepaald dat de wegingen van de ambten die bij artikel 15 worden opgeheven, respectievelijk vermeld staan in deel XIII (artikel 15, 1°, eerste regel), in deel XVIII (artikel 15, 1°, tweede regel) en in deel IX (artikel 15, 2°) van de bijlage bij het ministerieel besluit van 8 februari 2022.

Artikel 16

Artikel 16 voorziet in verschillende inwerkingtredingen die naargelang het geval tussen 1 oktober 2020 en 1 september 2022 uitwerking hebben (artikelen 1 tot 15, met uitzondering van artikel 13 dat voorziet in een inwerkingtreding op de dag van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*).

In de brief met de adviesaanvraag geeft de steller van de tekst deze toelichting:

“Jusqu’à présent, l’entrée en vigueur des pondérations et des répartitions en classes des fonctions était prévue le 1^{er} jour du mois qui suit la réunion du comité supérieur de concertation au cours de laquelle la pondération et la répartition en classes des fonctions en question avaient été concertées.

Par contre, pour les fonctions déjà pondérées qui font l'objet d'une nouvelle pondération (partie VII et la partie XII de l'annexe au projet d'arrêté ministériel), l'entrée en vigueur a lieu le 1^{er} septembre qui suit ladite réunion, conformément à l'article 14 de l'arrêté ministériel du 5 juin 2007 relatif à la pondération des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale et au point 2.4 (conséquences liées à la pondération) de la circulaire GPI 60 du 5 juin 2007.

Afin de pallier à la problématique de rétroactivité que vous avez soulevée dans votre avis du 23 novembre 2021 relatif à l'arrêté ministériel du 8 février 2022 portant la pondération et la répartition en classes de fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale et portant modification de l'arrêté ministériel du 22 novembre 2016 portant la pondération et la répartition en classes des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique du secrétariat de la police intégrée (SSGPI), les initiatives suivantes ont été prises:

- Rédaction d'un planning strict à l'intention des unités de la Police Fédérale en tenant compte de celui des réunions du comité supérieur de concertation (1x par mois) en leur indiquant que les places ne pourront être ouvertes qu'à la date de l'entrée en vigueur des pondérations y afférentes, soit à la date de la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté ministériel reprenant lesdites pondérations.

- En fonction des projets de pondérations disponibles, rédaction de plusieurs projets d'arrêté ministériel par an.

Comme suggéré par le Conseil d'État dans son avis du 23 novembre 2021 précité, une harmonisation des pondérations des fonctions de niveau A de la Police Fédérale dans un seul arrêté ministériel sera réalisée prochainement.

Votre attention est attirée sur les pondérations reprises en partie XIII, pour lesquelles la date d'entrée en vigueur n'est pas précisée. Afin d'éviter l'effet rétroactif critiqué auparavant, la Police Fédérale procède de la sorte dès lors que ces pondérations concernent des fonctions pour lesquelles l'appel à candidatures n'a pas encore été lancé et ne le sera qu'à la date de leur entrée en vigueur, soit au jour de la publication du projet d'arrêté ministériel au *Moniteur belge*.

Par contre, pour les premières pondérations reprises aux parties I à VI et VIII à XI, vu qu'elles sont relatives à des fonctions déjà pourvues, les entrées en vigueur sont encore fixées au 1^{er} jour du mois qui suit la réunion du comité supérieur de concertation au cours de laquelle les pondérations des fonctions en question ont été concertées.

Contrairement au dossier précédent, il est à remarquer que l'effet rétroactif est limité".

Wat de keuze van de datums van inwerkingtreding betreft, wordt verwezen naar de kritiek die in algemene opmerking 2.5 is gegeven.

Voorts vloeit uit de ontworpen bepalingen voort dat ze allemaal terugwerkende kracht hebben, met uitzondering van artikel 13 waarvoor wordt voorzien in een inwerkingtreding op de dag waarop het besluit in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Er wordt aan herinnerd dat bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben, dat terugwerkende kracht evenwel verantwoord kan zijn indien ze bij de wet wordt toegestaan en dat ze, indien ze niet bij de wet wordt toegestaan, alleen bij wijze van uitzondering kan worden aanvaard, met name wanneer ze nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een feitelijke of een rechtstoestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten worden geëerbiedigd.³

Gelet op de technische aard van de materie en de talrijke datums van inwerkingtreding waarin artikel 16 van het ontwerp voorziet, was het niet mogelijk na te gaan of elk van die datums wel voldeed aan de reeds eerder vermelde voorwaarden.

De steller van het ontwerp dient zich ervan te vergewissen dat dat inderdaad het geval is.

BIJLAGE

In de legenda betreffende de acht wegingscriteria aan het begin van de bijlage, dient men te verwijzen naar de hogere norm die wordt toegepast, aangezien die legenda is opgesteld overeenkomstig artikel II.III.14, § 4, eerste lid, van het RPPol.

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat de bijlage op dat punt moet worden aangevuld.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

³ Zie in dezelfde zin advies 54.470/2 van 4 december 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 11 februari 2014 'houdende de weging en de indeling in klassen van ambten van het niveau A van het administratief en logistiek kader van de federale politie' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/54470.pdf>), en advies 58.508/2 van 14 december 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 24 februari 2016 'houdende de weging en de indeling in klassen van de ambten van het niveau A van het administratief en logistiek kader van de federale politie' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58508.pdf>). Zie in dezelfde zin het voornoemde advies 70.373/2.