

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 25 juin 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant en temps de paix et en dehors de la période de guerre l'enveloppe en personnel pour les militaires du cadre actif", a donné le 30 juin 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 25 juni 1998 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende verdeling in vreedstijd en buiten de periode van oorlog van de personeels-enveloppe voor de militairen van het actief kader", heeft op 30 juni 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.

Intitulé

Il y a lieu de donner au rapport au Roi et à l'arrêté en projet le même intitulé.

Préambule

Alinéa 2

Il apparaît que seuls les articles 5, 7 et 8 de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 relatif à l'enveloppe en personnel militaire, en application de l'article 3, § 1er, 1°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, procurent un fondement à l'arrêté en projet.

Alinéas 6 et 7

Il ressort d'une lettre du 23 juin 1998 du Ministre de la Fonction publique adressée au Ministre de la Défense nationale, que l'accord du Ministre du Budget et l'accord du Ministre de la Fonction publique ont été donnés le 28 mai 1998 et non le 23 juin 1998. Il convient de corriger cette erreur matérielle.

.../...

Dispositif

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat n'a pas pu vérifier avec toute la minutie qu'il aurait voulu les diverses dispositions de l'arrêté en projet et se limitera à formuler les quelques observations qui suivent :

1. L'article 5 de l'arrêté royal précité du 24 juillet 1997 prévoit, à la fin de son alinéa 1er, que le Roi est "habilité à ne pas répartir tout ou partie des officiers généraux entre les forces, le service médical et les corps spéciaux et à les classer dans un groupe interforces".

Il semble pouvoir être déduit, a contrario, de cette disposition que les autres catégories et sous-catégories de personnel doivent, elles, être réparties entre les forces, le service médical et les corps spéciaux et ne peuvent être distraites de ces catégories pour être classées dans un groupe interforces.

Or, il ressort de l'examen de l'arrêté en projet et des tableaux y annexés, qu'une partie non négligeable des officiers supérieurs et subalternes de la force terrestre, soit 809 sur un total de 3.093, ne sont pas répartis entre les corps (tableau III) et que, de même, 68 officiers supérieurs et subalternes de la force navale sur un total de 291 ne sont pas repartis entre les corps (tableau V). La même observation peut être faite en ce qui concerne les sous-officiers des forces terrestre et navale (tableaux VIII et X).

.../...

Il s'ensuit que l'arrêté en projet méconnaît sur ce point la disposition précitée de l'article 5, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 précité. Il doit être revu en conséquence.

2. Le même article 5, en son alinéa 1er, prévoit également que "l'enveloppe en militaires du cadre actif, répartie par sous-catégorie de personnel ou par groupe de sous-catégories de personnel, tel que définie à l'article 2, § 1er, alinéa 3, est répartie par le Roi entre les forces, le service médical et des corps spéciaux, que le Roi peut déterminer, en tenant compte des besoins de l'organisation des forces armées ainsi que du statut des militaires".

Les catégories, sous-catégories et groupes de sous-catégories du personnel dont il s'agit sont celles énumérées à l'article 1er, alinéa 2, 7°, 8° et 9°, du même arrêté royal du 24 juillet 1997.

Par contre, il n'y est pas fait mention d'une répartition des officiers selon qu'ils sont affectés à des fonctions nationales ou internationales.

Or, à nouveau, on constate que l'arrêté en projet classe 115 officiers supérieurs de la force terrestre dans la catégorie "fonctions internationales" (tableau III) et 18 officiers de la force navale dans cette même "catégorie" (tableau V).

.../...

Ceci étant, il n'apparaît pas que cette classification puisse s'autoriser de l'article 5 de l'arrêté royal susmentionné. L'arrêté en projet doit être revu en conséquence.

3. L'article 17 de l'arrêté en projet prévoit à l'alinéa 3 que le nombre maximal de sous-officiers d'élite et sous-officiers subalternes pourra dépasser, après le 31 décembre 2002 et jusqu'au 31 décembre 2008, le nombre de 13.200 fixé par l'article 2, § 1er, alinéa 3, 5°, de l'arrêté précité du 24 juillet 1997 et fixe, par ailleurs, les nombres maxima à ne pas dépasser au cours de la période considérée en ce qui concerne cette catégorie de personnel.

Selon les explications fournies, cette disposition trouverait son fondement légal dans l'article 8 de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 précité.

Le Conseil d'Etat se demande, toutefois, si cette disposition confère au Roi le pouvoir de prendre des mesures transitoires au-delà de l'échéance du 31 décembre 2002.

Il pourrait, en effet, être soutenu que cet article 8 doit être lu en conjonction avec l'article 2 du même arrêté, avec pour conséquence que les objectifs fixés dans ce dernier devraient, en tout état de cause, être atteints à l'échéance du 31 décembre 2002 et que les mesures prises par le Roi, en vue de diminuer graduellement d'année en année les surnombres existants dans certaines catégories, sous-catégories ou groupes de sous-catégories de personnel par rapport aux chiffres définis à l'article 2, § 1er, ne

.../...

pourraient être prises que jusqu'à cette même date du 31 décembre 2002. L'article 7 et l'article 8 de l'arrêté susmentionné du 24 juillet 1997 seraient complémentaires l'un de l'autre, le premier faisant interdiction au ministre de procéder, pendant la période considérée, à des recrutements qui auraient pour effet de porter le nombre total des militaires du cadre actif au-delà des maxima fixés par ce même article, et l'article 8 donnant au Roi le pouvoir de prendre à l'égard du personnel relevant de certaines catégories, sous-catégories et groupes de sous-catégories de personnel présentant des surnombres par rapport aux chiffres définis à l'article 2, § 1er, des mesures devant conduire, au terme de la même période, à une diminution graduelle en vue d'atteindre un objectif final, c'est-à-dire les chiffres fixés par ledit article 2, § 1er. Dans cette interprétation, la disposition examinée doit être omise.

4. L'article 20 de l'arrêté en projet dispose que celui-ci produit ses effets le 25 août 1997.

Selon les explications fournies au Conseil d'Etat, la date du 25 août 1997 coïncide avec celle de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 précité.

La rétroactivité s'expliquerait par le fait que l'article 7 de l'arrêté royal en question fixe l'enveloppe en militaires de cadre actif à 44.654 unités à la date du 31 décembre 1997, objectif qui aurait été poursuivi et atteint dans la réalité.

.../...

La rétroactivité ainsi donnée à l'arrêté en projet ne peut être tolérée que si elle ne porte pas atteinte à des droits acquis du personnel, ce que le Conseil d'Etat n'a évidemment pas pu vérifier dans le bref délai qui lui est imparti.

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

Opschrift

Het verslag aan de Koning en het ontworpen besluit dienen te worden voorzien van hetzelfde opschrift.

Aanhef

Tweede lid

Blijkbaar vormen alleen de artikelen 5, 7 en 8 van het koninklijk besluit van 24 juli 1997 betreffende de personeelsenveloppe van militairen, met toepassing van artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

Zesde en zevende lid

Uit een brief van 23 juni 1998 van de Minister van Ambtenarenzaken aan de Minister van Landsverdediging blijkt dat de Minister van Begroting en de Minister van Ambtenarenzaken hun instemming hebben betuigd op 28 mei 1998, en niet op 23 juni 1998. Die verschrijving dient te worden rechtgezet.

.../...

Bepalend gedeelte

De Raad van State heeft binnen de korte termijn waarover hij beschikt niet met de gewenste zorgvuldigheid de verschillende bepalingen van het ontworpen besluit kunnen onderzoeken en beperkt zich tot de volgende opmerkingen :

1. Artikel 5, eerste lid, in fine, van het voormelde koninklijk besluit van 24 juli 1997 bepaalt dat de Koning "gemachtigd (is) alle opperofficieren, of een deel onder hen, niet te verdelen over de krijgsmachtdelen, de medische dienst en de bijzondere korpsen en hen te rangschikken in een intermachtengroep".

Uit die bepaling lijkt a contrario te kunnen worden afgeleid dat de andere categorieën en subcategorieën van personeel daarentegen wel verdeeld moeten worden over de krijgsmachtdelen, de medische dienst en de bijzondere korpsen en niet op die categorieën in mindering mogen worden gebracht om te worden opgenomen in een intermachtengroep.

Uit het onderzoek van het ontworpen besluit en van de bijgevoegde tabellen blijkt evenwel dat een niet onaanzienlijk deel van de hoofdofficieren en de lagere officieren van de landmacht, namelijk 809 op een totaal van 3.093, niet verdeeld zijn over de korpsen (tabel III) en dat evenzo 68 hoofdofficieren en lagere officieren van de zeemacht op een totaal van 291 niet verdeeld zijn over de korpsen (tabel V). Dezelfde opmerking kan worden gemaakt in verband met de onderofficieren van de landmacht en de zeemacht (tabellen VIII en X).

.../...

Hieruit volgt dat het ontworpen besluit op dit punt in strijd is met de voormelde bepaling van artikel 5, eerste lid, van het voormelde koninklijk besluit van 24 juli 1997. Het behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

2. Hetzelfde artikel 5, eerste lid, bepaalt eveneens : "De enveloppe van militairen van het actief kader, verdeeld per personeelsondercategorie of per groep van personeelsondercategorieën zoals vastgesteld in artikel 2, § 1, derde lid, wordt door de Koning verder onderverdeeld over de krijgsmachtdelen, de medische dienst en bijzondere korpsen, die de Koning kan bepalen, waarbij rekening gehouden wordt met de behoeften van de organisatie van de krijgsmacht en van (lees : met) het statuut van de militairen".

De bedoelde categorieën, subcategorieën en groepen van subcategorieën van personeel zijn opgesomd in artikel 1, tweede lid, 7°, 8° en 9°, van hetzelfde koninklijk besluit van 24 juli 1997.

Daarin wordt daarentegen geen gewag gemaakt van een verdeling van de officieren naargelang zij nationale of internationale functies vervullen.

Opnieuw wordt echter vastgesteld dat in het ontworpen besluit 115 hoofdofficieren van de landmacht in de categorie "internationale functies" (tabel III) en 18 officieren van de zeemacht in diezelfde "categorie" opgenomen zijn (tabel V).

.../...

Uit wat voorafgaat, blijkt niet dat die classificatie toegestaan is bij artikel 5 van het voormelde koninklijk besluit. Het ontworpen besluit behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

3. In het derde lid van artikel 17 van het ontworpen besluit is bepaald dat het maximumaantal keuronderofficieren en lagere onderofficieren na 31 december 2002 en tot 31 december 2008 het getal 13.200 mag overschrijden dat vastgesteld is bij artikel 2, § 1, derde lid, 5°, van het voormelde besluit van 24 juli 1997, en worden overigens de maximumaantallen vastgesteld die in de loop van de beschouwde periode voor die personeelscategorie niet mogen worden overschreden.

Volgens de verstrekte uitleg zou artikel 8 van het voormelde koninklijk besluit van 24 juli 1997 de rechtsgrond vormen van die bepaling.

Het is de Raad van State evenwel niet duidelijk of die bepaling de Koning machtigt om overgangsmaatregelen te nemen na de vervaldatum van 31 december 2002.

Men kan immers stellen dat dat artikel 8 moet worden gelezen in samenhang met artikel 2 van hetzelfde besluit, zodat de doelstellingen bepaald in artikel 2 in ieder geval bereikt moeten zijn op de vervaldatum van 31 december 2002 en de maatregelen genomen door de Koning met het oog op een geleidelijke vermindering, van jaar tot jaar, van de overtallen die in bepaalde categorieën,

.../...

subcategorieën of groepen van subcategorieën van personeel bestaan tegenover de in artikel 2, § 1, vastgestelde aantallen, alleen tot diezelfde datum van 31 december 2002 genomen kunnen worden. Artikel 7 en artikel 8 van het voormelde koninklijk besluit van 24 juli 1997 zouden elkaar aanvullen, waarbij artikel 7 de minister zou verbieden om tijdens de beschouwde periode aanwervingen te doen waardoor het totale aantal militairen van het actieve kader de in hetzelfde artikel vastgestelde maxima zou overschrijden, en artikel 8 de Koning zou machtigen om voor het personeel dat behoort tot bepaalde categorieën, subcategorieën en groepen van subcategorieën van personeel waar overtallen bestaan in vergelijking met de in artikel 2, § 1, bepaalde aantallen, maatregelen te nemen die na afloop van dezelfde periode moeten leiden tot een geleidelijke vermindering met het oog op het bereiken van een bepaald streefcijfer, namelijk de in het genoemde artikel 2, § 1, vastgestelde aantallen. Als die interpretatie wordt gevolgd, behoort de onderzochte bepaling te vervallen.

4. Artikel 20 van het ontworpen besluit bepaalt dat dat besluit uitwerking heeft met ingang van 25 augustus 1997.

Volgens de aan de Raad van State verstrekte uitleg valt de datum van 25 augustus 1997 samen met de datum van inwerkingtreding van het voormelde koninklijk besluit van 24 juli 1997.

.../...

Die terugwerkende kracht zou worden verklaard door het feit dat in artikel 7 van het bedoelde koninklijk besluit het aantal militairen van het actieve kader bepaald wordt op 44.654 eenheden op 31 december 1997, een doelstelling die zou zijn nagestreefd en in realiteit bereikt zou zijn.

De terugwerkende kracht die aldus aan het ontworpen besluit verleend wordt, kan alleen toegestaan worden indien hierdoor geen inbreuk gemaakt wordt op de verkregen rechten van het personeel, wat de Raad van State vanzelfsprekend niet heeft kunnen nagaan binnen de korte termijn waarover hij beschikt.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. D. BATSELE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme F. CARLIER, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. BATSELE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. F. CARLIER, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise 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