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, le 5 juin 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 24 septembre 1977 relatif au statut du personnel militaire du cadre temporaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical", a donné le 13 juillet 1987 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 5 juni 1987 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 24 september 1977 betreffende het statuut van het militair personeel van het tijdelijk kader van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst", heeft op 13 juli 1987 het volgend advies gegeven :

EXAMEN DU TEXTE.

PREAMBULE.

Alinéa ler.

L'arrêté ministériel en projet tend à modifier une règle relative au passage des officiers et des sous-officiers temporaires dans le cadre de complément.

L'article 27, 5°, et l'article 28, 4°, de la loi du 13 juillet 1976 sont le fondement de l'arrêté en projet.

L'alinéa doit, dès lors, être rédigé comme suit :

"Vu la loi du 13 juillet 1976 relative aux effectifs en officiers et aux statuts du personnel des forces armées, notamment les articles 27 et 28;".

Alinéa 2.

La règle que l'arrêté ministériel en projet modifie, concerne "l'épreuve sélective à caractère militaire" que doivent subir les militaires temporaires qui sont candidats agréés au passage dans le cadre de complément.

La compétence du Ministre de déterminer la nature de l'épreuve est plus particulièrement attribuée par l'article 23 de l'arrêté royal du 24 septembre 1977.

L'alinéa devrait dès lors être rédigé comme suit :

"Vu l'arrêté royal du 24 septembre 1977 relatif au statut du personnel militaire du cadre temporaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, notamment l'article 23".

.../...

Alinéa 3.

L'usage recommande de viser au préambule l'arrêté que le texte en projet modifie.

Il convient donc d'insérer, avant la mention de l'avis de la commission consultative, l'alinéa suivant :

"Vu l'arrêté ministériel du 24 septembre 1977 relatif au statut du personnel militaire du cadre temporaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, notamment l'article 19".

DISPOSITIF.

Article ler.

Le projet tend à modifier l'article 19, alinéa ler, de l'arrêté ministériel du 24 septembre 1977 relatif au statut du personnel militaire du cadre temporaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, en ce qui concerne l'épreuve sélective à caractère militaire que doivent présenter les officiers temporaires pour être admis dans le cadre de complément.

L'article 19, alinéa ler, de l'arrêté ministériel du 24 septembre 1977 précité trouve son fondement juridique dans l'article 23, alinéa ler, b, de l'arrêté royal du 24 septembre 1977 relatif au statut du personnel militaire du cadre temporaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, qui habilite le Ministre de la Défense nationale à fixer la nature et les conditions de réussite de l'épreuve sélective à caractère militaire.

.../...

En vertu de l'article 19, alinéa ler, de l'arrêté ministériel du 24 septembre 1977, cette épreuve porte, d'une part, sur l'organisation générale de la force à laquelle appartiennent les candidats et, d'autre part, "sur les connaissances techniques et administratives propres à leur force ou à leurs corps".

Le projet tend à modifier l'objet de l'épreuve à caractère technique et administratif en permettant à l'autorité de faire porter l'épreuve soit sur les connaissances propres à la force à laquelle appartiennent les candidats, soit sur celles qui sont propres au corps pour lequel ils se sont portés candidats.

Le délégué du Ministre a confirmé que le choix entre ces deux catégories de matières sur lesquelles l'épreuve portera, sera déterminé, selon la force pour laquelle l'épreuve est organisée, par le règlement spécial prévu à l'article 19, alinéa 2, de l'arrêté ministériel (1). Selon cette disposition, les matières et les modalités d'organisation de cette épreuve sont fixées dans un règlement spécial, approuvé par le Ministre de la Défense nationale.

.../...

---

(1) Selon le délégué du Ministre, l'épreuve organisée pour les candidats de la force terrestre portera sur les connaissances techniques et administratives propres au corps pour lequel ils se sont portés candidats tandis que pour les autres forces armées, elle portera de façon plus générale sur les connaissances propres à la force armée considérée.

Dans l'avis n° L. 12.866/2/V qu'il a donné le 20 juillet 1977 sur le projet qui est devenu l'arrêté ministériel du 24 septembre 1977, le Conseil d'Etat avait observé que, compte tenu de l'article 23, alinéa ler, b, du projet devenu l'arrêté royal du 24 septembre 1977, "il convient de préciser que les matières et les modalités d'exécution de cet examen font l'objet d'un règlement spécial arrêté par le Ministre de la Défense nationale".

En prévoyant que le règlement spécial sera non pas arrêté mais seulement approuvé par le Ministre de la Défense nationale, l'article 19, alinéa 2, de l'arrêté ministériel du 24 septembre 1977 autorise le Ministre à ne pas établir lui-même le règlement sans indiquer quelle autorité le fera et en se limitant à prévoir l'approbation du Ministre.

Une délégation de pouvoirs réglementaires à des autorités autres qu'un Ministre, qui ne possèdent pas les prérogatives que la Constitution confère aux Ministres et qui ne sont pas soumis à la responsabilité particulière à laquelle elle soumet ceux-ci, ne peut être admise que pour arrêter des dispositions purement accessoires (arrêt Conseil d'Etat, WAUTHIER, n° 25.595, du 30 juillet 1985).

Ne se limite pas à déléguer le pouvoir de prendre des dispositions purement accessoires, la règle qui permet à l'autorité subordonnée de fixer les matières et les modalités d'organisation de l'épreuve sélective en lui laissant, comme au projet, le soin de choisir entre deux systèmes différents d'épreuves.

.../...

Pareille délégation paraît d'autant moins pouvoir être admise en l'espèce que l'article 23 de l'arrêté royal du 24 septembre 1977 donne au Ministre de la Défense nationale la mission de fixer la nature de l'épreuve sélective ainsi que les conditions de réussite, et ne l'autorise pas à se décharger de cette mission sur une autorité subordonnée, même sous le couvert d'une approbation (1).

Il appartient,dès lors, au Ministre de la Défense nationale de déterminer lui-même les cas dans lesquels l'épreuve sélective portera sur l'une ou l'autre des catégories de connaissances prévues par le projet, sans pouvoir laisser ce soin à une autorité, d'ailleurs non précisée, dont il se bornerait à approuver les décisions.

Il en va de même en ce qui concerne toutes les autres dispositions réglementaires qui, bien que réglant les matières ou les modalités d'organisation de l'épreuve, porteraient sur la nature de celle-ci ou sur les conditions de réussite ou qui arrêteraient des dispositions non purement accessoires relatives aux matières et à l'organisation de l'examen.

+

.../...

---

(1) L'article 30 de l'arrêté royal du 27 mars 1974 déterminant la structure générale du Ministère de la Défense nationale et celle des forces armées, fixant les attributions de certaines autorités et autorisant le Ministre de la Défense nationale à déléguer une partie de ses pouvoirs, n'autorise la délégation que de certains pouvoirs d'administration ou de gestion.

Si le Conseil d'Etat n'a pas d'objection quant à l'objet même du projet, il recommande de saisir l'occasion d'une modification de l'article 19, alinéa 1er, de l'arrêté ministériel du 24 septembre 1977 pour apporter une modification à l'alinéa 2 du même article, en remplaçant le mot "approuvé" par "arrêté".

Le texte suivant est proposé :

"Article 1er.-

L'article 19 de l'arrêté ministériel du 24 septembre 1977 relatif au statut du personnel militaire du cadre temporaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, est remplacé par la disposition suivante :

"Article 19.- L'épreuve sélective à caractère militaire que subissent les officiers temporaires dont la candidature au passage dans le cadre de complément a été agréée, consiste en une épreuve portant sur l'organisation générale de leur force et sur les connaissances techniques et administratives propres à la force dont ils relèvent ou au corps pour lequel ils se sont portés candidats.

Les matières et les modalités d'organisation de cette épreuve sont fixées dans un règlement spécial arrêté par le Ministre de la Défense nationale".

Article 2.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle il est dérogé au délai normal d'entrée en vigueur des arrêtés.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

AANHEF.

Eerste lid.

Het ontworpen ministerieel besluit strekt tot wijziging van een voorschrift betreffende de overgang van de tijdelijke officieren en onderofficieren naar het aanvullingskader.

Artikel 27, 5°, en artikel 28, 4°, van de wet van 13 juli 1976 vormen de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

Het lid moet derhalve als volgt geredigeerd worden :

"Gelet op de wet van 13 juli 1976 betreffende de getalsterkte aan officieren en de statuten van het personeel van de krijgsmacht, inzonderheid op de artikelen 27 en 28;".

Tweede lid.

Het voorschrift dat door het ontworpen ministerieel besluit gewijzigd wordt, heeft betrekking op "het selectie-examen met militair karakter", dat afgelegd dient te worden door de tijdelijke militairen die aanvaarde kandidaten zijn voor de overgang naar het aanvullingskader.

.../...

De Minister ontleent zijn bevoegdheid om de aard van het examen vast te stellen meer bepaald aan artikel 23 van het koninklijk besluit van 24 september 1977.

Het lid zou derhalve als volgt geredigeerd moeten worden :

"Gelet op het koninklijk besluit van 24 september 1977 betreffende het statuut van het militair personeel van het tijdelijk kader van de land-, de lucht en de zeemacht en van de medische dienst, inzonderheid op artikel 23".

Derde lid.

Het is gebruikelijk om in de aanhef te verwijzen naar het besluit dat door de ontworpen tekst wordt gewijzigd.

Vóór de verwijzing naar het advies van de commissie van advies behoort dus het volgende lid te worden ingevoegd :

"Gelet op het ministerieel besluit van 24 september 1977 betreffende het statuut van het militair personeel van het tijdelijk kader van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst, inzonderheid op artikel 19".

.../...

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Het ontwerp beoogt het wijzigen van artikel 19, eerste lid, van het ministerieel besluit van 24 september 1977 betreffende het statuut van het militair personeel van het tijdelijk kader van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst, wat het selectie-examen met militair karakter betreft dat de tijdelijke officieren dienen af te leggen om tot het aanvullingskader te worden toegelaten.

Artikel 19, eerste lid, van het voormelde ministerieel besluit van 24 september 1977 ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 23, eerste lid, b, van het koninklijk besluit van 24 september 1977 betreffende het statuut van het militair personeel van het tijdelijk kader van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst, hetwelk de Minister van Landsverdediging bevoegd maakt voor het bepalen van de aard van het selectie-examen met militair karakter en van de vereisten om voor dat examen te slagen.

Op grond van artikel 19, eerste lid, van het ministerieel besluit van 24 september 1977 heeft dat examen enerzijds betrekking op de algemene organisatie van het krijgsmachtdeel waartoe de gegadigden behoren en anderzijds op "de techniek en de administratie eigen aan hun krijgsmachtdeel of aan hun korps".

.../...

Het ontwerp wil het onderwerp van het examengedeelte met technisch en administratief karakter wijzigen door de overheid de mogelijkheid te bieden om het examengedeelte te doen gaan hetzij over de kennis die specifiek is voor het krijgsmachtdeel waartoe de gegadigden behoren hetzij over de kennis die specifiek is voor het korps waarvoor zij zich kandidaat hebben gesteld.

De gemachtigde van de Minister heeft bevestigd dat de keuze tussen die twee categorieën van stof waarop het examen betrekking zal hebben, naargelang van het krijgsmachtdeel waarvoor het georganiseerd wordt , zal worden bepaald door het in artikel 19, tweede lid, van het ministerieel besluit bedoelde bijzonder reglement (1).

Volgens deze bepaling worden de stof van dat examen en de nadere regels voor de organisatie ervan bepaald in een bijzonder reglement dat goedgekeurd wordt door de Minister van Landsverdediging.

.../...

---

(1) Volgens de gemachtigde van de Minister zal het voor de gegadigden van de landmacht te organiseren examen gaan over de technische en administratieve kennis die kenmerkend is voor het korps waarvoor zij zich kandidaat hebben gesteld, terwijl het voor de overige krijgsmachtdelen meer in 't algemeen betrekking zal hebben op de kennis die kenmerkend is voor het bewuste krijgsmachtdeel.

De Raad van State had in het advies nr. L. 12.866/2/V dat hij op 20 juli 1977 gegeven heeft over het ontwerp waaruit het ministerieel besluit van 24 september 1977 is ontstaan, erop gewezen dat, gelet op artikel 23, eerste lid, b, van het ontwerp dat het koninklijk besluit van 24 september 1977 geworden is, "duidelijk (moet) worden gesteld dat het bijzonder reglement betreffende de stof en de regels voor de organisatie van dat examen wordt vastgesteld door de Minister van Landsverdediging".

Doordat artikel 19, tweede lid, van het ministerieel besluit van 24 september 1977 bepaalt dat het bijzonder reglement door de Minister van Landsverdediging niet vastgesteld doch enkel goedgekeurd zal worden, staat het toe dat de Minister het reglement niet zelf opstelt, zonder daarbij aan te geven welke overheid dat dan wel zal doen en met als enige voorziening 's Ministers goedkeuring.

Met het overdragen van verordeningsbevoegdheid aan andere overheden dan een Minister, welke overheden niet de prerogatieven bezitten die de Grondwet aan de Ministers verleent en niet de bijzondere verantwoordelijkheid dragen welke de Grondwet de Ministers oplegt, kan slechts met het oog op het vaststellen van louter bijkomstige bepalingen worden ingestemd (arrest Raad van State, WAUTHIER, nr. 25.595 van 30 juli 1985).

.../...

Tot het overdragen van bevoegdheid voor het vaststellen van louter bijkomstige regels beperkt zich niet het voorschrift dat een lagere overheid toestaat om de stof en de regels voor de organisatie van het selectie-examen te bepalen doordat het haar, zoals het ontwerp doet, de zorg overlaat om tussen twee verschillende examenregelingen te kiezen.

Met zo'n overdracht van bevoegdheid lijkt in het onderhavige geval des te minder te kunnen worden ingestemd daar artikel 23 van het koninklijk besluit van 24 september 1977 het bepalen van de aard van het selectie-examen en van de vereisten om ervoor te slagen, opdraagt aan de Minister van Landsverdediging en hem niet veroorlooft die opdracht op een lagere overheid af te wentelen, zelfs niet met goedkeuring als dekking (1).

De Minister van Landsverdediging behoort dan ook zelf te bepalen in welke gevallen het selectie-examen over deze of gene door het ontwerp voorgeschreven categorie van kennis zal gaan, en hij mag die zorg niet overlaten aan een, trouwens niet nader bepaalde overheid, tot het goedkeuren van wier beslissingen hij zich zou bepalen.

.../...

---

(1) Artikel 30 van het koninklijk besluit van 27 maart 1974 betreffende de algemene structuur van het Ministerie van Landsverdediging en deze van de krijgsmacht, vastlegging van de bevoegdheden van bepaalde autoriteiten en machtiging van de Minister van Landsverdediging om een gedeelte van zijn bevoegdheden over te dragen, staat alleen overdracht van bepaalde bevoegdheden inzake bestuur of beheer toe.

Hetzelfde geldt voor alle overige verordeningsbepalingen die, alhoewel zij de stof van het examen regelen of nadere regels aangeven voor de organisatie ervan, betrekking zouden hebben op de aard van dit examen of op de vereisten om ervoor te slagen of die in verband met de stof en de organisatie van het examen bepalingen zouden vaststellen welke niet louter van bijkomstige aard zijn.

+

Al heeft de Raad van State geen bezwaar tegen het onderwerp zelf van het ontwerp, toch raadt hij aan dat de door het wijzigen van artikel 19, eerste lid, van het ministerieel besluit van 24 september 1977 geboden gelegenheid benut zou worden om het tweede lid van hetzelfde artikel in die zin te wijzigen dat het woord "goedgekeurd" vervangen wordt door de woorden "dat wordt vastgesteld".

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Artikel 1.-

Artikel 19 van het ministerieel besluit van 24 september 1977 betreffende het statuut van het militair personeel van het tijdelijk kader van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst, wordt vervangen door de volgende bepaling :

.../...

"Artikel 19._ Het selectie-examen met militair karakter dat moet worden afgelegd door de tijdelijke officieren die aanvaard zijn als kandidaat voor de overgang naar het aanvullingskader, bestaat in een examen over de algemene organisatie van hun krijgsmachtdeel en over de technische en administratieve kennis die kenmerkend is voor het krijgsmachtdeel waartoe zij behoren of voor het korps waarvoor zij zich kandidaat hebben gesteld.

De stof van dat examen en de nadere regels in verband met de organisatie ervan worden bepaald in een bijzonder reglement dat door de Minister van Landsverdediging wordt vastgesteld".

Artikel 2.

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom wordt afgeweken van de normale termijn van inwerkingtreding van de besluiten.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

J.-J. STRYCKMANS, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE, président de chambre.
Le rapport a été présenté par M. M. QUINTIN, auditeur adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE, kamervoorzitter.
Het verslag werd uitgebracht door de H. M. QUINTIN, adjunct-auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY. J. LIGOT.