

ROYAUME DE BELGIQUE.KONINKRIJK BELGIE.AVIS DU CONSEIL D'ETAT.ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Défense nationale et des Affaires bruxelloises, le 19 novembre 1976, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relative aux droits pécuniaires des militaires", a donné le 8 décembre 1976 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 19e november 1976 door de Minister van Landsverdediging en van Brusselse Aangelegenheden verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de geldelijke rechten der militairen", heeft de 8e december 1976 het volgend advies gegeven :

Selon une pratique, qui, comme le rappelle, l'exposé des motifs, a été suivie depuis 1831, le Roi a établi les dispositions générales applicables aux traitements et aux soldes des militaires. Le Conseil d'Etat a dû constater que cette pratique ne satisfait pas à l'exigence formulée en termes généraux par la deuxième phrase de l'article 118 de la Constitution : "... Elle (la loi) règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires". Or, les traitements des militaires font incontestablement l'objet de droits au profit de ceux-ci.

A la suite des observations du Conseil d'Etat, le Gouvernement a, depuis 1969, proposé au législateur d'insérer dans chacune des lois successives contenant le budget du Ministère de la Défense nationale, une disposition habilitant le Roi à fixer "les droits pécuniaires des militaires".

La constitutionnalité de ce nouveau procédé juridique a aussi été critiquée par plusieurs avis du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a, d'abord, fait l'observation que les dispositions insérées dans les lois de nature budgétaire n'avaient, à l'instar de ces lois, que des effets juridiques limités dans le temps. Il a déclaré nécessaire le recours à une loi permanente. Le projet tend à l'adoption d'une loi ayant ce caractère. Il satisfait donc à la première observation du Conseil d'Etat.

.../...

Le Conseil d'Etat a, en outre, émis des réserves au sujet de la constitutionnalité des dispositions insérées dans les lois de budgets : ces dispositions se bornaient, en effet, à donner, au Roi, une habilitation générale, sans fixer les normes suivant lesquelles Il déterminerait les droits pécuniaires des militaires.

Si on analyse le projet, on constate qu'il se borne, de manière presque exclusive, à donner également au Roi des habilitations d'un caractère extrêmement général. Or, pour que l'article 118 de la Constitution soit respecté, il faut que le législateur, auquel la matière est réservée par ledit article, intervienne lui-même dans la fixation des règles déterminant les droits des militaires en ce qui concerne leurs traitements. Tel qu'il a été conçu, le projet n'est pas conforme à l'article 118 de la Constitution; il ne satisfait pas à la seconde observation émise par le Conseil d'Etat.

Lorsque la Constitution réserve une matière déterminée au législateur, elle ne l'oblige sans doute pas à établir toutes les règles relatives à la matière, mais elle lui impose d'établir, lui-même, celles qui, parmi ces règles ont un caractère fondamental.

Depuis que le Conseil d'Etat a été saisi du projet, le Moniteur belge du 11 décembre 1976 a publié un arrêté royal du 7 octobre 1976 portant le statut pécuniaire du personnel appointé des forces armées, un arrêté royal du 7 octobre 1976 portant le statut pécuniaire du personnel de la gendarmerie ainsi que des arrêtés, de la

.../...

même date, accordant d'autres avantages pécuniaires à certains membres du personnel appointé des forces armées ou à certains membres du personnel de la gendarmerie.

L'on doit considérer comme règles fondamentales, à insérer dans la loi relative aux droits des militaires en matière pécuniaire, notamment : les règles qui délimitent le champ d'application de la loi; celles qui déterminent, selon la position statutaire ou la situation du militaire, s'il a droit à son traitement et, le cas échéant, dans quelle mesure; les règles générales qui fixent les éléments du traitement et celles qui déterminent les conditions d'octroi et (l'importance) des bonifications d'ancienneté; les règles qui imposent un minimum de traitement garanti, etc...

En conclusion des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat estime que le projet ne répond pas au prescrit de l'article 118 de la Constitution.

Volgens een praktijk die, zoals in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, reeds in 1831 in gang heeft gevonden, zijn de algemene bepalingen inzake wedden en soldij van de militairen steeds door de Koning vastgesteld. De Raad van State heeft moeten constateren dat daarmee niet voldaan werd aan de eis die in algemene bewoordingen geformuleerd is in de tweede volzin van artikel 118 van de Grondwet : "... Zij (de wet) regelt eveneens de bevordering, de rechten en de verplichtingen van de militairen". De wedden van de militairen doen voor de betrokkenen ongetwijfeld rechten ontstaan.

Ingevolge de opmerkingen van de Raad van State heeft de Regering sedert 1969 aan de wetgever voorgesteld, in elk van de opeenvolgende wetten houdende de begroting van het Ministerie van Landsverdediging een bepaling op te nemen waarbij de Koning wordt gemachtigd "de geldelijke rechten van de militairen" vast te stellen.

Ook van dit nieuwe rechtsprocédé is de grondwettigheid in verscheidene adviezen van de Raad van State betwist.

De Raad heeft allereerst opgemerkt dat de bepalingen die in begrotingswetten worden opgenomen, evenals die wetten zelf slechts rechtsgevolgen hebben die in de tijd begrensd zijn. Hij achtte een blijvende wet noodzakelijk. Tot het doen aannemen van een zodanige wet strekt het ontwerp. Het komt dus tegemoet aan de eerste opmerking van de Raad van State.

.../...

De Raad heeft bovendien voorbehoud gemaakt ten aanzien van de grondwettigheid van de in de begrotingswetten ingevoegde bepalingen : deze beperkten er zich immers toe aan de Koning een algemene bevoegdheid te geven, zonder te zeggen volgens welke normen Hij de geldelijke rechten van de militairen zou bepalen.

Bij nader toezien blijkt ook het ontwerp zich vrijwel uitsluitend tot het geven van uiterst algemene bevoegdheden aan de Koning te beperken. Ter voldoening echter aan artikel 118 van de Grondwet behoort de wetgever zelf, voor wie dat artikel die aan gelegenheid heeft gereserveerd, de hand te hebben in het bepalen van de rechten der militairen terzake van hun wedde. Zoals het ontwerp is opgevat, is het niet in overeenstemming met artikel 118 van de Grondwet; het voldoet niet aan 's Raads tweede opmerking.

Wanneer de Grondwet een bepaalde materie voor de wetgever reserveert, verplicht zij hem ongetwijfeld niet, alle desbetreffende regelen vast te stellen; wel verplicht zij hem die regelen vast te stellen, die grondregelen zijn.

Sinds het ontwerp bij de Raad van State is ingediend, zijn in het Belgisch Staatsblad van 11 december 1976 bekendgemaakt een koninklijk besluit van 7 oktober 1976 houdende bezoldigingsregeling van het weddetrekkend personeel van de krijgsmacht, een koninklijk besluit van 7 oktober 1976 houdende de bezoldigingsregeling van de personeelsleden van de Rijkswacht,

alsook besluiten van dezelfde datum tot toekenning van andere geldelijke voordelen aan sommige leden van het weddetrekkend personeel van de krijgsmacht of aan sommige personeelsleden van de Rijkswacht.

Als grondregelen die in de wet betreffende de geldelijke rechten van de militairen moeten voorkomen, dienen onder meer te worden beschouwd : de regelen die de werkingssfeer van de wet afbakenen; die welke, naar gelang van de statutaire stand of de toestand van de militair, bepalen of en zo ja in welke mate hij recht heeft op zijn wedde; de algemene regelen die bepalen hoe de wedde is samengesteld en die welke bepalen onder welke voorwaarden (en in welke mate) de anciënniteitsbijslag wordt toegekend; de regelen die een gewaarborgde minimumwedde voorschrijven, enz...

Uit de hiervoren gemaakte opmerkingen moet de Raad van State concluderen dat het ontwerp niet voldoet aan het voorschrift van artikel 118 van de Grondwet.

La chambre était composée de

Messieurs : J. MASQUELIN,
de Heren :

H. ROUSSEAU,
Ch. HUBERLANT,

R. PIRSON,

F. RIGAUX,

Madame : J. TRUYENS,
Mevrouw :

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

Le rapport a été présenté par M. Ch. MENDIAUX, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

De kamer was samengesteld uit

président,
voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
bijzitters van de
afdeling wetgeving,

greffier.
griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. Ch. MENDIAUX, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. MASQUELIN.