



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 52.093/2
du 22 octobre 2012

advies 52.093/2
van 22 oktober 2012

sur

over

un projet d'arrêté royal
'déterminant la pondération
des emplois de niveau A de
l'Inspection générale de la
police fédérale et de la police
locale'

een koninklijk besluit 'tot
vaststelling van de weging van
de betrekkingen van niveau A
van de Algemene Inspectie van
de federale politie en van de
lokale politie'

Le 25 septembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant la pondération des emplois de niveau A de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 22 octobre 2012. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, auditrice.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 octobre 2012.

*

Op 25 september 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een koninklijk besluit 'tot vaststelling van de weging van de betrekkingen van niveau A van de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 22 oktober 2012. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 oktober 2012.

*

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

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Il ressort des articles 5, 2°, et 14, 1°, b), de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire' que doivent notamment être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du ministre ayant le Budget dans ses attributions les projets d'arrêtés royaux « qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles ».

Interrogé sur les motifs pour lesquels ces formalités n'ont pas été accomplies, le délégué de la ministre a donné la réponse suivante :

« Il n'est pas prévu de demander l'avis de l'Inspecteur des Finances ni l'accord du ministre du Budget sur l'arrêté royal déterminant la pondération des emplois de niveau A de l'Inspection générale étant donné que celui-ci ne contient aucun impact budgétaire. En effet, l'arrêté royal ne fait qu'attribuer dans un premier temps une classe (de 1 à 5) à 7 fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de l'Inspection générale. Ce ne sera que dans un second temps qu'un arrêté royal attribuera ces fonctions pondérées à des membres du personnel du cadre administratif et logistique de l'Inspection générale. C'est donc à ce moment là qu'il sera demandé l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du budget ».

L'arrêté en projet est toutefois déjà de nature, ne fût-ce qu'indirectement, à entraîner des dépenses nouvelles puisqu'il s'agit d'attribuer à chaque fonction une classe qui déterminera l'échelle de traitement allouée au membre du personnel qui, dans un second temps, se verra attribuer la fonction en question.

Il conviendra de veiller au bon accomplissement de ces formalités.

2. La proposition de pondération de l'Inspection générale ainsi que l'avis de la Commission de pondération qui sont mentionnés aux alinéas 4 et 5 du préambule ne constituent pas des formalités obligatoires. Leur mention dans le préambule sera dès lors précédée du mot « considérant ».

FONDEMENT JURIDIQUE

1. L'arrêté en projet tend à déterminer la pondération des emplois de niveau A de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale.

Selon le préambule de l'arrêté en projet, celui-ci trouve notamment son fondement juridique dans l'article 4, § 3, de la loi du 15 mai 2007 'sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police'.

L'article 4, § 3, précité est rédigé comme suit :

« Le personnel de l'Inspection générale se compose des catégories du personnel suivantes :

1° des fonctionnaires de police issus de la police fédérale ou d'un corps de police locale ;

2° des membres issus du cadre administratif et logistique de la police fédérale ou d'un corps de police locale.

Le cadre administratif et logistique du niveau A comprend notamment des fonctions de conseillers de politique générale dans les domaines de l'information et de la technologie de la communication, de la gestion des ressources humaines, juridique, de la gestion des finances et des moyens et la fonction de chercheur-conseiller.

L'Inspection générale peut se faire assister par du personnel administratif et des experts. Le cas échéant, ils sont engagés conformément aux règles de la mobilité.

L'Inspection générale est habilitée à recruter, moyennant l'accord du ministre de l'Intérieur, des personnes sous le régime d'un contrat de travail.

L'Inspection générale peut faire appel à la collaboration d'interprètes et de traducteurs.

Le Roi arrête les modalités de fonctionnement de l'Inspection générale ».

À propos des membres du personnel issu du cadre administratif et logistique de la police fédérale ou de la police locale, l'article 14 de la même loi précise qu'ils « restent soumis aux dispositions qui fixent le statut ou la position juridique des membres du cadre opérationnel ou du cadre administratif et logistique de la police fédérale et de la police locale »¹.

Ainsi, en ce qui concerne la détermination des échelles de traitement, il y a lieu d'avoir égard à l'article II.III.14 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 'portant la position juridique du personnel des services de police' (ci-après, arrêté PJPOL) ainsi qu'à 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'. Le système mis en place par ces deux arrêtés consiste à répartir les fonctions de niveau A dans des classes (de A1 à A5) auxquelles sont liées des échelles de traitement, après une pondération sur la base d'une matrice à deux axes (encadrement et contribution), comportant des critères précis. Ce sont les autorités de nomination qui sont chargées de mettre en œuvre ce système de pondération pour chacune des fonctions du niveau A².

Tel est l'objet de l'arrêté royal en projet, le Roi étant habilité par l'article 11, § 2, de la loi du 15 mai 2007 à nommer aux fonctions de niveau A.

¹ L'article 14 mentionne uniquement les membres du personnel « statutaire », mais il est rendu applicable aux membres du personnel contractuel par l'article 25.

² Voir les articles 2 et 7 de l'arrêté ministériel du 5 juin 2007.

Par conséquent, en ce qui concerne le fondement juridique de l'arrêté en projet, il convient de ne pas viser l'article 4, § 3, de la loi du 15 mai 2007, mais bien les articles 11, § 2, et 14 de la loi du 15 mai 2007. C'est en effet par le biais de cette dernière disposition que le système de pondération mis en place par l'article II.III.14 de l'arrêté PJPOL et par l'arrêté ministériel du 5 juin 2007 est applicable aux membres du personnel de niveau A de l'Inspection générale.

En ce qui concerne la mention de l'arrêté ministériel du 5 juin 2007, il convient de faire référence plus précisément à l'article 2 de cet arrêté.

2. L'article 8 du projet prévoit que celui-ci « produit ses effets le 1^{er} septembre 2007 ».

Il est rappelé que 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, 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.

*

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Uit de artikelen 5, 2°, en 14, 1°, b), van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’ volgt dat onder meer de ontwerpen van koninklijk besluit “waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed, of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan” moeten worden voorgelegd aan het advies van de inspecteur van Financiën en aan de akkoordbevinding van de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort.

Op de vraag waarom deze vormvereisten niet zijn vervuld, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Il n’est pas prévu de demander l’avis de l’Inspecteur des Finances ni l’accord du ministre du Budget sur l’arrêté royal déterminant la pondération des emplois de niveau A de l’Inspection générale étant donné que celui-ci ne contient aucun impact budgétaire. En effet, l’arrêté royal ne fait qu’attribuer dans un premier temps une classe (de 1 à 5) à 7 fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de l’Inspection générale. Ce ne sera que dans un second temps qu’un arrêté royal attribuera ces fonctions pondérées à des membres du personnel du cadre administratif et logistique de l’Inspection générale. C’est donc à ce moment là qu’il sera demandé l’avis de l’Inspecteur des Finances et l’accord du Ministre du budget .”

Het ontworpen besluit is evenwel van die aard dat het, al was het maar onrechtstreeks, nieuwe uitgaven zal meebrengen, aangezien het ertoe strekt aan iedere functie een klasse toe te wijzen die zal bepalen welke weddeschaal wordt toegekend aan het personeelslid aan wie achteraf de functie in kwestie zal worden verleend.

Er moet voor gezorgd worden dat deze vormvereisten naar behoren worden vervuld.

2. Het voorstel van weging van de Algemene Inspectie en het advies van de wegingscommissie waarvan sprake is in het vierde en het vijfde lid van de aanhef, zijn geen verplichte formaliteiten. Bijgevolg dient de vermelding ervan in de aanhef voorafgegaan te worden door het woord “Overwegende”.

RECHTSGROND

1. Het ontwerpbesluit strekt ertoe de weging te bepalen van de ambten van niveau A van de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie.

Het ontwerpbesluit ontleent naar luid van de aanhef ervan zijn rechtsgrond onder meer aan artikel 4, § 3, van de wet van 15 mei 2007 ‘op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten’.

Het voornoemde artikel 4, § 3, luidt als volgt:

“Het personeel van de Algemene Inspectie is samengesteld uit de volgende personeelscategorieën:

1° politieambtenaren afkomstig uit de federale politie of uit een korps van de lokale politie;

2° leden afkomstig uit het administratief en logistiek kader van de federale politie of van een korps van de lokale politie.

Het administratief en logistiek kader van niveau A omvat onder meer ambten van adviseurs algemeen beleid in het domein van de informatie en communicatietechnologie, het human resources management, het juridische, het financiën- en het middelenbeheer en het ambt van vorser-raadgever.

De Algemene Inspectie kan zich laten bijstaan door administratief personeel en door deskundigen. In voorkomend geval worden zij aangeworven overeenkomstig de mobiliteitsregeling.

De Algemene Inspectie is gerechtigd om, mits het akkoord van de minister van Binnenlandse Zaken, personen aan te werven onder het stelsel van een arbeidsovereenkomst.

De Algemene Inspectie kan beroep doen op tolken en vertalers.

De Koning bepaalt de werkingsregels van de Algemene Inspectie.”

Artikel 14 van diezelfde wet bepaalt met betrekking tot de personeelsleden afkomstig uit het administratief en logistiek kader van de federale politie of van de lokale politie dat ze “onderworpen [blijven] aan de bepalingen die het statuut of de rechtspositie vaststellen van de leden van het operationeel kader of het administratief en logistiek kader van de federale politie en van de lokale politie”.¹

Aldus moet, wat de vaststelling van de weddeschalen betreft, rekening worden gehouden met artikel II.III.14 van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 ‘tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten’ (hierna “RPPol” genoemd) en met 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’. De bij deze twee besluiten ingevoerde regeling verdeelt de functies van niveau A in klassen (van A1 tot A5), waaraan weddeschalen zijn verbonden, na een weging op basis van een matrix met twee assen

¹ Artikel 14 vermeldt uitsluitend de “statutaire personeelsleden”, maar dit artikel wordt bij artikel 25 toepasselijk verklaard op de contractuele personeelsleden.

(“omkadering” en “bijdrage”) met nauwkeurige criteria. De benoemende overheid wordt belast met de tenuitvoerlegging van dit systeem van weging voor elk van de functies van niveau A.²

Dat is de strekking van het ontworpen koninklijk besluit; de Koning ontleent aan artikel 11, § 2, van de wet van 15 mei 2007 de machtiging om te benoemen in ambten van niveau A.

Wat de rechtsgrond van het ontwerpbesluit betreft, dient bijgevolg niet te worden verwezen naar artikel 4, § 3, van de wet van 15 mei 2007, maar naar de artikelen 11, § 2, en 14 van de wet van 15 mei 2007. Het is immers op grond van deze laatste bepaling dat het systeem van weging ingevoerd bij artikel II.III.14 van het besluit-RPPol en bij het ministerieel besluit van 5 juni 2007 van toepassing is op de personeelsleden van niveau A van de Algemene Inspectie.

Wat de verwijzing naar het ministerieel besluit van 5 juni 2007 betreft, moet bepaaldelijk artikel 2 van dit besluit worden vermeld.

2. Artikel 8 van het ontwerp schrijft voor dat het besluit uitwerking heeft “met ingang van 1 september 2007”.

In dat verband wordt erop gewezen dat bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan echter aanvaardbaar zijn indien ze bij de wet wordt toegestaan. Terugwerkende kracht is, indien ze niet door de wet wordt toegestaan, alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer dat nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisering van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS

² Zie de artikelen 2 en 7 van het ministerieel besluit van 5 juni 2007.