ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D’ETAT.

Le CONSEIL D’ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Défense nationale, le 26 août 1991, d’une demande d’avis sur un projet d’arrêté royal "modifiant l’arrêté royal du 18 octobre 1982 relatif à l’école des administrateurs militaires", a donné le 4 novembre 1991 l’avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 26 augustus 1991 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 oktober 1982 betreffende de school der militaire administrateurs", heeft op 4 november 1991 het volgend advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat 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.

*

OBJET DU PROJET.

L'arrêté en projet tend à revoir la procédure de désignation des professeurs civils de l'école des administrateurs militaires, telle qu'elle est réglée par l'arrêté royal du 18 octobre 1982.

Lesdits professeurs ne seront plus nommés et révoqués par le Roi : ils seront "désignés" et "déchargés" de leur fonction par le Roi, la désignation valant pour la durée d'une session de deux années académiques.

EXAMEN DU TEXTE.

PREAMBULE.

Alinéa 2.

L'alinéa 2 vise la loi du 1er mars 1958 relative au statut des officiers de carrière des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, ainsi que des officiers de réserve de toutes les forces armées et du service médical, sans précision d'article.

Mieux vaudrait, comme dans le préambule de l'arrêté royal du 18 octobre 1982 relatif à l'école des administrateurs militaires, se référer aux articles 28, alinéa 2, et 40, de la loi du 1er mars 1958.

Par ailleurs, l'intitulé de la loi du 1er mars 1958 a été modifié par la loi du 13 juillet 1976.

Le texte suivant est, en conséquence, proposé :

"Vu la loi du 1er mars 1958 relative au statut des officiers de carrière des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, ainsi que des officiers de réserve de toutes les forces armées et du service médical, modifiée par la loi du 13 juillet 1976, notamment les articles 28, alinéa 2, et 40;".

Alinéas 3 à 5.

Les alinéas 3 à 5 figurent au préambule de l'arrêté royal du 18 octobre 1982 relatif à l'école des administrateurs militaires, à propos duquel la section de législation du Conseil d'Etat a donné un avis le 18 août 1982, sous le n° 14.917/2/V.

Etant donné toutefois la portée limitée du présent projet qui ne modifie que les articles 5 à 7 de cet arrêté royal, il est proposé d'omettre les alinéas 3 à 5, lesquels, s'ils se justifiaient pour l'ensemble de l'arrêté, ne paraissent toutefois pas se justifier pour les modifications en projet.

Alinéa 6 (devenant l'alinéa 3).

Il convient d'observer que le projet ne se borne pas à modifier l'article 5 de l'arrêté royal du 18 octobre 1982 relatif à l'école des administrateurs militaires.

Mieux vaut écrire :

"Vu l'arrêté royal du 18 octobre 1982 relatif à l'école des administrateurs militaires, modifié par l'arrêté royal du 25 juin 1991".

Alinéa 9 (devenant l'alinéa 6).

L'alinéa doit être rédigé comme suit :

"Vu le protocole de négociation du Comité de secteur XIV, daté du 1er juillet 1991;".

DISPOSITIF.

Article 1er.

Le régime de la désignation temporaire renouvelable est, en règle générale, applicable pendant un laps de temps défini soit à la fin d'un stage, soit lors de la vacance d'un emploi; il en est ainsi en droit administratif comme en droit du travail. Il est inusité de prévoir l'application d'un tel régime de façon permanente. Ses effets, bénéfiques ou néfastes, méritent d'être examinés attentivement. En vue d'assortir le très large pouvoir discrétionnaire qui en résultera, des garanties requises pour la sauvegarde des intérêts du service comme pour celle des droits des professeurs, il convient que l'arrêté royal et accesssoirement l'arrêté ministériel prévoient des mesures préparatoires à la décision de ne pas donner suite à une demande de renouvellement et que cette décision de refus fasse l'objet d'un acte administratif exprès, motivé en la forme, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ainsi qu'à la jurisprudence de la section d'administration du Conseil d'Etat en matière de désignations temporaires.

Article 2.

1. L'article contient une mesure transitoire qui ne trouve nullement sa place dans le chapitre premier de l'arrêté royal du 18 octobre 1982 précité.

Il convient d'insérer la disposition en projet dans le chapitre VI dudit arrêté, dans la rédaction qui sera proposée ci-dessous.

2. Le texte de la disposition en projet porte atteinte à la situation existante des professeurs civils nommés pour une durée indéterminée.

Les auteurs du projet en sont conscients, comme il résulte du passage reproduit ci-après de la lettre adressée au Conseil d'Etat le 9 octobre 1991 :

> "Les mesures visées à l'Art. 5bis du projet d'arrêté royal ne devraient s'appliquer, à l'égard des professeurs civils actuels, que pour autant que le cours qu'ils enseignent soit supprimé".

Le texte suivant correspondrait mieux aux intentions des auteurs du projet :

"Par mesure transitoire, les professeurs civils nommés au 1er septembre 1992 ne sont pas soumis au régime de renouvellement des désignations institué par le présent arrêté, pour autant que le cours dont ils sont titulaires ne soit pas supprimé.

Ils sont déchargés de leur fonction par le Roi".

Article 3.

1. Selon les déclarations de l'officier délégué, le Roi déchargera les professeurs civils de leur fonction, s'il y a lieu, en cours de session; en revanche, aucune mesure ayant cet objet n'aurait à être prise, de façon explicite, à la fin d'une session déterminée, la charge temporaire étant conférée avec une limitation de durée précise, à savoir deux ans. Cette modalité du non-renouvellement des désignations met en évidence le caractère défectueux de la procédure envisagée, du point de vue de la vérification des justes motifs qui doivent être à la base d'une telle décision.

La correction de cette anomalie résultera de l'observation formulée au sujet de l'article 1er.

2. Au début du texte de la disposition en projet, il y a lieu de supprimer les mots "Article 6".

Le texte néerlandais, in fine, devrait être rédigé comme il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 4.

1. Dans le texte néerlandais, il faut procéder comme dans le texte français, c'est-à-dire en reproduisant le texte de l'alinéa 1er en projet et non en prévoyant simplement l'omission du mot "benoemen".

2. Il convient, par ailleurs, d'écrire dans le texte français : "... sur la proposition ...".

Rekening houdend met het ogenblik 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.

*

ONDERWERP VAN HET ONTWERP.

Het ontworpen besluit heeft tot doel de herziening van de procedure inzake de aanstelling van burgerhoogleraren aan de school der militaire administrateurs, welke procedure wordt geregeld door het koninklijk besluit van 18 oktober 1982.

Die hoogleraren zullen niet meer door de Koning worden benoemd en afgezet : zij zullen door de Koning voor hun ambt worden aangesteld en ervan ontheven, waarbij de aanstelling geldt voor een cyclus van twee academiejaren.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP.

AANHEF.

Tweede lid.

In het tweede lid wordt verwezen naar de wet van 1 maart 1958 betreffende het statuut der beroepsofficieren van de land-, de lucht-, de zeemacht en de medische dienst en der reserveofficieren van alle krijgsmachtdelen en van de medische dienst, zonder dat wordt gepreciseerd naar welk artikel.

Het zou beter zijn dat, net zoals in de aanhef van het koninklijk besluit van 18 oktober 1982 betreffende de school der militaire administrateurs, wordt verwezen naar de artikelen 28, tweede lid, en 40 van de wet van 1 maart 1958.

Voorts is het opschrift van de wet van 1 maart 1958 gewijzigd bij de wet van 13 juli 1976.

Bijgevolg wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Gelet op de wet van 1 maart 1958 betreffende het statuut der beroepsofficieren van de land-, de lucht-, de zeemacht en de medische dienst en der reserveofficieren van alle krijgsmachtdelen en van de medische dienst, gewijzigd bij de wet van 13 juli 1976, inzonderheid op de artikelen 28, tweede lid, en 40;".

Derde tot vijfde lid.

Het derde tot het vijfde lid zijn te vinden in de aanhef van het koninklijk besluit van 18 oktober 1982 betreffende de school der militaire administrateurs, waarover de afdeling wetgeving van de Raad van State op 18 augustus 1982 een advies heeft gegeven onder het nr. 14.917/2/V.

Gelet evenwel op de beperkte draagwijdte van dit ontwerp dat alleen de artikelen 5 tot 7 van dit koninklijk besluit wijzigt, wordt voorgesteld het derde tot het vijfde lid te laten vervallen. Deze zijn weliswaar te rechtvaardigen voor het besluit in zijn geheel, doch lijken niet op hun plaats te zijn in het kader van de ontworpen wijzigingen.

Zesde lid (dat het derde lid wordt).

Op te merken valt dat het ontwerp er zich niet toe bepaalt wijzigingen aan te brengen in artikel 5 van het koninklijk besluit van 18 oktober 1982 betreffende de school der militaire administrateurs.

Het is derhalve beter te schrijven :

"Gelet op het koninklijk besluit van 18 oktober 1982 betreffende de school der militaire administrateurs, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 25 juni 1991".

Negende lid (dat het zesde lid wordt).

Het lid moet als volgt worden geredigeerd :

"Gelet op het protocol van onderhandelingen van Sectorcomité XIV van 1 juli 1991;".

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

De regeling voor de vernieuwbare tijdelijke aanstelling geldt in het algemeen voor een bepaalde tijdsduur, aan het eind van een stage of bij het openvallen van een betrekking; die regeling is zowel in het administratief recht als in het arbeidsrecht van toepassing. Het is ongebruikelijk dat een dergelijke regeling blijvend wordt toegepast. De gunstige of ongunstige gevolgen ervan moeten nauwlettend onder ogen worden gezien. Wil men aan de erg ruime discretionaire bevoegdheid die daaruit voortvloeit garanties verbinden ter beveiliging van de belangen van de dienst en ter bescherming van de rechten van de hoogleraren, dan moet het koninklijk besluit en in tweede instantie het ministerieel besluit maatregelen bevatten ter voorbereiding van de beslissing om een aanvraag tot vernieuwing niet in te willigen en moet deze weigering worden geformuleerd in een uitdrukkelijke bestuurshandeling die formeel wordt gemotiveerd overeenkomstig de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en overeenkomstig de rechtspraak van de afdeling administratie van de Raad van State inzake tijdelijke aanstellingen.

Artikel 2.

1. Het artikel bevat een overgangsmaatregel die geenszins op zijn plaats is in hoofdstuk I van het eerdergenoemde koninklijk besluit van 18 oktober 1982.

De ontworpen bepaling moet worden ingevoegd in hoofdstuk VI van het genoemde besluit, in de redactie die hieronder zal worden voorgesteld.

2. De tekst van de ontworpen bepaling doet afbreuk aan de bestaande situatie van de burgerhoogleraren die voor onbepaalde tijd worden benoemd.

De stellers van het ontwerp zijn zich hiervan bewust, zoals blijkt uit de hierna afgedrukte passage uit de brief die op 9 oktober 1991 aan de Raad van State is gezonden :

> "Les mesures visées à l'Art. 5bis du projet d'arrêté royal ne devraient s'appliquer, à l'égard des professeurs civils actuels, que pour autant que le cours qu'ils enseignent soit supprimé".

De bedoeling van de stellers van het ontwerp zou beter tot haar recht komen in de volgende tekst :

"Bij wijze van overgangsmaatregel vallen de burgerhoogleraren die op 1 september 1992 benoemd zijn niet onder de regeling voor het vernieuwen van de aanstellingen zoals die wordt ingesteld door dit besluit, voor zover het vak dat tot hun leeropdracht behoort niet wordt afgeschaft.

Zij worden van hun ambt ontheven door de Koning".

Artikel 3.

1. Volgens de verklaringen van de gemachtigde officier, zal de Koning de burgerhoogleraren zo nodig in volle cyclus van hun ambt ontheffen; aan het eind van een bepaalde cyclus zou er daarentegen uitdrukkelijk geen zodanige maatregel moeten worden genomen aangezien de tijdelijke leeropdracht wordt verleend voor een welbepaalde tijd, namelijk twee jaar. Die regel met betrekking tot het niet-vernieuwen van de aanstellingen laat zien hoe gebrekkig de in uitzicht gestelde procedure wel is uit het oogpunt van het onderzoek naar de billijkheid van de redenen die aan een dergelijke beslissing ten grondslag moeten liggen.

Het wegwerken van die anomalie zal volgen uit de opmerking bij artikel 1.

2. Aan het begin van de tekst van de ontworpen bepaling dienen de woorden "Artikel 6" te vervallen.

Aan het slot schrijve men : "... worden voor hun ambt aangesteld en ervan ontheven door de Koning".

Artikel 4.

1. In de Nederlandse tekst dient men te werk te gaan zoals in de Franse tekst, waar de tekst van het ontworpen eerste lid afgedrukt staat, en mag men niet gewoon schrijven dat het woord "benoemen" wordt geschrapt.

2. Voor het overige behoort er in de Franse tekst te worden geschreven : "sur la proposition ...".

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,

Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat,
Y. KREINS,

J. DE GAVRE, assesseurs de la section de législation,
P. GOTHOT,

Madame : R. DEROY, greffier,

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. S. SAINT-VITEUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw : griffier,

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. S. SAINT-VITEUX, adjunct-referendaris.

LE PRESIDENT,

J.-J. STRYCKMANS.