

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 42.949/2  
DU 29 MAI 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 27 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "relatif à la pondération des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique des services de police", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas 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 Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

\*

\*   \*   \*

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

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

#### Observation générale

L'article II.III.14, § 4, de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (ci-après PJPol), dont l'alinéa 2 constitue le fondement juridique de l'arrêté en projet, dispose comme suit :

"Les fonctions de niveau A sont réparties dans les classes après une pondération sur base d'une matrice à deux axes comportant les critères suivants :

1/ axe "encadrement" :

- hiérarchie descendante;
- hiérarchie ascendante;
- responsabilité budgétaire;
- autonomie dans la gestion du personnel;

.../...

2/ axe "contribution" :

- niveau de formation requis pour l'exercice de la fonction;
- expérience requise pour l'exercice de la fonction;
- complexité des problèmes traités;
- impact de la fonction.

Le ministre peut fixer des modalités y relatives."

Le ministre est ainsi habilité à fixer des modalités relatives à la pondération permettant la répartition des fonctions de niveau A dans les différentes classes de ce niveau.

Certaines dispositions de l'arrêté en projet n'ont cependant pas pour objet de fixer de telles modalités. Tel est le cas des articles 9, 11, 12 et 13 de l'arrêté en projet.

L'article 9 du projet impose la mention de la classe dont relève un emploi lors de la publication de vacance de cet emploi. Cette disposition ne détermine pas des modalités relatives à la pondération et ne peut dès lors trouver son fondement dans l'article II. III.14, § 4, alinéa 2, PJPol.

Les articles 11, 12, 13 du projet prévoient les conséquences du changement de classe d'une fonction à la suite d'une pondération en ce qui concerne précisément l'échelle de traitement du membre du personnel qui occupe cette fonction. De telles dispositions, qui ont trait à la fixation des échelles de traitement, ne peuvent être considérées comme des modalités pouvant être fixées par le ministre sur la base de l'article II.III.14, § 4, PJPol.

Compte tenu de ce qui précède, il apparaît que les mesures prévues aux articles 9, 11, 12 et 13 de l'arrêté en projet ne peuvent être adoptées par le ministre sur la base de l'article II.III.14, § 4, alinéa 2, PJPol. Il s'ensuit que les articles 9, 11, 12 et 13 de l'arrêté en projet sont dépourvus de fondement juridique et doivent dès lors être omis. Par voie de conséquence, les articles 14, 16 et 18, doivent être réexaminés et, le cas échéant, omis également.

### Observations particulières

#### Article 3

L'article 3 confirme le contenu de la règle à l'article II.III.14, § 4, PJPol. La disposition doit être omise.

Par contre, à l'article 4, il y a lieu d'insérer après le mot "encadrement", les mots "visé à l'article II.III.14, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>, 1/, PJPol" et à l'article 5, après le mot "contribution", les mots "visée à l'article II.III.14, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>, 2/, PJPol".

#### Article 5

Dans la version française de l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, 2/, du projet, il y a lieu de se référer à l'expérience "requis" et non "exigée", afin de se conformer au libellé de l'article II.III.14, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>, 2/, PJPol.

#### Article 15

L'article 15 prévoit que l'arrêté produira ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

La non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, comme c'est le cas en l'espèce, 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.

Inviter à justifier la rétroactivité envisagée, le délégué du ministre a apporté les précisions suivantes :

"Cette rétroactivité est justifiée par le fait que l'article II.III.14, § 4, PJPol, dans lequel il est prévu la répartition des fonctions de niveau A dans les classes, produit également ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Afin de garantir l'uniformité des pondérations, il a été jugé indispensable que les modalités y relatives soient fixées par le ministre simultanément. Ce principe a d'ailleurs été communiqué aux corps de police; les autorités respectives n'ont pas réparti "leurs" fonctions de niveau A dans les classes avant la fixation des modalités par le ministre. Dès lors, personne ne peut être lésé par la rétroactivité donnée aux modalités en question."

Dès lors qu'aucune pondération n'a été effectuée dans les faits depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, on n'aperçoit pas la nécessité de fixer l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet à cette date.

L'article 15 doit être revu en conséquence.

-----

La chambre était composée de

|           |                |                       |
|-----------|----------------|-----------------------|
| Messieurs | Y. KREINS,     | président de chambre, |
|           | P. VANDERNOOT, | conseillers d'État,   |
| Mesdames  | M. BAGUET,     |                       |
|           | B. VIGNERON,   | greffier.             |

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

AW

KONINKRIJK BELGIË  
-----

ADVIES 42.949/2  
VAN 29 MEI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE  
-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 27 april 2007 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de weging van de functies van het niveau A van het administratief en logistiek kader van de politiediensten", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet 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 welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

\*

\*      \*

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.

#### Algemene opmerking

Artikel II.III.14, § 4, van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (hierna te noemen RPPol), waarvan het tweede lid de rechtsgrond van het ontworpen besluit vormt, bepaalt het volgende :

.../...

"De ambten van niveau A worden in de klassen ingedeeld na een weging op basis van een matrix met twee assen met de volgende criteria :

1/ as "omkadering" :

- hiërarchie in dalende lijn;
- hiërarchie in stijgende lijn;
- budgettaire verantwoordelijkheid;
- autonomie in het raam van personeelsbeheer;

2/ as "bijdrage":

- opleidingsniveau vereist voor de uitoefening van de functie;
- ervaring vereist voor de uitoefening van de functie;
- complexiteit van de te behandelen problemen;
- invloed van de functie.

De minister kan daaromtrent nadere regels vaststellen."

Aldus wordt de minister gemachtigd nadere regels vast te stellen voor de weging op basis waarvan de ambten van niveau A bij de verschillende klassen van dat niveau kunnen worden ingedeeld.

Sommige bepalingen van het ontworpen besluit gaan evenwel niet over het geven van zulke nadere regels. Dat is het geval met de artikelen 9, 11, 12 en 13 van het ontworpen besluit.

Artikel 9 van het ontwerp schrijft voor dat bij de bekendmaking van een vacante betrekking, vermeld wordt tot welke klasse die betrekking behoort. Deze bepaling stelt geen nadere regels vast met betrekking tot de weging en kan dus niet steunen op artikel II.III.14, § 4, tweede lid, RPPol.

De artikelen 11, 12 en 13 van het ontwerp bepalen wat de gevolgen zijn wanneer een functie als gevolg van een weging bij een andere klasse wordt ingedeeld, wat meer bepaald de weddeschaal betreft van het personeelslid dat die functie bekleedt. Zulke bepalingen, die verband houden met het vaststellen van de weddeschalen, kunnen niet beschouwd worden als nadere regels die de minister op basis van artikel II.III.14, § 4, RPPol kan vaststellen.

Gelet op het bovenstaande, blijkt de minister de maatregelen waarin de artikelen 9, 11, 12 en 13 van het ontworpen besluit voorzien niet op basis van artikel II.III.14, § 4, tweede lid, RPPol, te kunnen nemen. Bijgevolg is er voor de artikelen 9, 11, 12 en 13 van het ontworpen besluit geen rechtsgrond voorhanden en moeten ze vervallen. Als gevolg daarvan moeten de artikelen 14, 16 en 18 opnieuw worden onderzocht en in voorkomend geval ook vervallen.

### Bijzondere opmerkingen

#### Artikel 3

Artikel 3 bevestigt de inhoud van de regel van artikel II.III.1, § 4, RPPol. De bepaling moet vervallen.

In artikel 4 daarentegen moeten na het woord "omkadering" de woorden "bedoeld in artikel II.III.14, § 4, eerste lid, RPPol" worden ingevoegd, en in artikel 5, na het woord "bijdrage", de woorden "bedoeld in artikel II.III.14, § 4, eerste lid, 2/, RPPol".

#### Artikel 5

In de Franse versie van artikel 5, eerste lid, 2/, van het ontwerp schrijven men "expérience requise" in plaats van "expérience exigée", ter wille van de overeenstemming met wat in artikel II.III.14, § 4, eerste lid, 2/, RPPol staat.

#### Artikel 15

Artikel 15 bepaalt dat het besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2007.

Niet-retroactiviteit van bestuurshandelingen is gebruikelijk, krachtens een algemeen rechtsbeginsel. Retroactiviteit kan evenwel worden gerechtvaardigd als daarvoor bij wet machtiging wordt gegeven. Bij ontstentenis van enige wettelijke machtiging, wat in dezen het geval is, kan retroactiviteit enkel uitzonderlijk worden toegestaan, wanneer deze noodzakelijk is, inzonderheid voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een feitelijke of rechtelijke situatie en voor zover daarbij rekening wordt gehouden met de eisen inzake rechtszekerheid en individuele rechten.

Toen de gemachtigde van de minister gevraagd is de geplande retroactiviteit te wettigen, heeft hij de volgende preciseringen gegeven :

"Cette rétroactivité est justifiée par le fait que l'article II.III.14, § 4, PJPol, dans lequel il est prévu la répartition des fonctions de niveau A dans les classes, produit également ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Afin de garantir l'uniformité des pondérations, il a été jugé indispensable que les modalités y relatives soient fixées par le ministre simultanément. Ce principe a d'ailleurs été communiqué aux corps de police; les autorités respectives n'ont pas réparti "leurs" fonctions de niveau A dans les classes avant la fixation des modalités par le ministre. Dès lors, personne ne peut être lésé par la rétroactivité donnée aux modalités en question."

Aangezien in de praktijk nog geen enkele weging heeft plaatsgevonden sedert 1 januari 2007, is het niet duidelijk waarom het nodig zou zijn het ontworpen besluit op die datum in werking te laten treden.

Artikel 15 moet bijgevolg worden herzien.

-----

De kamer was samengesteld uit

|           |                |                  |
|-----------|----------------|------------------|
| de Heren  | Y. KREINS,     | kamervoorzitter, |
|           | P. VANDERNOOT, | staatsraden,     |
| Mevrouwen | M. BAGUET,     |                  |
|           | B. VIGNERON,   | griffier.        |

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. L. VANCRAVEBECK, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS