ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 36.411/4
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Défense, le 19 janvier 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif au statut et à l'aptitude médicale des contrôleurs de trafic aérien militaires", a donné le 11 février 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

L'article 4 de la loi du 11 novembre 2002 concernant les officiers auxiliaires des forces armées dispose :

> "Art. 4. Sauf si elles sont incompatibles avec les dispositions de la présente loi, toutes les dispositions de la loi du 23 décembre 1955 sont applicables à l'officier auxiliaire pilote.
>
> Les articles 2, 3, 3*bis*, 4, 5, 5*bis*, 6, 7 et 9, §§ 1er, 2 et 2*bis*, les articles 10*bis*, 11*bis* et 15 de la loi du 23 décembre 1955, sont applicables à l'officier auxiliaire ATC.
>
> Sauf si elles sont incompatibles avec les dispositions de la présente loi, toutes les dispositions de la loi du 16 mars 2000 (1), relatives aux officiers auxiliaires, sont applicables à l'officier auxiliaire pilote ou ATC."

Cette manière de légiférer nuit à la sécurité juridique. Il est, en effet, difficile de déterminer avec précision les normes légales applicables aux officiers auxiliaires, pilotes, navigateurs ou contrôleurs de trafic aérien (ci-après dénommés : "ATC").

Il est notamment permis de s'interroger sur l'applicabilité de l'article 9*bis* de la loi du 23 décembre 1955 aux officiers auxiliaires ATC, cet article 9*bis*, inséré par la loi du 27 mars 2003 relative au recrutement des militaires et au statut des musiciens

---

(1) Il s'agit de la loi du 16 mars 2000 relative à la démission de certains militaires et à la résiliation de l'engagement ou du rengagement de certains candidats militaires, à la fixation de la période de rendement et à la récupération par l'État d'une partie des frais consentis par l'État pour la formation et d'une partie des traitements perçus pendant la formation (voy. art. 2, 6°, de la loi du 11 novembre 2002).

militaires et modifiant diverses lois applicables au personnel de la Défense, n'est en effet pas repris dans l'énumération figurant à l'article 4 précité de la loi du 11 novembre 2002, qui lui est antérieure.

Il peut également être relevé que l'article 16 de la loi du 23 décembre 1955 précitée, est cité à tort dans le préambule du projet, parmi les dispositions lui servant de fondement légal. Cette disposition n'est, en effet, pas rendue applicable aux officiers auxiliaires ATC par l'article 4 précité de la loi du 11 novembre 2002.

Certes il serait utile pour assurer une meilleure lisibilité de ces législations, que le Roi mette en oeuvre les habilitations qui Lui ont été données par les articles 21 et 22 de la loi du 11 novembre 2002 précitée, lesquels l'autorisent à coordonner les législations citées à l'article 4 de la même loi. Toutefois pareille coordination ne résoudrait pas la difficulté posée notamment par l'article 9*bis* précité.

Observations particulières

Article 2, § 5

1. L'article 2, § 5, prévoit que certains aspects de la formation des candidats officiers auxiliaires ATC "sont fixés dans un règlement arrêté par le ministre".

Dans son avis 35.321/4, donné le 2 juillet 2003, sur un projet devenu l'arrêté royal du 11 septembre 2003 relatif au recrutement des militaires, la section de législation a émis l'observation suivante :

> "Ces articles stipulent que certaines règles sont fixées par un «règlement arrêté par le ministre». Selon l'officier délégué, ce règlement n'est pas pris sous la forme d'un arrêté ministériel. Ce règlement qui a pour objet principal de rassembler dans un texte unique toutes les dispositions légales et réglementaires éparpillées pour une matière déterminée ne serait pas soumis à la section de législation du Conseil d'État.
>
> Il va de soi que les dispositions arrêtées par le Ministre de la Défense en exécution des articles 36 et 37 du projet d'arrêté royal doivent être prises sous la forme d'un arrêté ministériel et être soumises à la section de législation du Conseil d'État."

Cette observation vaut également pour l'article 2, § 5 du projet examiné, ainsi que pour l'article 12.

2. L'article 2, § 5, 2°, du projet dispose que sont fixés dans un règlement arrêté par le ministre :

"2° la durée concrète, le programme, les modalités et l'organisation de la formation générale et militaire d'officier".

En ce qu'elle habilite, sans aucune forme de précision ni de limitation, le Ministre de la Défense à fixer le programme de la formation générale et militaire d'officier, cette habilitation est excessive.

Article 14

En ce qui concerne le 1°, les causes de résiliation de l'engagement du candidat officier auxiliaire ATC sont définies par l'article 5 de la loi du 23 décembre 1955 précitée, auquel renvoie l'article 4 de la loi du 11 novembre 2002 précitée.

Ces dispositions n'habilitent nullement le Roi à y ajouter d'autres causes de résiliation.

S'agissant du 2°, la disposition en projet est en outre inutile.

La disposition doit être omise.

Article 17

L'article 17, alinéa 2, du projet, dispose :

"La demande de prolongation est soumise pour avis au commandant de la composante air et à l'autorité chargée de la gestion du personnel appartenant au corps du personnel non-navigant."

Interrogé sur le fait de savoir si la notion d'"autorité chargée de la gestion du personnel appartenant au corps du personnel non-navigant" présente une précision suffisante pour éviter toute hésitation lors de l'application de cette disposition, l'officier délégué a répondu que cette notion serait remplacée par une définition plus précise de l'autorité concernée.

Article 18

1. En ce qui concerne le 1°, les causes de résiliation de l'engagement de l'officier auxiliaire ATC sont définies par l'article 9, § 1er, de la loi du 23 décembre 1955 précitée (1), auquel renvoie l'article 4 de la loi du 11 novembre 2002 précitée (2).

Ces dispositions n'habilitent nullement le Roi à y ajouter d'autres causes de résiliation.

Le 1° doit être omis.

2. Au 2°, en prévoyant que le retrait définitif de "toutes les qualifications, mentions ou mentions d'État, pour des motifs de sécurité aérienne" entraîne la résiliation d'office et sans préavis de l'engagement de l'officier auxiliaire ATC sans prévoir l'avis de la commission d'enquête comme le prévoit l'article 9, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 20 décembre 1955 précitée, la disposition en projet n'est pas conforme à la loi.

Le 2° doit être revu.

---

(1) Concernant l'applicabilité aux officiers auxiliaires ATC de l'article 9*bis*, inséré dans la loi du 23 décembre 1955 par la loi du 27 mars 2003, il est renvoyé à l'observation générale formulée ci-avant.

(2) Ces dispositions pourraient, le cas échéant, être complétées par des dispositions relevant du statut des officiers de carrière, rendues applicables aux officiers auxiliaires par l'article 10*bis* de la loi du 23 décembre 1955, auquel renvoie également l'article 4 de la loi du 11 novembre 2002.

Article 28

À l'article 28, alinéa 2, 3°, du projet, il convient de viser également l'article 18 de la loi du 11 novembre 2002 précitée.

Observation finale

De l'accord de l'officier délégué, il y a lieu de remplacer, aux articles 1er, 4°, 13, § 1er, alinéa 2, 13, § 4 et 16, § 1er, alinéa 2, le mot "agréé" par le mot "admis", et le mot "agrément" par le mot "engagement", afin de respecter la nouvelle terminologie utilisée dans la loi du 27 mars 2003 précitée et l'arrêté royal du 11 septembre 2003 précités.

Observations d'ordre linguistique

La rédaction de certains passages de la version néerlandaise du projet est susceptible d'amélioration. C'est sous réserve des observations de fond précédentes et à titre d'exemple que sont faites ci-après quelques propositions de texte.

Article 2

La phrase introductive du paragraphe 5 devrait être rédigée comme suit :

"Vastgesteld worden in een reglement uitgevaardigd door de minister : ".

Article 8

La seconde phrase du paragraphe 2 devrait être rédigée comme suit :

"Hij stelt de voorzitter van de commissie hiervan in kennis uiterlijk de vijfde werkdag na de dag waarop van het verzoek om voor de commissie te verschijnen kennis is gegeven, bij ter post aangetekende of bij de dienst der militaire estafetten ingeschreven brief."

Article 10

Au 3°, il faudrait écrire :

"3° adviseert de indeling van de betrokken militair bij een volgende promotie ...".

Article 13

La première phrase du paragraphe 3 devrait être rédigée comme suit :

"§ 3. De kandidaat-hulpofficier ATC die, ten gevolge van het in artikel 10 ... bedoelde advies ingedeeld wordt bij een volgende promotie ... ATC, wordt inzake bevordering op dezelfde wijze behandeld als de kandidaten van die promotie."

Article 19

Il faudrait écrire "met een opzegging" au lieu de "mits een opzegging". Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

Article 23

La première phrase du paragraphe 1er devrait être rédigée comme suit :

"De opzeggingstermijn vangt aan na het einde van de maand waarin de opzegging ter kennis wordt gebracht."

A la troisième phrase du même paragraphe, il faudrait écrire "volgens" au lieu de "in functie van".

Article 30

Au paragraphe 2, alinéa 2, b) et c), il faudrait écrire "belast is met" au lieu de "instaat voor".

La chambre était composée de

Madame	M.-L.	WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P.	LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P.	VANDERNOOT,	
Madame	C.	GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.411/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 19 januari 2004 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het statuut en de medische geschiktheid van de militaire luchtverkeersleiders", heeft op 11 februari 2004 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

Artikel 4 van de wet van 11 november 2002 betreffende de hulpofficieren van de krijgsmacht luidt als volgt :

> "Art. 4. Behoudens indien zij onverenigbaar zijn met de bepalingen van deze wet, zijn alle bepalingen van de wet van 23 december 1955 van toepassing op de hulpofficier piloot.
>
> De artikelen 2, 3, 3bis , 4, 5, 5bis , 6, 7 en 9, §§ 1, 2 en 2bis , de artikelen 10bis , 11bis en 15 van de wet van 23 december 1955, zijn toepasselijk op de hulpofficier ATC.
>
> Behoudens indien zij onverenigbaar zijn met de bepalingen van deze wet, zijn alle bepalingen van de wet van 16 maart 2000 (1), betreffende de hulpofficieren toepasselijk op de hulpofficier piloot of ATC."

Deze manier van wetten maken schaadt de rechtszekerheid. Het is immers moeilijk om nauwkeurig te bepalen welke wettelijke rechtsregels van toepassing zijn op hulpofficieren, piloten, navigatoren of luchtverkeersleiders (hierna "ATC" genoemd).

---

(1) Het betreft de wet van 16 maart 2000 betreffende het ontslag van bepaalde militairen en de verbreking van de dienstneming of wederdienstneming van bepaalde kandidaat-militairen, de vaststelling van de rendementsperiode en het terugvorderen door de Staat van een deel van de door de Staat gedragen kosten voor de vorming en van een gedeelte van de tijdens de vorming genoten wedden (zie art. 2, 6°, van de wet van 11 november 2002).

Men kan zich inzonderheid terecht vragen stellen omtrent de toepasselijkheid van artikel 9*bis* van de wet van 23 december 1955 op hulpofficieren ATC. Dat artikel 9*bis*, dat is ingevoegd door de wet van 27 maart 2003 betreffende de werving van de militairen en het statuut van de militaire muzikanten en tot wijziging van verschillende wetten van toepassing op het personeel van Landsverdediging, wordt immers niet vermeld in de opsomming die gegeven wordt in het voornoemde artikel 4 van de wet van 11 november 2002, die van een vroegere datum is.

Er kan eveneens op gewezen worden dat artikel 16 van de voornoemde wet van 23 december 1955 in de aanhef van het ontwerp ten onrechte vermeld wordt als een van de bepalingen die er de rechtsgrond van uitmaken. Die bepaling wordt immers door het voornoemde artikel 4 van de wet van 11 november 2002 niet toepasselijk verklaard op hulpofficieren ATC.

Voor een betere leesbaarheid van die wetgevingen zou het natuurlijk nuttig zijn als de Koning de bevoegdheden zou uitoefenen die Hem zijn verleend door de artikelen 21 en 22 van de voornoemde wet van 11 november 2002, op grond waarvan hij gemachtigd is om de in artikel 4 van dezelfde wet genoemde wetgevingen te coördineren. Zulk een coördinatie zou evenwel geen oplossing bieden voor het probleem dat inzonderheid geschapen wordt door het voornoemde artikel 9*bis*.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 2, § 5

1. In artikel 2, § 5, wordt gesteld dat een aantal aspecten van de vorming van kandidaat-hulpofficieren ATC "in een reglement (worden) vastgesteld door de minister".

In zijn advies 35.321/4, dat op 2 juli 2003 gegeven is over een ontwerp dat het koninklijk besluit van 11 september 2003 betreffende de werving van de militairen geworden is, heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt :

.../...

"Deze artikelen bepalen dat sommige regels worden vastgesteld door een «reglement vastgesteld door de minister». Volgens de gemachtigde officier wordt dat reglement niet vastgesteld in de vorm van een ministerieel besluit. Dit reglement, met als voornaamste doel alle verspreide wets- en verordeningsbepalingen inzake een bepaalde aangelegenheid samen te brengen in één enkele tekst, zou niet worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Het hoeft geen betoog dat de bepalingen die door de Minister van Landsverdediging zijn vastgesteld ter uitvoering van de artikelen 36 en 37 van het ontwerp van koninklijk besluit, moeten worden uitgevaardigd in de vorm van een ministerieel besluit en moeten worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State."

Die opmerking geldt eveneens voor artikel 2, § 5, van het onderzochte ontwerp, alsook voor artikel 12.

2. In artikel 2, § 5, 2°, van het ontwerp wordt bepaald dat in een door de minister uitgevaardigd reglement worden vastgesteld :

"2° de concrete duur, het programma, de nadere regels en de organisatie van de algemene en militaire vorming van officier".

Deze machtiging gaat te ver in zoverre daarmee aan de Minister van Landsverdediging zonder enige precisering noch beperking, de bevoegdheid verleend wordt om het programma vast te leggen van de algemene en militaire vorming van officier.

Artikel 14

Wat onderdeel 1° betreft, worden de oorzaken van de verbreking van de dienstneming van de kandidaat-hulpofficier ATC bepaald door artikel 5 van de voornoemde wet van 23 december 1955, waarnaar verwezen wordt door artikel 4 van de voornoemde wet van 11 november 2002.

Die bepalingen machtigen de Koning geenszins om er andere oorzaken van verbreking aan toe te voegen.

Wat onderdeel 2° betreft, is de ontworpen bepaling overigens zinloos.

De bepaling moet vervallen.

Artikel 17

Artikel 17, tweede lid, van het ontwerp luidt als volgt :

"De aanvraag tot verlenging wordt voorgelegd voor advies aan de commandant van de luchtcomponent en aan de overheid belast met het beheer van het personeel behorend tot het korps van het niet-varend personeel."

Op de vraag of het begrip "overheid belast met het beheer van het personeel behorend tot het korps van het niet-varend personeel" voldoende nauwkeurig is teneinde elke aarzeling te vermijden bij de toepassing van deze bepaling, heeft de gemachtigde officier geantwoord dat dat begrip vervangen zou worden door een preciezere definitie van de betrokken overheidsinstantie.

Artikel 18

1. Wat onderdeel 1° betreft, worden de oorzaken van de verbreking van de dienstneming van de hulpofficier ATC bepaald door artikel 9, § 1, van de voornoemde

wet van 23 december 1955 [(2)], waarnaar verwezen wordt door artikel 4 van de voornoemde wet van 11 november 2002 [(3)].

Die bepalingen machtigen de Koning geenszins om er andere oorzaken van verbreking aan toe te voegen.

Onderdeel 1° moet vervallen.

2. Doordat in onderdeel 2° wordt bepaald dat de definitieve intrekking van "al de bevoegdverklaringen, aantekeningen of Staatsaantekeningen, om redenen van veiligheid in de luchvaart" tot gevolg heeft dat de dienstneming van de hulpofficier ATC van ambtswege en zonder opzegging wordt verbroken zonder te voorzien in het advies van de onderzoekscommissie, zoals wordt voorgeschreven in artikel 9, § 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 20 december 1955, is de ontworpen bepaling niet conform de wet.

Onderdeel 2° moet worden herzien.

Artikel 28

In artikel 28, tweede lid, 3°, van het ontwerp, moet eveneens verwezen worden naar artikel 18 van de voornoemde wet van 11 november 2002.

---

(2) Wat betreft de toepasbaarheid van artikel 9*bis* op hulpofficieren ATC, welk artikel bij de wet van 27 maart 2003 is ingevoegd in de wet van 23 december 1955, wordt verwezen naar de hiervoren geformuleerde algemene opmerking.

(3) Die bepalingen zouden in voorkomend geval kunnen worden aangevuld met bepalingen ter zake van het statuut van beroepsofficieren, die toepasselijk zijn verklaard op hulpofficieren door artikel 10*bis* van de wet van 23 december 1955, waarnaar eveneens verwezen wordt door artikel 4 van de wet van 11 november 2002.

Slotopmerking

De gemachtigde officier stemt ermee in dat in de artikelen 1, 4°, 13, § 1, tweede lid, 13, § 4 en 16, § 1, tweede lid, het woord "aanvaard" vervangen wordt door het woord "toegelaten" en het woord "aanvaarding" door het woord "dienstneming", teneinde de nieuwe terminologie te volgen die gebruikt wordt in de voornoemde wet van 27 maart 2003 en in het voornoemde koninklijk besluit van 11 september 2003.

Slotopmerkingen van taalkundige aard

De redactie van sommige passages van de Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Onder voorbehoud van de voorgaande inhoudelijke opmerkingen, worden hierna bij wij wijze van voorbeeld enkele tekstvoorstellen gedaan.

Artikel 2

In de inleidende zin van paragraaf 5 schrijve men : "Vastgesteld worden in een reglement uitgevaardigd door de minister :".

Artikel 8

De tweede zin van paragraaf 2 zou als volgt moeten worden herschreven :

"Hij stelt de voorzitter van de commissie hiervan in kennis uiterlijk de vijfde werkdag na de dag waarop van het verzoek om voor de commissie te verschijnen kennis is gegeven bij ter post aangetekende of bij de dienst der militaire estafetten ingeschreven brief."

Artikel 10

In 3° schrijve men : "3° adviseert de indeling van de betrokken militair bij een volgende promotie ..."

Artikel 13

De eerste zin van paragraaf 3 zou als volgt herschreven moeten worden :

"§ 3. De kandidaat-hulpofficier ATC die, ten gevolge van het in artikel 10 ... bedoelde advies ingedeeld wordt bij een volgende promotie ... ATC, wordt inzake bevordering op dezelfde wijze behandeld als de kandidaten van die promotie."

Artikel 19

Men schrijve "met een opzegging" in plaats van "mits een opzegging". Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

Artikel 23

De eerste zin van paragraaf 1 zou als volgt herschreven moeten worden :

"De opzeggingstermijn vangt aan na het einde van de maand waarin de opzegging ter kennis wordt gebracht."

In de derde zin van dezelfde paragraaf schrijve men "volgens" in plaats van "in functie van".

Artikel 30

In paragraaf 2, tweede lid, 1°, b) en c), schrijve men "belast is met" in plaats van "instaat voor".

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L.	WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P.	LIÉNARDY,	staatsraden,
	P.	VANDERNOOT,	
Mevrouw	C.	GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS