

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.575/4

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 13 février 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif au personnel navigant des forces armées", a donné le 8 mars 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

Article 1^{er}

L'article 1^{er}, 7°, du projet définit un règlement comme étant "un règlement arrêté par le ministre de la Défense". Dans son avis 35.321/4 ⁽¹⁾, la section de législation a formulé, à propos de cette notion, 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 les articles 7, § 1^{er}, 2° et § 2, alinéa 4, 18 et 35, § 1^{er}, du projet examiné, ainsi que pour son article 51 (article 4, § 1^{er}, 3° et § 12, en projet, de l'arrêté royal du 2 septembre 1978 relatif au statut des officiers auxiliaires et des candidats officiers auxiliaires de la force aérienne, pilotes et navigateurs).

⁽¹⁾ 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. Voir également l'avis 36.411/4, donné 11 février 2004 sur un projet d'arrêté royal relatif au statut et à l'aptitude médicale des contrôleurs de trafic aérien militaires.

Article 14

L'article 14, alinéa 2, du projet dispose :

"Ne peut pas être admis dans la catégorie du personnel navigant élève, l'ancien, selon le cas, élève-pilote, pilote-élève ou pilote, qui a été radié de la catégorie du personnel navigant en application de l'article 23, 1°, ou de l'article 25, 1°."

Les articles 23, 1°, et 25, 1°, auxquels il est fait référence, ne renvoient pas aux mêmes causes de suspension ou de radiation. En effet, l'indiscipline manifeste en service aérien est citée à l'article 23, 1°, et à l'article 25, 2°, alors que l'incapacité professionnelle ou l'incompétence professionnelle au service aérien sont, elles, citées aux articles 23, 2°, et 25, 1°, du projet.

Il y a lieu de vérifier s'il convient effectivement, à l'article 14, alinéa 2, du projet, de viser des causes de radiation différentes selon qu'il s'agisse d'un élève-pilote ou pilote-élève, ou d'une autre catégorie du personnel navigant. Cette différence de traitement devrait, en outre, pouvoir être justifiée.

Articles 23 et 25

Les articles 48*bis*, alinéa 2, de la loi du 1^{er} mars 1958 relative au statut des officiers de carrière des forces armées, 47*bis*, alinéa 2, de la loi du 27 décembre 1961 relative au statut des sous-officiers du cadre actif des forces armées, et 22*ter*, alinéa 2, de la loi du 12 juillet 1973 portant statut des volontaires du cadre actif des forces armées, prévoient que la suspension ou la radiation de la catégorie du personnel navigant ne peuvent être prononcées que de l'avis conforme des organes d'avis que le Roi institue à cette effet.

Cette exigence du caractère conforme de l'avis de la commission ou du conseil d'évaluation doit être mentionnée aux articles 23 et 25 du projet.

.../...

Article 61

Cette disposition prévoit que les articles 7 et 51 à 53 du projet rétroagissent au 19 août 2003. Interrogé sur ce point, l'officier délégué a expliqué que cette date correspond à celle de l'incorporation d'une promotion de candidats officiers auxiliaires pilotes, dont l'auteur du projet souhaite que la formation soit entièrement réalisée sous le régime mis en place par le projet examiné.

L'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est admissible que, dans le respect du principe d'égalité, si la rétroactivité s'appuie sur un fondement légal, si elle se rapporte à une règle qui accorde des avantages ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité du service public et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

L'officier délégué a annoncé que le projet examiné sera accompagné, lors de sa publication au Moniteur belge, d'un rapport au Roi qui justifiera notamment l'entrée en vigueur rétroactive des articles 7, 51 à 53 et 56 à 58 du projet. Ces justifications devront être conformes aux principes précités.

Observation finale

La section de législation se demande si, aux articles 38, § 2, alinéa 6, et 39, § 2, alinéa 4, du projet, il convient de viser le "corps" du militaire ou le "rang" de celui-ci.

Observations de forme

Le texte néerlandais de certaines dispositions du projet est susceptible d'amélioration. C'est sous réserve des observations de fond faites ci-dessus et à titre d'exemple que sont faites ci-dessous quelques propositions de texte.

Article 3

Il faut écrire "houder" au lieu de "titularis". Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

Article 7

Dans la phrase introductive, il faut écrire "genoemde" au lieu de "bedoelde".

Article 26

À l'alinéa 1^{er}, 1°, ainsi que dans la seconde phrase de l'alinéa 2, il faut écrire "orgaan" au lieu de "organisme". Cette observation vaut pour tout le projet.

Article 29

À l'alinéa 3, 1°, il faut écrire "voort te zetten" au lieu de "verder te zetten".

À l'alinéa 4, il faut écrire : "Alvorens ... te verschijnen" au lieu de "Vooraleer ... te verschijnen".

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
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 36.575/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 13 februari 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 varend personeel van de krijgsmacht", heeft op 8 maart 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 is vervangen 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 voorafgaande vormvereisten.

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

Artikel 1

In artikel 1, 7°, van het ontwerp wordt "een reglement" gedefinieerd als "een reglement vastgesteld door de minister van Landsverdediging". In haar advies 35.321/4⁽¹⁾ heeft de afdeling wetgeving in verband met dat begrip het volgende opgemerkt :

"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 verordeningbepalingen 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 ook voor de artikelen 7, § 1, 2°, en § 2, vierde lid, 18 en 35, § 1, van het onderzochte ontwerp, alsook voor artikel 51 ervan (ontworpen artikel 4, § 1, 3°, en § 12, van het koninklijk besluit van 2 september 1978 betreffende het statuut van de hulpofficieren en kandidaat-hulpofficieren van de luchtmacht, piloten en navigatoren).

Artikel 14

⁽¹⁾ Advies 35.321/4 van 2 juli 2003 over een ontwerp dat het koninklijk besluit van 11 september 2003 betreffende de werving van de militairen is geworden. Zie ook advies 36.411/4 van 11 februari 2004 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende het statuut en de medische geschiktheid van de militaire luchtverkeersleiders.

Artikel 14, tweede lid, van het ontwerp bepaalt:

"Kan niet in de categorie van het leerling-varend personeel opgenomen worden, de voormalige, naargelang het geval, leerling-piloot, piloot-leerling of piloot, die geschrapt werd uit de categorie van het varend personeel met toepassing van het artikel 23, 1°, of het artikel 25, 1°."

De genoemde artikelen 23, 1°, en 25, 1°, verwijzen niet naar dezelfde redenen tot schorsing of schrapping. In artikel 23, 1°, en artikel 25, 2°, wordt immers verwezen naar "manifest gebrek aan tucht in de luchtdienst", terwijl in de artikelen 23, 2°, en 25, 1°, van het ontwerp sprake is van "beroepsongeschiktheid voor de luchtdienst".

Er moet worden nagegaan of in artikel 14, tweede lid, van het ontwerp werkelijk verschillende redenen tot schrapping moeten worden vermeld naargelang het gaat om een leerling-piloot of een piloot-leerling of een andere categorie van het varend personeel. Die verschillende behandeling zou bovendien gewettigd moeten kunnen worden.

Artikelen 23 en 25

De artikelen 48*bis*, tweede lid, van de wet van 1 maart 1958 betreffende het statuut van de beroepsofficieren van de krijgsmacht, 47*bis*, tweede lid, van de wet van 27 december 1961 betreffende het statuut van de onderofficieren van het actief kader van de krijgsmacht, en 22*ter*, tweede lid, van de wet van 12 juli 1973 betreffende het statuut van de vrijwilligers van het actief kader van de krijgsmacht, bepalen dat schorsing of schrapping uit de categorie van het varend personeel alleen kan geschieden overeenkomstig het eensluidend advies van de daartoe door de Koning op te richten adviesorganen.

Dat vereiste, namelijk dat schorsing of schrapping alleen kan op eensluidend advies van de evaluatiecommissie of de evaluatieraad, moet worden vermeld in de artikelen 23 en 25 van het ontwerp.

Artikel 61

In die bepaling staat dat de artikelen 7 en 51 tot 53 van het ontwerp terugwerken tot 19 augustus 2003. Toen de gemachtigde officier daaromtrent om uitleg is gevraagd, heeft hij geantwoord dat die datum overeenkomt met die van de opneming van een promotie van kandidaat-hulpofficieren-piloten. De steller van het ontwerp verlangt dat de opleiding volledig tot stand komt onder de regeling die door het onderzochte ontwerp wordt ingevoerd.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar als, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

De gemachtigde officier heeft aangekondigd dat het onderzochte ontwerp, bij de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, vergezeld zal gaan van een verslag aan de Koning, waarin in het bijzonder zal worden gemotiveerd waarom de artikelen 7, 51 tot 53 en 56 tot 58 van het ontwerp met terugwerkende kracht in werking treden. Die motivering zal moeten beantwoorden aan de voornoemde principes.

Slotopmerking

De afdeling wetgeving vraagt zich af of in de artikelen 38, § 2, zesde lid, en 39, § 2, vierde lid, van het ontwerp moet worden verwezen naar het "korps" of naar de "rang" van de militair.

Vormopmerkingen

De Nederlandse tekst van sommige bepalingen van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Onder voorbehoud van de hiervoren gemaakte inhoudelijke opmerkingen en bij wijze van voorbeeld worden hierna enige tekstvoorstellen gedaan :

Artikel 3

Men schrijve : "houder" in plaats van "titularis". Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

Artikel 7

In de inleidende zin schrijve men "genoemde" in plaats van "bedoelde".

Artikel 26

In het eerste lid, 1°, en in de tweede volzin van het tweede lid schrijve men "orgaan" in plaats van "organisme". Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

Artikel 29

In het derde lid, 1°, schrijve men "voort te zetten" in plaats van "verder te zetten".

In het vierde lid schrijve men : "Alvorens ... te verschijnen" in plaats van "Vooraleer ... te verschijnen".

De kamer was samengesteld uit

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