

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.976/4

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 8 août 2005, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 26 septembre 1994 portant statut des conseillers moraux auprès des Forces armées, relevant de la Communauté non confessionnelle de Belgique", a donné le 20 février 2006 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.976/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 8 augustus 2005 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 september 1994 houdende het statuut van de morele consulenten bij de Krijgsmacht die tot de niet-confessionele Gemeenschap van België behoren", heeft op 20 februari 2006 het volgende advies gegeven :

Examen du projet

Le projet tend à insérer dans le chapitre I^{er} - "Statuts administratif et disciplinaire" -, section 2 - "Régime disciplinaire" -, de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 portant statut des conseillers moraux auprès des Forces armées, relevant de la Communauté non confessionnelle de Belgique, un article 12*bis* ainsi rédigé :

"Les conseillers moraux ne peuvent exercer une autre fonction rémunérée.

Toutefois, sur la demande du Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, le Roi peut autoriser le cumul avec une autre fonction rémunérée."

L'arrêté royal du 17 août 1927 réglant l'état et la position des aumôniers militaires ne comporte pas de dispositions comparables. Les officiers délégués ont donc confirmé que "pour les aumôniers militaires, aucune disposition n'interdit le cumul, ni en droit, ni en fait, les aumôniers des trois cultes exerçant dans bien des cas d'autres fonctions ecclésiastiques pour lesquelles ils perçoivent différents traitements ou avantages en nature".

Lors des travaux préparatoires de la loi du 18 février 1991 relative aux conseillers moraux auprès des Forces armées, relevant de la Communauté non confessionnelle de Belgique, le Ministre a notamment exposé à la Commission de la Défense du Sénat ce qui suit ⁽¹⁾ :

"À l'origine, le Ministre avait souhaité un statut commun pour l'aumônerie et les conseillers moraux. Cette solution permettait notamment à l'aumônerie d'obtenir une plus grande sécurité juridique et une plus grande autonomie pour les autorités supérieures des cultes reconnus.

Néanmoins, pour ces derniers, le Gouvernement a souhaité privilégier la notion «d'attachement organique d'un ministre du culte» (art. 68 de la Constitution) à celle de «création d'un service».

Cette approche implique que les aumôniers relèveront toujours de l'arrêté royal du 17 août 1927 tandis que les conseillers moraux feront l'objet d'un projet de loi distinct.

⁽¹⁾ Doc. parl., Sénat, 1990-1991, n° 1057-2 (1989-1990), pp. 2-3.

Afin d'assurer le principe d'égalité dans l'organisation de ces types d'assistance, le Conseil des Ministres, en sa séance du 23 mai 1990, a établi et précisé la notion de parallélisme à respecter entre les diverses réglementations. Celui-ci portera essentiellement sur deux points, à savoir, d'une part l'ouverture de l'aumônerie à des laïcs et plus seulement à des ministres du culte et d'autre part, la mise en équivalence sur le plan administratif et pécuniaire de l'aumônerie et des conseillers moraux laïques. Ceci a évidemment pour corollaire la nécessité de maintenir une évolution parallèle des réglementations."

Lors de la discussion générale qui s'ensuivit, le Ministre précisa notamment que "les grades seront identiques à ceux des aumôniers, puisqu'on souhaite avoir le plus grand parallélisme possible entre les deux statuts" ⁽²⁾. Durant la discussion de l'article 2, un membre fit également observer à un autre intervenant que le statut des conseillers moraux "étant sui generis, il devra figurer dans l'arrêté royal d'exécution et sera pratiquement identique à celui des aumôniers" ensuite de quoi, "Le Ministre confirme que ce sera l'égalité parfaite. C'est l'article 14 de l'arrêté royal du 17 août 1927 qui règle cette procédure" ⁽³⁾ pour les aumôniers et qui reprendra exactement les mêmes dispositions pour les conseillers moraux." ⁽⁴⁾

L'article 7 du projet fit l'objet d'un amendement déposé par le Gouvernement, qui le justifia de la manière suivante :

"Il apparaît qu'un certain nombre d'indemnités, primes ou allocations sont actuellement payées aux aumôniers.

Cet amendement permettra au Roi d'accorder ces avantages aux conseillers moraux.

Par ailleurs, en vertu de la décision du Conseil des Ministres du 23 mai 1990, la mise en équivalence sur le plan pécuniaire entre les aumôniers et les conseillers moraux permettra de régulariser par un arrêté royal séparé la situation des aumôniers quant aux droits auxquels ils peuvent prétendre." ⁽⁵⁾

⁽²⁾ *Ibidem*, p. 6.

⁽³⁾ La question portait sur le régime disciplinaire.

⁽⁴⁾ *Ibidem*, pp. 7-8.

⁽⁵⁾ *Ibidem*, p. 9.

Et au sujet de ce même article 7, le Ministre donna notamment l'explication suivante :

"Si on prenait en considération la loi sur l'usage des langues à l'armée, le régime applicable aux aumôniers est organisé par les articles *7bis* et *7ter* de la loi sur l'usage des langues à l'armée et impose un examen linguistique à tous les aumôniers et une deuxième épreuve pour la promotion au rang d'aumônier principal ou en chef.

Pour les conseillers moraux, un régime semblable est prévu à l'article 7 du projet." ⁽⁶⁾

Les dispositions en projet, qui sont sans équivalent dans le statut des aumôniers militaires, auraient pour effet de rompre ce parallélisme à respecter entre les réglementations - sur les plans administratif et pécuniaire -, que le Gouvernement, et les Chambres à sa suite, ont ainsi entendu instaurer entre l'aumônerie et le corps des conseillers moraux, et dont il a à juste titre été souligné qu'il "a évidemment pour corollaire la nécessité de maintenir une évolution parallèle des réglementations".

En conclusion, l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 février 1991 précitée, sur lequel se fonde le projet et selon lequel "le Roi fixe le statut des conseillers moraux, d'active et de réserve, auprès des Forces armées", ne l'autorise pas, eu égard à l'intention clairement manifestée par le législateur, à établir la différence de traitement qu'implique le projet.

⁽⁶⁾ *Ibidem*, pp. 9-10.

Onderzoek van het ontwerp

Het ontwerp strekt ertoe in hoofdstuk I - "Administratief en disciplinair statuut" -, afdeling 2 - "Tuchtstelsel" -, van het koninklijk besluit van 26 september 1994 houdende het statuut van de morele consulenten bij de krijgsmacht die tot de niet-confessionele gemeenschap van België behoren, een artikel 12*bis* in te voegen, luidende :

"De morele consulenten mogen geen ander bezoldigd ambt uitoefenen.

Op aanvraag van de Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België, kan de Koning evenwel de cumulatie met een ander bezoldigd ambt toelaten."

Het koninklijk besluit van 17 augustus 1927 ter regeling van de staat en de stand der militaire aalmoezeniers bevat geen vergelijkbare bepalingen. De gemachtigde officieren hebben dus het volgende bevestigd : "pour les aumôniers militaires, aucune disposition n'interdit le cumul, ni en droit, ni en fait, les aumôniers des trois cultes exerçant dans bien des cas d'autres fonctions ecclésiastiques pour lesquelles ils perçoivent différents traitements ou avantages en nature".

Bij de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 1991 betreffende de morele consulenten bij de krijgsmacht, die tot de niet-confessionele gemeenschap van België behoren heeft de minister aan de Commissie voor de Defensie van de Senaat onder meer het volgende verklaard ⁽¹⁾ :

"Liefst had de Minister een gemeenschappelijk statuut voor de aalmoezeniersdienst en de morele consulenten gewenst. Deze oplossing zou aan de aalmoezeniersdienst een grotere rechtszekerheid geboden hebben, evenals een grotere onafhankelijkheid voor de hogere overheid van de erkende erediensten.

Nochtans heeft de Regering voor deze laatsten het begrip «organieke toevoeging van een geestelijke» (art. 68 van de Grondwet) verkozen boven de «oprichting van een dienst».

Deze benadering houdt in dat de aalmoezeniers zullen blijven afhangen van het koninklijk besluit van 17 augustus 1927 terwijl de morele consulenten aan een nieuwe wet onderworpen zullen zijn.

⁽¹⁾ Gedr.St., Senaat, 1990-1991, nr. 1057-2 (1989-1990), blz. 2-3.

Teneinde het principe van gelijkheid in de organisatie van deze types bijstand te vrijwaren, heeft de Ministerraad in zijn zitting van 23 mei 1990 het principe vastgesteld en omschreven dat de gelijkheid van de verschillende reglementeringen moet worden geëerbiedigd. Dit parallelisme geldt hoofdzakelijk voor twee punten, te weten enerzijds het openstellen van de aalmoezeniersdienst voor leken en dus niet enkel voor geestelijken en anderzijds, het gelijkschakelen van de aalmoezeniersdienst en de morele lekenconsulenten op bestuurlijk vlak en wat de bezoldiging betreft. Dit heeft natuurlijk tot gevolg dat men een parallelle evolutie van de reglementeringen moet bewaren."

Tijdens de algemene bespreking die erop volgde, heeft de Minister onder meer gepreciseerd dat "de graden identiek (zullen) zijn met die van de aalmoezeniers, aangezien men een zo groot mogelijk parallelisme wenst tussen de twee statuten" ⁽²⁾. Tijdens de bespreking van artikel 2 heeft een lid een andere tussenkomende spreker eveneens gewezen op het volgende : "Het gaat om een eigen statuut en dus moet het in het uitvoeringsbesluit opgenomen worden. Het zal nagenoeg hetzelfde zijn als dat van de aalmoezeniers", waarna "de Minister bevestigt dat die twee categorieën van personen op volkomen gelijke voet zullen staan. Artikel 14 van het koninklijk besluit van 17 augustus 1927 regelt de procedure ⁽³⁾ voor de aalmoezeniers. Voor de morele consulenten zullen precies dezelfde bepalingen gelden." ⁽⁴⁾

In verband met artikel 7 van het ontwerp is een amendement ingediend door de Regering, die het verantwoord heeft als volgt :

"Het blijkt dat thans aan de aalmoezeniers een zeker aantal vergoedingen, premies of bijslagen worden uitgekeerd.

Door dit amendement zal de Koning deze voordelen aan de morele consulenten kunnen toekennen.

Op grond van de beslissing van de Ministerraad van 23 mei 1990, zal de gelijkstelling op geldelijk gebied van de aalmoezeniers met de morele consulenten het bovendien mogelijk maken de toestand van de aalmoezeniers, ten aanzien van de rechten waarop ze aanspraak kunnen maken, bij afzonderlijk koninklijk besluit te regulariseren." ⁽⁵⁾

⁽²⁾ Ibidem, blz. 6.

⁽³⁾ De kwestie had betrekking op de tuchtregeling.

⁽⁴⁾ Ibidem, blz. 7-8.

⁽⁵⁾ Ibidem, blz. 9.

En in verband met datzelfde artikel 7 heeft de Minister onder meer de volgende uitleg verstrekt :

"De wet op het gebruik van de talen bij het leger voorziet in de artikelen 7*bis* en 7*ter* in een regeling die van toepassing is op de aalmoezeniers : alle aalmoezeniers moeten een taalexamen afleggen en een tweede examen voor de bevordering tot de rang van hoofdaalmoezenier of opperaalmoezenier.

Artikel 7 van het ontwerp voorziet in een soortgelijke regeling voor de morele consulenten." ⁽⁶⁾

De ontworpen bepalingen, die geen equivalent hebben in het statuut van de militaire aalmoezeniers, zouden de verstoring tot gevolg hebben van dit te eerbiedigen parallellisme tussen de regelingen - op bestuurlijk vlak en wat de bezoldiging betreft -, dat de Regering, en achteraf de Kamers, zodoende hebben willen invoeren tussen de aalmoezeniersdienst en het korps van de morele consulenten en ten aanzien waarvan er terecht op is gewezen dat het "natuurlijk tot gevolg (heeft) dat men een parallelle evolutie van de reglementeringen moet bewaren".

Het besluit is dan ook dat artikel 7, eerste lid, van de voormelde wet van 18 februari 1991, waarop het ontwerp steunt en luidens hetwelk "de Koning het statuut (bepaalt) van de morele consulenten van het actieve kader en het reservekader bij de Krijgsmacht", Hem, gelet op de door de wetgever duidelijk te kennen geven bedoeling , niet machtigt het verschil in behandeling in te voeren dat het ontwerp impliceert.

⁽⁶⁾ Ibidem, blz. 9-10.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

premier président du Conseil d'État,
eerste voorzitter van de Raad van State,

P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'État,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET,
premier auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-
L. PAQUET, eerste auditeur.

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 PREMIER PRÉSIDENT -
DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN