



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.525/4
du 28 février 2025

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 10 juillet 2024 modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2001 relatif à la pondération des fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux et fixant leur traitement, l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation, l'arrêté royal du 19 mars 2003 fixant le statut organique de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et l'arrêté royal du 16 novembre 2006 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management et d'encadrement dans certains organismes d'intérêt public'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.525/4
van 28 februari 2025

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van [10 juli 2024 tot wijziging van het koninklijk besluit van] 11 juli 2001 betreffende de weging van de management en staffuncties in de federale overheidsdiensten en tot vaststelling van hun wedde, het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten, het koninklijk besluit van 19 maart 2003 tot vaststelling van het organieke statuut van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen en het koninklijk besluit van 16 november 2006 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de management- en staffuncties in sommige instellingen van openbaar nut'

Le 24 février 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Action et de la Modernisation publiques, chargée des Entreprises publiques, de la Fonction publique, de la Gestion immobilière de l'État, du Numérique et des Établissements scientifiques fédéraux à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 10 juillet 2024 modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2001 relatif à la pondération des fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux et fixant leur traitement, l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation, l'arrêté royal du 19 mars 2003 fixant le statut organique de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et l'arrêté royal du 16 novembre 2006 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management et d'encadrement dans certains organismes d'intérêt public'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 février 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 février 2025.

*

Op 24 februari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Modernisering van de Overheid, belast met Overheidsbedrijven, Ambtenarenzaken, het Gebouwenbeheer van de Staat, Digitalisering en de Federale Wetenschappelijke Instellingen verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juli 2001 betreffende de weging van de management en staffuncties in de federale overheidsdiensten en tot vaststelling van hun wedde, het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten, het koninklijk besluit van 19 maart 2003 tot vaststelling van het organieke statuut van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen en het koninklijk besluit van 16 november 2006 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de management- en staffuncties in sommige instellingen van openbaar nut'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 28 februari 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Julien GAUL.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 februari 2025.

*

RECEVABILITÉ

Avant son abrogation par l'article 81, premier tiret, de l'arrêté royal du 10 juillet 2024 'modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2011 relatif à la pondération des fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux et fixant leur traitement, l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation, l'arrêté royal du 19 mars 2003 fixant le statut organique de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et l'arrêté royal du 16 novembre 2006 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management et d'encadrement dans certains organismes d'intérêt public', l'arrêté royal du 6 décembre 2001 'relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management et d'encadrement au sein de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire' énonçait, en son article 2 :

« § 1^{er}. Les fonctions dirigeantes au sein de l'Agence, qui conformément à l'article 6, § 7, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000, sont exercées dans le cadre d'un mandat, sont classées dans les groupes ci-dessous, dans l'ordre hiérarchique suivant :

1. l'administrateur délégué, désigné conformément à la loi du 4 février 2000 et à l'arrêté royal du 16 novembre 2006 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management et d'encadrement dans certains organismes d'intérêt public ;

2. la fonction de management -1 ;

3. la fonction de management -2 et la fonction d'encadrement -2 ;

§ 2. L'organigramme des fonctions de management et d'encadrement de l'Agence comprend :

1. l'administrateur délégué ;

2. 4 fonctions de management -1 ;

3. 6 fonctions de management -2 ;

4. 3 fonctions d'encadrement -2 à savoir le responsable de la fonction 'Personnel et Organisation', le responsable de la fonction 'Budget et Contrôle de la Gestion' et le responsable de la fonction 'Technologie de l'Information et de la Communication' ».

Le projet entend, en substance, rétablir rétroactivement cet article 2 qui, d'après le préambule du projet, aurait été abrogé par erreur par l'arrêté royal du 10 juillet 2024.

Ainsi circonscrit, le projet ne revêt pas un caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État'.

Le paragraphe 1^{er} de l'article 2 a en effet pour seul objet, comme l'a expliqué le délégué, de reproduire ¹ ce que prévoit déjà l'article 3 de l'arrêté royal du 16 novembre 2006 'relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans certains organismes d'intérêt public' ², tel que modifié par l'arrêté royal du 10 juillet 2024, à savoir quelles sont les fonctions dirigeantes (ou « de management ») exercées dans le cadre d'un mandat et leur ordre hiérarchique au sein de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire. Partant, cette disposition ne formule, par elle-même, aucune règle de droit additionnelle et ne revêt donc pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État'.

En ce qui concerne le paragraphe 2 de cette disposition, il a pour seul objet de fixer le cadre organique des fonctions dirigeantes (ou « de management ») de l'Agence. Or, comme la section de législation l'a déjà observé à de nombreuses reprises, un arrêté qui se borne à fixer un cadre organique n'a pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État' ³.

Il en résulte que l'ensemble du projet est dépourvu de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État'.

La section de législation n'est par conséquent pas compétente pour donner un avis sur le projet de telle sorte qu'elle se dispense par ailleurs d'examiner si la motivation de l'urgence invoquée à l'appui de la demande d'avis est admissible.

*

¹ En l'état cette reproduction est imparfaite puisqu'il n'y est pas fait référence à la fonction d'administrateur délégué adjoint alors qu'elle est mentionnée à l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 novembre 2006 ainsi qu'à l'article 6, § 3, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire'. L'intention de l'auteur du projet n'est cependant pas, comme l'a confirmé le délégué, de s'écarter de ce que prévoit l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 novembre 2006 sur ce point.

² Lu à l'aune des articles 1^{er} et 2 de cet arrêté.

³ Voir par exemple l'avis 64.848/4 donné le 27 décembre 2018 sur un projet devenu l'arrêté 2017/1354 du Collège de la Commission communautaire française du 21 février 2019 'modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 20 octobre 1994 fixant le cadre organique de l'Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle'.

ONTVANKELIJKHEID

Voordat het koninklijk besluit van 6 december 2001 ‘betreffende de aanduiding en de uitoefening van de management- en staffuncties in het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ opgeheven werd bij artikel 81, eerste streepje, van het koninklijk besluit van 10 juli 2024 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juli 2011 betreffende de weging van de management- en staffuncties in de federale overheidsdiensten en tot vaststelling van hun wedde, het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten, het koninklijk besluit van 19 maart 2003 tot vaststelling van het organieke statuut van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen en het koninklijk besluit van 16 november 2006 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de management- en staffuncties in sommige instellingen van openbaar nut’, luidde artikel 2 daarvan als volgt:

“§ 1. De leidinggevende functies in het Agentschap, die overeenkomstig art. 6, § 7, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000 in het kader van een mandaat worden uitgeoefend, worden in volgende groepen ingedeeld, in de volgende hiërarchische orde :

1. de gedelegeerd bestuurder, aangesteld overeenkomstig de wet van 4 februari 2000 en het koninklijk besluit van 16 november 2006 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de management- en staffuncties in sommige instellingen van openbaar nut;

2. de managementfunctie -1;

3. de managementfunctie -2 en de staffunctie -2.

§ 2. Het organogram van de management - en staffuncties van het Agentschap omvat:

1. de gedelegeerd bestuurder;

2. 4 managementfuncties -1;

3. 6 managementfuncties -2;

4. 3 staffuncties -2, namelijk de verantwoordelijke van de functie ‘Personeel en Organisatie’, de verantwoordelijke van de functie ‘Begroting en Beheerscontrole’ en de verantwoordelijke van de functie ‘Informatie- en Communicatietechnologie’.”

Het ontwerp strekt er in wezen toe dat artikel 2, dat volgens de aanhef van het ontwerp verkeerdelijk opgeheven zou zijn bij het koninklijk besluit van 10 juli 2024, met terugwerkende kracht te herstellen.

Aldus omschreven is het ontwerp niet van reglementaire aard in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten ‘op de Raad van State’.

Zoals de gemachtigde heeft toegelicht, strekt paragraaf 1 van artikel 2 er immers louter toe over te nemen¹ wat reeds in artikel 3 staat van het koninklijk besluit van 16 november 2006 ‘betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in sommige instellingen van openbaar nut’², zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 10 juli 2024, namelijk welke leidende functies (of “managementfuncties”) uitgeoefend worden in het kader van een mandaat en wat daarvan de hiërarchische volgorde is bij het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. Die bepaling voegt dan ook zelf geen nieuwe rechtsregel toe, en is dus niet van reglementaire aard in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten ‘op de Raad van State’.

Paragraaf 2 van dat artikel heeft dan weer enkel tot doel de personeelsformatie van de leidende functies (of managementfuncties) bij het Agentschap vast te stellen. Zoals de afdeling Wetgeving evenwel al herhaaldelijk heeft opgemerkt, is een besluit dat louter een personeelsformatie vaststelt, niet van reglementaire aard in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten ‘op de Raad van State’.³

Daaruit volgt dat het gehele voorliggende ontwerp niet van reglementaire aard is in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten ‘op de Raad van State’.

De afdeling Wetgeving is bijgevolg niet bevoegd om een advies te geven over het ontwerp, zodat ze ook niet zal onderzoeken of de motivering van de spoedeisendheid die is aangevoerd in de adviesaanvraag, aanvaardbaar is.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRESIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Patrick RONVAUX

¹ De overname is niet volledig, aangezien het ambt van adjunct-gedelegeerd bestuurder niet vermeld wordt, terwijl dat wel genoemd wordt in artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 16 november 2006 net als in artikel 6, § 3, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’. Zoals de gemachtigde bevestigd heeft, is het evenwel niet de bedoeling van de steller van het ontwerp af te wijken van wat in dat verband in artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 16 november 2006 staat.

² Gelezen in het licht van de artikelen 1 en 2 van dat besluit.

³ Zie bijvoorbeeld advies 64.848/4 van 27 december 2018 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit 2017/1354 van het College van de Franse Gemeenschapscommissie van 21 februari 2019 ‘tot wijziging van het besluit van de Franse Gemeenschapscommissie van 20 oktober 1994 tot vaststelling van de organieke personeelsformatie van het Franstalig Brussels Instituut voor Beroepsopleiding’.