



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.351/2
du 21 janvier 2025

advies 77.351/2
van 21 januari 2025

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'portant la pondération et la
répartition en classes des
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
de ambten van het niveau A
van het administratief en
logistiek kader van de federale
politie'

Le 23 décembre 2024, 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, sur un projet d'arrêté ministériel 'portant la pondération et la répartition en classes des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 20 janvier 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 janvier 2025.

*

Op 23 december 2024 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit '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'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 20 januari 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier MINY, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 januari 2025.

*

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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau Gouvernement, le Gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

L'auteur du projet indique, dans sa lettre de demande d'avis, que l'annexe au projet d'arrêté ministériel soumis à l'examen reprend toutes les pondérations et répartitions en classes des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la Police fédérale, en ce compris les nouvelles pondérations et les repondérations traitées d'avril 2023 à mars 2024. Y figurent en outre des pondérations dites transversales.

Dans son avis 74.396/2 donné le 9 octobre 2023 sur le projet d'arrêté ministériel devenu l'arrêté ministériel du 16 novembre 2023 'portant la pondération et la répartition en classes des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale', que le projet d'arrêté ministériel soumis à l'examen tend à abroger, la section de législation a observé :

« Dans son courrier de demande d'avis, l'auteur du projet précise ce qui suit :

‘À plusieurs reprises, Votre Conseil a en effet insisté sur la nécessité de regrouper dans un seul texte l'ensemble des dispositions relatives à la pondération et à la répartition en classes des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la Police Fédérale ¹’.

¹ Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Note de bas de page de la lettre de demande d'avis : Voir l'avis 56.719/2 du 27 octobre 2014, l'avis 70.373/2 du 23 novembre 2021 et l'avis 72.323/2 du 21 novembre 2022 rendus sur des projets 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 entend dès lors répondre à l'observation suivante, formulée par la section de législation, dans son avis 72.323/2 donné le 21 novembre 2022 à savoir qu'

‘[i]l 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.

Dans une seconde observation, la section de législation, dans le même avis 72.323/2, attirait également l'attention de l'auteur du projet sur la compatibilité du projet alors examiné avec les règles contenues dans l'arrêté ministériel du 5 juin 2007.

La section de législation soulignait en effet ce qui suit :

‘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.

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.

² Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Avis 72.323/2 donné le 21 novembre 2022 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 7 juin 2023 'portant la pondération et la répartition en classes de fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale'.

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'.

Le projet d'arrêté à l'examen, regroupant l'ensemble des pondérations pour les fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police, répond donc également en partie à cette seconde observation.

Interrogée sur la portée exacte du projet, la déléguée de la Ministre a confirmé ce qui suit :

'Par ailleurs, nous pouvons vous confirmer que le présent arrêté en projet contient de nouvelles pondérations correspondant à des fonctions nouvelles ainsi que des repondérations liées à une modification du contenu de la fonction.

L'arrêté en projet n'a pas été rédigé sur la base d'une nouvelle analyse en fonction des critères d'évaluation de l'ensemble des pondérations mais bien après avoir vérifié si les fonctions déjà pondérées existaient encore ou si elles n'avaient pas subi de modification afin que le projet ne reprenne que les pondérations de fonctions existantes et donc soit conforme à la réalité'.

Cependant, il subsiste encore au sein de l'arrêté ministériel du 5 juin 2007 des lacunes quant à la question du sort à donner à l'entrée en vigueur des pondérations relatives à des fonctions entièrement nouvelles (point 2.5 de l'observation générale reproduite ci-avant).

De même, la pondération quinquennale qui doit avoir lieu d'office, visée par les articles 7 et 18 du projet ayant fait l'objet de l'avis 72.323/2, reste d'actualité pour les années prévues par le texte et l'auteur du projet devra y avoir égard également en 2024 malgré l'exercice réalisé pour l'élaboration du projet à l'examen (voir ci-dessus).

Interrogée sur ces questions et sur la mise à jour éventuelle de l'arrêté ministériel du 5 juin 2007, la déléguée a confirmé ce qui suit :

‘Une adaptation de l'arrêté ministériel du 5 juin 2007 est envisagée dès lors que, dans le cadre du volet qualitatif de l'Accord sectoriel 2022, l'autorité s'est engagée à revoir le système de pondération applicable à toute la police intégrée. D'ailleurs, le groupe de travail qui effectue les travaux préparatoires à cette révision s'est déjà réuni. L'aspect de la repondération d'office visée à l'article 7 de cet arrêté ministériel ainsi que de la date de la prise d'effets des (re)pondérations seront pris en compte dans le cadre de cette révision’.

Il est pris acte de ces explications.

La révision en cours devra dès lors tenir compte des différentes remarques formulées par la section de législation »³.

Interrogé quant aux suites apportées à cette observation générale, la déléguée de la Ministre a répondu :

« Comme indiqué dans la réponse que nous avons donnée dans le cadre de l'analyse du précédent projet d'arrêté ministériel consacré également aux pondérations des fonctions de niveau A de la Police Fédérale, l'aspect de la repondération d'office visée à l'article 7 de l'AM du 5 juin 2007 ainsi que de la date de la prise d'effets des (re)pondérations seront pris en compte dans le cadre de la révision de cet AM. Cet exercice de révision, visée dans l'accord sectoriel qualitatif de 2022, aussi bien au niveau formel que celui des critères, est toujours en cours ».

OBSERVATION PARTICULIÈRE

PRÉAMBULE

À l'alinéa 4, il est fait mention de 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’ parmi les visas et, à ce titre, en guise de fondement juridique de l'arrêté ministériel à l'examen.

³ Avis 74.396/2 donné le 9 octobre 2023 sur le projet devenu l'arrêté ministériel du 16 novembre 2023 ‘portant la pondération et la répartition en classes des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale’.

La déléguée de la Ministre a indiqué à cet égard :

« L'AM du 5 juin 2007 figure parmi les visas du projet dès lors qu'il en constitue l'un des fondements juridiques. En vertu de son 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'. Pour la Police fédérale, le projet d'AM qui vous est transmis pour avis est donc l'exécution de cet AM du 5 juin 2007 ».

Il ne convient pas, en principe, de citer comme fondement juridique d'un arrêté un arrêté de même rang hiérarchique que l'arrêté en projet ⁴. Sauf dans les rares cas où il en constitue effectivement le fondement juridique.

Tel ne semble pas le cas en l'espèce. L'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 5 mai 2007 prévoit que « [l]a répartition des fonctions de 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 ». Cet arrêté n'habilite donc pas le ministre à adopter l'acte ; il comporte seulement des règles à respecter lors de l'établissement de l'arrêté ministériel à l'examen.

La mention de l'arrêté ministériel du 5 mai 2007 doit en principe être omise du préambule.

Si cette référence est jugée nécessaire à une bonne compréhension de la réglementation, elle peut néanmoins être mentionnée, auquel cas il faut toutefois l'insérer après la mention de l'avis du Conseil d'État et l'introduire en tant que « Considérant ».

*

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 24.

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 OPMERKING

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de afdeling Wetgeving de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de wetgevende kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

ALGEMENE OPMERKINGEN

De steller van het ontwerp stelt in zijn brief met de adviesaanvraag dat de bijlage bij het ontwerp van ministerieel besluit dat om advies voorgelegd is, alle wegingen en indelingen in klassen bevat van de ambten van niveau A van het administratief en logistiek kader van de federale politie, met inbegrip van de nieuwe wegingen en herwegingen die behandeld zijn van april 2023 tot maart 2024. Daarin bevinden zich bovendien zogeheten transversale wegingen.

In advies 74.396/2 van 9 oktober 2023 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 16 november 2023 ‘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’, dat bij het voorliggende ontwerp van ministerieel besluit opgeheven wordt, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt :

“De steller van het ontwerp schrijft in de brief met de adviesaanvraag het volgende:

‘À plusieurs reprises, Votre Conseil a en effet insisté sur la nécessité de regrouper dans un seul texte l’ensemble des dispositions relatives à la pondération et à la répartition en classes des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la Police Fédérale.’¹

¹ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Voetnoot van de brief met de adviesaanvraag: Voir l’avis 56.719/2 du 27 octobre 2014, l’avis 70.373/2 du 23 novembre 2021 et l’avis 72.323/2 du 21 novembre 2022 rendus sur des projets 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.

Het ontwerp strekt er bijgevolg toe tegemoet te komen aan de volgende opmerking die de afdeling Wetgeving in haar advies 72.323/2 van 21 november 2022 heeft gemaakt:

‘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

In hetzelfde advies 72.323/2 attendeerde de afdeling Wetgeving in een tweede opmerking de steller van het ontwerp ook op de verenigbaarheid van het toen voorliggende ontwerp met de in het ministerieel besluit van 5 juni 2007 vervatte regels.

De afdeling Wetgeving heeft namelijk het volgende opgemerkt:

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.

² Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Advies 72.323/2 van 21 november 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 7 juni 2023 ‘houdende de weging en de indeling in klassen van ambten van het niveau A van het administratief en logistiek kader van de federale politie’.

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, PJPoI 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.'

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.

Aangezien het voorliggende ontwerpbesluit alle wegingen van de ambten van niveau A van het administratief en logistiek kader van de politie samenbrengt, komt het dus ook gedeeltelijk tegemoet aan die tweede opmerking.

Op de vraag wat de exacte draagwijdte is van het ontwerp, heeft de gemachtigde van de minister het volgende te kennen gegeven:

‘Par ailleurs, nous pouvons vous confirmer que le présent arrêté en projet contient de nouvelles pondérations correspondant à des fonctions nouvelles ainsi que des repondérations liées à une modification du contenu de la fonction.

L’arrêté en projet n’a pas été rédigé sur la base d’une nouvelle analyse en fonction des critères d’évaluation de l’ensemble des pondérations mais bien après avoir vérifié si les fonctions déjà pondérées existaient encore ou si elles n’avaient pas subi de modification afin que le projet ne reprenne que les pondérations de fonctions existantes et donc soit conforme à la réalité.’

Het ministerieel besluit van 5 juni 2007 verschaft evenwel nog geen uitsluitel over de vraag wat moet gebeuren met de inwerkingtreding van de wegingen van volledig nieuwe ambten (punt 2.5 van de hierboven weergegeven algemene opmerking).

Zo ook geldt de vijfjaarlijkse, amtsshalve uit te voeren weging, bedoeld in de artikelen 7 en 18 van het ontwerp waarover advies 72.323/2 is gegeven, nog steeds voor de jaren die in de tekst worden bepaald.

Naar aanleiding van een vraag over die kwesties en over een eventuele update van het ministerieel besluit van 5 juni 2007 heeft de gemachtigde het volgende te kennen gegeven:

‘Une adaptation de l’arrêté ministériel du 5 juin 2007 est envisagée dès lors que, dans le cadre du volet qualitatif de l’Accord sectoriel 2022, l’autorité s’est engagée à revoir le système de pondération applicable à toute la police intégrée. D’ailleurs, le groupe de travail qui effectue les travaux préparatoires à cette révision s’est déjà réuni. L’aspect de la repondération d’office visée à l’article 7 de cet arrêté ministériel ainsi que de la date de la prise d’effets des (re)pondérations seront pris en compte dans le cadre de cette révision.’

Er wordt akte genomen van die uitleg.

De huidige herziening zal dan ook rekening moeten houden met de verschillende opmerkingen van de afdeling Wetgeving.”³

Op de vraag welk gevolg gegeven is aan die algemene opmerking, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Comme indiqué dans la réponse que nous avons donnée dans le cadre de l’analyse du précédent projet d’arrêté ministériel consacré également aux pondérations des fonctions de niveau A de la Police Fédérale, l’aspect de la repondération d’office visée à l’article 7 de l’AM du 5 juin 2007 ainsi que de la date de la prise d’effets des (re)pondérations seront pris en compte dans le cadre de la révision de cet AM. Cet exercice de révision, visée dans l’accord sectoriel qualitatif de 2022, aussi bien au niveau formel que celui des critères, est toujours en cours.”

³ Advies 74.396/2 van 9 oktober 2023 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 16 november 2023 ‘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’.

BIJZONDERE OPMERKING

AANHEF

In het vierde lid wordt verwezen naar 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’ in een lid dat begint met de woorden “gelet op”, en zodoende als rechtsgrond voor het voorliggende ministerieel besluit.

Wat dat betreft heeft de gemachtigde van de minister het volgende gesteld:

“L’AM du 5 juin 2007 figure parmi les visas du projet dès lors qu’il en constitue l’un des fondements juridiques. En vertu de son 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’. Pour la Police fédérale, le projet d’AM qui vous est transmis pour avis est donc l’exécution de cet AM du 5 juin 2007.”

In principe hoort het niet om bij wijze van rechtsgrond voor een ontwerpbesluit te verwijzen naar een besluit van dezelfde hiërarchische rang.⁴ Behalve in de zeldzame gevallen waarin het daadwerkelijk de rechtsgrond daarvoor vormt.

Dat lijkt *in casu* niet het geval te zijn. Artikel 1 van het ministerieel besluit van 5 mei 2007 bepaalt dat de “indeling van de functies van niveau A in de vijf klassen, bedoeld in artikel II.III.14, § 1, RPPol, (...) uitgevoerd [wordt] overeenkomstig het in dit besluit bepaalde systeem van weging”. Bij dat besluit wordt de minister dus niet gemachtigd om de regelgevende tekst vast te stellen; het bevat alleen regels die in acht genomen moeten worden bij het opstellen van het voorliggende ministerieel besluit.

De vermelding van het ministerieel besluit van 5 mei 2007 moet in principe weggelaten worden uit de aanhef.

Indien dit voor een goed begrip van de regelgeving noodzakelijk zou worden geacht, kan die verwijzing toch worden opgenomen, maar dan moet die worden geplaatst na de vermelding van het advies van de Raad van State en worden ingeleid met “Overwegende”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX

⁴ *Beginnelen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 24.