

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Défense nationale, le 24 février 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "assimilant à des invalides de guerre certains militaires victimes d'un dommage physique survenu au cours d'une action se déroulant en dehors du territoire national", a donné le 27 février 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 24 februari 1998 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "waarbij sommige militairen die slachtoffer zijn van lichamelijke schade overkomen tijdens een actie buiten het nationaal grondgebied gelijkgesteld worden met oorlogsinvaliden", heeft op 27 februari 1998 het volgende advies gegeven :

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

OBSERVATION PREALABLE

Les pièces du dossier transmis à la section de législation font état d'une consultation syndicale au sein de la gendarmerie ayant eu lieu le 16 mai 1994.

Cette négociation syndicale a eu pour effet d'apporter certaines modifications au texte en projet.

Il n'apparaît cependant pas que le Gouvernement ait délibéré à propos de ces modifications.

A cet égard, l'attention des auteurs du projet est attirée sur ce qu'un texte n'est en état d'être soumis à la section de législation qu'après qu'il a fait l'objet des consultations prescrites, que les avis requis ont été recueillis et que les accords éventuellement imposés ont été obtenus et aussi après que l'auteur du projet a eu l'occasion d'en adapter éventuellement le texte à la lumière de ces consultations, avis, etc. et d'arrêter le texte définitif.

C'est sous cette réserve que le présent avis est donné.

.../...

EXAMEN DU PROJET

Arrêté de présentation

Il y a lieu de supprimer l'alinéa qui vise les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ainsi que celui qui contient la motivation de l'urgence. Celle-ci doit être reprise dans l'exposé des motifs.

Dispositif

Article 2

1. Dans un souci de sécurité juridique et afin d'éviter des divergences d'interprétation, il y aurait lieu de rédiger le paragraphe 1er comme suit :

"Art. 2 § 1er. La présente loi s'applique uniquement aux militaires qui, en vertu de l'article 9, 4° et 5°, de la loi du 20 mai 1994 relative à la mise en oeuvre des forces armées, à la mise en condition ainsi qu'aux périodes et positions dans lesquelles le militaire peut se trouver, sont dans les sous-positions ...(suite du texte en projet)".

2. Le paragraphe 2, 1°, prévoit que les dispositions en projet sont également applicables "aux visiteurs militaires qui, sans qu'ils se trouvent nécessairement dans les sous-positions "en assistance" ou "en engagement opérationnel", sont désignés par les autorités militaires comme membre temporaire d'un détachement belge participant à une action visée au § 1er dans le but d'y effectuer une mission de courte durée".

.../...

Selon les informations fournies au Conseil d'Etat, il s'agit de personnes qui ont la qualité de militaire et qui sont appelées pour une mission spécifique auprès d'un détachement militaire belge à l'étranger.

Par contre, ne sont aucunement visées par cette disposition, les personnes civiles, les journalistes, les diplomates ou encore les auditeurs militaires, ces derniers n'étant pas désignés par les autorités militaires lorsqu'ils se déplacent pour une mission à l'étranger.

En principe, ces personnes, pour autant qu'elles aient la qualité de membre du personnel d'une administration ou d'un service public, tombent dans le champ d'application de la loi du 3 juillet 1967 sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public.

Il convient toutefois de préciser qu'en vertu des lois coordonnées sur les pensions de réparation, certaines personnes civiles ou d'autres agents de la fonction publique ont été assimilés à des militaires pour l'octroi des pensions de réparation à condition toutefois que les dommages subis étaient la conséquence des faits de guerre survenus entre le 9 mai 1940 et le 26 août 1947.

Dans le bref délai qui lui a été imparti, la section de législation n'a pas été en mesure de comparer les différents régimes applicables. Elle s'interroge néanmoins sur les raisons objectives qui justifieraient au regard du principe d'égalité que le mécanisme de l'assimilation ait

.../...

trouvé à s'appliquer à certaines personnes civiles ou à d'autres agents de la fonction publique pour les faits survenus pendant la période précitée alors que le même mécanisme n'est pas applicable aux mêmes catégories dans le cadre de la loi en projet.

Article 3

L'objectif poursuivi par cette disposition est d'octroyer aux militaires et aux personnes visées par le paragraphe 2 de l'article 2 du projet et qui accomplissent des missions en temps de paix, une pension de réparation calculée en fonction des taux qui sont prévus pour des dommages résultant de faits de guerre.

Selon les informations fournies au Conseil d'Etat, c'est la loi du 9 mars 1953 réalisant certains ajustements en matière de pensions militaires et accordant la gratuité des soins médicaux et pharmaceutiques aux invalides militaires du temps de paix qui a instauré un régime de pension de réparation pour les invalides militaires dont l'invalidité est imputable à un fait dommageable survenu en temps de paix.

Toutefois, les pensions de réparation accordées dans ce contexte sont soumises à un taux inférieur à celui qui est pris en considération pour les pensions de réparation accordées à la suite de faits de guerre.

.../...

Certains arrêtés royaux pris notamment sur la base de l'article 1er (1) de la loi du 30 mai 1951 autorisant le Roi à étendre certaines dispositions applicables en temps de guerre ou de mobilisation aux membres des forces belges affectés à l'exécution de mesures décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, ont dérogé au système légal en accordant aux militaires accomplissant des missions en temps de paix le bénéfice de pensions de réparation calculées sur la base du taux applicable aux pensions de réparation octroyées pour des faits de guerre.

La volonté des auteurs du projet est d'établir une base légale claire et unique pour permettre de telles dérogations. C'est pour cette raison que l'arrêté royal du 7 juillet 1992 rendant applicable aux membres d'un contingent belge participant à des opérations décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies le bénéfice des taux de pensions de réparation prévus pour les invalides de guerre ainsi que l'arrêté royal du 19 août 1992 rendant applicable aux gendarmes accompagnant un contingent belge participant à des opérations décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies le bénéfice des taux de pensions de réparation prévus pour les invalides de guerre sont abrogés par l'article 6 en projet.

-
- (1) Cette disposition prévoit que "lorsqu'en exécution de la Charte des Nations Unies, des forces belges quittent le territoire du Royaume pour participer à des opérations nécessaires au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, le Roi peut, par des arrêtés délibérés en Conseil des ministres, étendre, en tout ou en partie, aux membres de ces forces, militaires ou assimilés, les dispositions applicables en temps de guerre ou relatives aux combattants de la guerre 1940-1945."

.../...

L'exposé des motifs, lorsqu'il commente l'article 3 du projet, devrait être plus explicite sur la portée exacte de cette disposition.

Article 5

De l'accord de l'officier délégué, il est proposé de rédiger cette disposition de la manière suivante afin de traduire plus clairement la volonté des auteurs du projet exprimée dans le commentaire de celle-ci :

"Art. 5 L'article 125 de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses n'est pas applicable aux pensions de réparation octroyées en vertu de l'article 3.".

Article 6

A l'alinéa 1er, 1°, il convient de mentionner les textes modificatifs de la loi du 6 août 1962 et, dès lors de compléter le texte de cette disposition par les mots "modifié par les lois des 12 avril 1966, 24 décembre 1968, 11 juillet 1973, 17 juillet 1975 et 7 juin 1989".

Article 7

Cette disposition donne un effet rétroactif à la loi en projet. La date du 15 août 1994 correspond en réalité à la date d'entrée en vigueur de la loi du 20 mai 1994, précitée, laquelle a consacré les sous-positions

.../...

d'"assistance" et d'"engagement opérationnel" qui sont retenues pour les missions visées par l'article 2 du projet. Depuis lors, les militaires belges ont accompli de nombreuses missions de ce type qu'il convient de faire entrer dans le champ d'application de la loi en projet.

Comme en a convenu l'officier délégué, cette rétroactivité risque cependant d'être une source d'insécurité juridique si elle doit également s'appliquer à l'article 6 du projet et plus particulièrement au deuxième alinéa de cette disposition qui préserve les droits acquis en vertu des textes que le projet entend désormais abroger.

De son accord, il conviendrait de rédiger l'article 7 du projet de la manière suivante :

"Art. 7 Les articles 2 à 5 produisent leurs effets le 15 août 1994."

Observation finale

Le texte néerlandais du projet est susceptible d'amélioration. A cet égard, il est renvoyé aux propositions faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich tot de volgende opmerkingen beperkt.

VOORAFGAANDE OPMERKING

In de stukken van het dossier die aan de afdeling wetgeving zijn bezorgd, staat dat op 16 mei 1994 binnen de rijkswacht onderhandeling met de vakbonden is gevoerd.

Naar aanleiding van die onderhandeling met de vakbonden zijn een aantal wijzigingen in de ontworpen tekst aangebracht.

Niets wijst er echter op dat de Regering over die wijzigingen heeft beraadslaagd.

In dat verband worden de stellers van het ontwerp erop attent gemaakt dat een tekst pas gereed is om aan de afdeling wetgeving te worden voorgelegd nadat de voorgeschreven raadplegingen hebben plaatsgevonden, de vereiste adviezen zijn ingewonnen, de eventueel opgelegde akkoordverklaringen zijn verkregen, alsook nadat de steller van het ontwerp de gelegenheid heeft gehad, de tekst aan de hand van die raadplegingen, adviezen enz. eventueel aan te passen en de definitieve tekst op te stellen.

Het is onder dat voorbehoud dat dit advies wordt verstrekt.

.../...

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Indieningsbesluit

Het lid waarin wordt verwezen naar de gecoördineerde wetten op de Raad van State en het lid waarin de dringende noodzakelijkheid wordt gemotiveerd, behoren te vervallen. De motivering van de dringende noodzakelijkheid moet in de memorie van toelichting worden vermeld.

Bepalend gedeelte

Artikel 2

1. Met het oog op de rechtszekerheid en om uiteenlopende interpretaties te voorkomen, behoort paragraaf 1 als volgt te worden geredigeerd :

"Art. 2 § 1 Deze wet is uitsluitend van toepassing op de militairen die zich krachtens artikel 9, 4° en 5°, van de wet van 20 mei 1994 betreffende de aanwending van de krijgsmacht, de paraatstelling, alsook betreffende de periodes en de standen waarin de militair zich kan bevinden in de deelstanden "in hulpverlening" of "in operationele inzet" bevinden en deelnemen aan acties buiten het nationale grondgebied".

2. Paragraaf 2, 1°, bepaalt dat de ontworpen bepalingen tevens van toepassing zijn "op de militaire

.../...

bezoekers die, zonder dat zij zich noodzakelijk in de deelstanden "in hulpverlening" of "in operationele inzet" bevinden, door de militaire overheden aangewezen zijn als tijdelijk lid van een Belgisch detachement dat deelneemt aan een actie bedoeld in § 1 met de bedoeling er een opdracht van korte duur uit te voeren".

Volgens de informatie die aan de Raad van State is verstrekt, gaat het om personen met de hoedanigheid van militair die worden opgeroepen voor een specifieke opdracht bij een Belgisch militair detachement in het buitenland.

Die bepaling is daarentegen hoegenaamd niet van toepassing op burgers, journalisten, diplomaten of krijgs-auditeurs, omdat laatstgenoemden niet door de militaire overheid worden aangewezen voor een opdracht in het buitenland.

In principe vallen die personen, voor zover zij personeelslid van een overheidsbestuur of een openbare dienst zijn, onder de werkingssfeer van de wet van 3 juli 1967 betreffende de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector.

Toch valt op te merken dat sommige burgers of ander overheidspersoneel krachtens de gecoördineerde wetten op de vergoedingspensioenen voor de toekenning van de vergoedingspensioenen met militairen worden gelijkgesteld, op voorwaarde evenwel dat de schade voortvloeit uit oorlogsfeiten die zich tussen 9 mei 1940 en 26 augustus 1947 hebben voorgedaan.

.../...

Binnen de korte termijn die de afdeling wetgeving is toebedeeld, heeft zij de verschillende toepasselijke stelsels niet met elkaar kunnen vergelijken. Zij vraagt zich echter af welke objectieve redenen in het licht van het gelijkheidsbeginsel wettigen dat het gelijkstellingsmechanisme van toepassing is op burgers of ander overheids-personeel wegens feiten die zich tijdens de voormelde periode hebben voorgedaan, terwijl datzelfde mechanisme binnen het raam van de ontworpen wet niet op dezelfde categorieën van toepassing is.

Artikel 3

Deze bepaling strekt ertoe de militairen en de personen bedoeld in paragraaf 2 van artikel 2 van het ontwerp, die opdrachten in vreedetijd uitvoeren, een vergoedingspensioen toe te kennen dat berekend is op basis van de bedragen die zijn vastgesteld voor schade door oorlogsfeiten.

Volgens de informatie die aan de Raad van State is verstrekt, is een regeling voor vergoedingspensioenen voor invalide militairen die invalide zijn geworden door een schadelijk feit dat in vreedetijd heeft plaatsgevonden, ingevoerd door de wet van 9 maart 1953 houdende sommige aanpassingen inzake militaire pensioenen en verlening van kosteloze genees- en artseneijkundige verzorging voor de militaire invaliden van vreedetijd.

Voor de vergoedingspensioenen die in dat verband worden toegekend, geldt echter een lager bedrag dan het

.../...

bedrag dat gehanteerd wordt voor de vergoedingspensioenen die worden toegekend wegens oorlogsfeiten.

In sommige koninklijke besluiten, die zijn uitgevaardigd onder meer op grond van artikel 1 (1) van de wet van 30 mei 1951 waarbij de Koning ertoe gemachtigd wordt sommige in oorlogs- of mobilisatietijd toepasselijke beschikkingen eveneens van toepassing te verklaren op de leden van de Belgische strijdkrachten, belast met de uitvoering van door de Veiligheidsraad der Verenigde Naties getroffen maatregelen, is afgeweken van de wettelijke regeling doordat erin bepaald is dat de militairen die opdrachten in vreedestijd vervullen, ook aanspraak kunnen maken op vergoedingspensioenen die berekend zijn op basis van het bedrag dat geldt voor de vergoedingspensioenen die worden toegekend wegens oorlogsfeiten.

De stellers van het ontwerp willen een duidelijke en enige rechtsgrond in het leven roepen om zulke afwijkingen mogelijk te maken. Daarom worden het koninklijk besluit van 7 juli 1992 waarbij het voordeel van de bedragen van de vergoedingspensioenen voorzien voor de oorlogsinvaliden toepasselijk wordt gesteld op de leden van een Belgisch

-
- (1) Luidens deze bepaling "(kan de Koning,) wanneer, ter voldoening aan het Handvest der Verenigde Naties, Belgische strijdkrachten het grondgebied van het Rijk verlaten om deel te nemen aan operaties welke voor het behoud of het herstel van de internationale vrede en veiligheid noodzakelijk zijn, (...) bij in Ministerraad overlegde besluiten, geheel of gedeeltelijk toepasselijk verklaren op de militaire of daarmee gelijkgestelde leden van de strijdkrachten, de bepalingen die in oorlogstijd van toepassing zijn of op de strijders van de oorlog 1940-1945 betrekking hebben."

.../...

contingent dat deelneemt aan operaties die beslist werden door de Veiligheidsraad der Verenigde Naties en het koninklijk besluit van 19 augustus 1992 waarbij het voordeel van de bedragen van de vergoedingspensioenen voorzien voor de oorlogsinvaliden toepasselijk wordt gesteld op de rijkswachters die een Belgisch contingent vergezellen dat deelneemt aan operaties die beslist werden door de Veiligheidsraad der Verenigde Naties in het ontworpen artikel 6 opgeheven.

In de memorie van toelichting zou, in de commentaar bij artikel 3 van het ontwerp, de juiste strekking van deze bepaling duidelijker moeten worden weergegeven.

Artikel 5

Om duidelijker de bedoeling van de stellers van het ontwerp weer te geven, zoals die tot uiting komt in de commentaar bij deze bepaling, wordt, met instemming van de gemachtigde officier, voorgesteld deze bepaling als volgt te stellen :

"Art. 5 Artikel 125 van de wet van 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen is niet van toepassing op de krachtens artikel 3 toegekende vergoedingspensioenen.".

Artikel 6

In het eerste lid, 1°, moeten de teksten waarbij de wet van 6 augustus 1962 is gewijzigd, worden vermeld en

.../...

behoort de tekst van die bepaling bijgevolg te worden aangevuld met de woorden "gewijzigd bij de wetten van 12 april 1966, 24 december 1968, 11 juli 1973, 17 juli 1975 en 7 juni 1989".

Artikel 7

Bij deze bepaling wordt aan de ontworpen wet terugwerkende kracht verleend. De datum 15 augustus 1994 stemt eigenlijk overeen met de datum van inwerkingtreding van de genoemde wet van 20 mei 1994, waarin de deelstanden "in hulpverlening" en "in operationele inzet" worden vastgelegd, in welke twee deelstanden de militairen die de opdrachten bedoeld in artikel 2 van het ontwerp uitvoeren, in aanmerking worden genomen. De Belgische militairen hebben sindsdien talrijke opdrachten van die aard vervuld, waarop de ontworpen wet van toepassing moet worden gemaakt.

De gemachtigde officier is het ermee eens dat deze terugwerkende kracht echter rechtsonzekerheid kan veroorzaken indien zij ook zou gelden voor artikel 6 van het ontwerp en meer bepaald voor het tweede lid van deze bepaling, waarbij de rechten worden gevrijwaard, die verworven waren krachtens de teksten die het ontwerp thans wil opheffen.

Artikel 7 van het ontwerp dient, met instemming van de gemachtigde officier, als volgt te worden gesteld :

"Art. 7 De artikelen 2 tot 5 treden in werking met ingang van 15 augustus 1994".

.../...

Slotopmerking

De Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Bij wijze van voorbeeld worden hieronder enkele voorstellen hieromtrent gedaan.

In het opschrift schrijve men "... het nationale grondgebied ...".

Artikel 3 zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Art. 3 Lichamelijke schade waardoor in artikel 2 bedoelde personen worden getroffen ten gevolge van de uitvoering van een operatie of van een opdracht bedoeld in hetzelfde artikel 2, verleent aanspraak op de pensioenbedragen die, naargelang van het geval, bepaald zijn in de artikelen 11, 15, 22, 27, § 2, 32 of 33 van de gecoördineerde wetten op de vergoedingspensioenen.

In artikel 4 vervange men het woord "overgemaakt" door het woord "toegezonden".

In de inleidende zin van het eerste lid van artikel 6 schrijve men "Opgeheven worden" in plaats van "Worden opgeheven".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs R. ANDERSEN,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La
note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
Mme G. JOTTRAND, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. P. VANDERNACHT,
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd opgesteld
en toegelicht door
Mevr. G. JOTTRAND, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN