

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.548/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 9 décembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition de loi "fixant des dispositions spécifiques relatives au statut des officiers du corps technique médical du service médical" (Doc. parl., Chambre, session 2005-2006, n° 51 2090/001), a donné le 14 décembre 2005 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.548/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 9 december 2005 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot vaststelling van bijzondere bepalingen betreffende het statuut van de officieren van het medisch technisch korps van de medische dienst" (Parl. St., Kamer, zitting 2005-2006, nr. 51 2090/001), heeft op 14 december 2005 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"L'urgence invoquée est motivée par le fait que la proposition susmentionnée fixe des dispositions spécifiques relatives au statut des officiers du corps technique médical de la composante médicale des Forces armées pour remédier au constat actuel du déficit de postulants lors du recrutement de candidats médecins et de la diminution du nombre de médecins militaires disponibles. Dès lors, une revalorisation de la fonction des officiers du corps technique médical s'impose avec urgence afin de pouvoir assurer la continuité dans les missions de la Défense, tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger.

De plus, les dispositions de la proposition s'inscrivent dans une plus grande modification du statut de la carrière militaire qui se concrétisera plus tard, vers la fin 2006, dans un projet de loi sur le statut de la carrière mixte. Entre temps, les dispositions de la proposition de loi sont nécessaires en vue de remédier aux problèmes susmentionnés."

*

* *

Le Conseil d'État, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

La proposition ainsi examinée appelle les observations ci-après.

Article 3

La disposition est rédigée comme suit :

"Sauf s'il y est expressément dérogé dans la présente loi, toutes les dispositions législatives et réglementaires relatives au statut des officiers du cadre

.../...

actif ou des officiers du cadre de réserve sont applicables aux officiers de carrière et aux officiers de réserve, selon le cadre auquel ils appartiennent, pour autant que ces dispositions ne soient pas incompatibles avec les dispositions de la présente loi et pour autant que les dispositions réglementaires ne soient pas incompatibles avec les dispositions réglementaires prises en exécution de la présente loi.

Sauf s'il y est expressément dérogé dans la présente loi, toutes les dispositions législatives et réglementaires relatives au statut des candidats officiers du cadre actif ou des candidats officiers du cadre de réserve sont applicables aux candidats officiers de carrière et aux candidats officiers de réserve, selon le cadre de personnel pour lequel ils sont formés, pour autant que ces dispositions ne soient pas incompatibles avec les dispositions de la présente loi et pour autant que les dispositions réglementaires ne soient pas incompatibles avec les dispositions réglementaires prises en exécution de la présente loi."

La méthode de la dérogation expresse à des dispositions législatives et réglementaires n'est pas source de difficulté quant à l'articulation entre le texte en projet et le droit existant.

Toutefois, le procédé qui consiste à rendre les dispositions normatives en vigueur applicables pour autant qu'elles ne soient pas incompatibles avec les dispositions en projet ou celles qui seront prises en exécution de celles-ci, nuit à la sécurité juridique. Il rend en effet difficile la détermination précise des règles applicables ⁽¹⁾.

Articles 14 et 15

La section de législation s'interroge sur la suppression de la condition d'ancienneté à l'article 14 et la règle, figurant à l'article 15, selon laquelle "les grades de major et de lieutenant-colonel sont conférés à l'ancienneté".

Article 21

L'article 21 de la proposition vise à "modaliser" l'application de la loi du 25 mai 2000 relative à l'enveloppe en personnel militaire, afin de prendre en compte les spécificités de la carrière d'officier du corps technique médical.

⁽¹⁾ Voir en ce sens l'observation générale formulée dans l'avis 36.411/4, donné le 11 février 2004, sur un projet d'arrêté royal "relatif au statut et à l'aptitude médicale des contrôleurs de trafic aérien militaires".

Dans un objectif de lisibilité et de sécurité juridique, il y a lieu d'apporter ces modifications dans le texte même de la loi du 25 mai 2000, notamment à l'article 3 ainsi qu'à l'article 5.

Article 23

Selon le commentaire de cette disposition, l'article 23 de la proposition "instaure le principe d'activités complémentaires d'entraînement permettant de procurer aux officiers du corps technique médical les compléments d'expertise qui ne peuvent être acquis ou développés au sein de la Défense mais dont celle-ci a besoin."

La section de législation du Conseil d'État s'interroge sur la portée de cette disposition : l'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, donne en effet un caractère obligatoire à ces activités complémentaires ⁽²⁾, alors que l'article 23, § 2, de la proposition soumet la fixation des conditions d'exercice de ces activités complémentaires à l'accord de l'officier concerné.

Il conviendrait d'assurer une meilleure concordance entre ces deux paragraphes, dans le respect du principe de légalité consacré par l'article 182 de la Constitution ⁽³⁾.

⁽²⁾ Cet alinéa dispose : "Art. 23. § 1^{er}. Les officiers de carrière et les officiers de réserve peuvent être astreints à effectuer, en milieu civil ou militaire, et, le cas échéant, à l'étranger, des activités complémentaires d'entraînement déterminées par l'autorité médicale."

⁽³⁾ Pour rappel, il résulte de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage qu'"une délégation conférée au Roi n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur." (Arrêt n° 141/2001 du 6 novembre 2001, considérant B3).

Article 24

L'article 24, alinéas 1^{er} et 2, de la proposition examinée, dispose :

"Art. 24. Le candidat officier de carrière, le candidat officier de réserve, l'officier de carrière ou l'officier de réserve peut être mis à la disposition d'un autre service public dépendant de l'autorité fédérale, des régions ou communautés, ou, pour l'exercice d'une mission officielle, d'une institution de droit international public ou d'un employeur dans le secteur privé.

Les articles 12, 13, § 1^{er}, 14, §§ 1^{er} et 3, 15, 16, 18, 19 et 20, de la loi du 20 mai 1994 relatives à l'utilisation des militaires en dehors des forces armées sont applicables au candidat officier ou à l'officier visé à l'alinéa 1^{er} mis à la disposition, sauf si l'accord visé à l'article 23, § 2, alinéa 2, en dispose autrement."

Le commentaire de cette disposition doit être complété afin de faire apparaître les motifs qui ont conduit à ne rendre applicable au détachement des candidats officiers et officiers concernés que les dispositions de la loi du 20 mai 1994 visées à l'article 24, alinéa 2, précité.

Article 27

La section de législation se demande pourquoi l'officier de réserve ayant bénéficié d'une prime de recrutement cesse de faire partie du cadre de réserve à la fin des prestations fixées par le Roi sans avoir la faculté de continuer d'appartenir à la réserve.

Article 28

L'article 70, alinéa 2, de la loi du 16 mai 2001 portant statut des militaires du cadre de réserve des forces armées, dispose que l'engagement spécial est souscrit pour une durée d'un an et peut être renouvelé pour des périodes successives d'un an.

À l'article 28, § 3, alinéa 2, il convient dès lors de mentionner également, outre la résiliation, l'hypothèse dans laquelle l'officier de réserve concerné ne renouvelle pas son engagement spécial durant la période définie au paragraphe 2, alinéa 2, de cette disposition.

.../...

Article 30

À l'article 30 de la proposition, il conviendrait de préciser que cette mesure transitoire ne concerne que les officiers subalternes appartenant au corps technique médical.

La même observation vaut pour les officiers de complément visés à l'article 33 de la proposition.

Article 35

Conformément à l'article 182 de la Constitution, il revient au législateur de fixer lui-même l'ensemble des mesures transitoires qu'il considère nécessaires dans le cadre de la mise en application de la proposition de loi.

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"L'urgence invoquée est motivée par le fait que la proposition susmentionnée fixe des dispositions spécifiques relatives au statut des officiers du corps technique médical de la composante médicale des Forces armées pour remédier au constat actuel du déficit de postulants lors du recrutement de candidats médecins et de la diminution du nombre de médecins militaires disponibles. Dès lors, une revalorisation de la fonction des officiers du corps technique médical s'impose avec urgence afin de pouvoir assurer la continuité dans les missions de la Défense, tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger.

De plus, les dispositions de la proposition s'inscrivent dans une plus grande modification du statut de la carrière militaire qui se concrétisera plus tard, vers la fin 2006, dans un projet de loi sur le statut de la carrière mixte. Entre temps, les dispositions de la proposition de loi sont nécessaires en vue de remédier aux problèmes susmentionnés."

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beperkt de afdeling wetgeving van de Raad van State zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Het aldus onderzochte voorstel geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

.../...

Artikel 3

De bepaling is als volgt geredigeerd :

"Behalve als er uitdrukkelijk in deze wet afgeweken wordt, zijn alle wettelijke en reglementaire bepalingen betreffende het statuut van de officieren van het actief kader of de officieren van het reservekader toepasselijk op de beroepsofficieren en op de reserveofficieren, naargelang het kader waartoe zij behoren, voor zover deze bepalingen niet onverenigbaar zijn met de bepalingen van deze wet en voor zover de reglementaire bepalingen niet onverenigbaar zijn met de reglementaire bepalingen genomen in uitvoering van deze wet.

Behalve als er uitdrukkelijk in deze wet afgeweken wordt, zijn alle wettelijke en reglementaire bepalingen betreffende het statuut van de kandidaat-officieren van het actief kader of de kandidaat-officieren van het reservekader toepasselijk op de kandidaat-beroepsofficieren en op de kandidaat-reserveofficieren, naargelang het personeelskader waarvoor zij gevormd worden, voor zover deze bepalingen niet onverenigbaar zijn met de bepalingen van deze wet en voor zover de reglementaire bepalingen niet onverenigbaar zijn met de reglementaire bepalingen genomen in uitvoering van deze wet."

De werkwijze waarbij wordt voorzien in een uitdrukkelijke afwijking van wets- en verordeningsbepalingen doet geen problemen rijzen wat de afstemming van de ontworpen tekst op het bestaande recht betreft.

Het toepasselijk verklaren van de vigerende normatieve bepalingen voorzover ze niet onverenigbaar zijn met de ontworpen bepalingen of met die welke zullen worden vastgesteld ter uitvoering ervan, doet echter afbreuk aan de rechtszekerheid. Het wordt aldus immers moeilijk te bepalen welke precies de toepasselijke regels zijn ⁽¹⁾.

Artikelen 14 en 15

De afdeling Wetgeving heeft bedenkingen bij het schrappen van het anciënniteitsvereiste in artikel 14 en bij het voorschrift, opgenomen in artikel 15, dat "de graden van majoor en luitenant-kolonel verleend (worden) naar anciënniteit".

⁽¹⁾ Zie in die zin de algemene opmerking gemaakt in advies 36.411/4, op 11 februari 2004 verstrekt over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het statuut en de medische geschiktheid van de militaire luchtverkeersleiders".

Artikel 21

Artikel 21 van het voorstel strekt ertoe een nadere invulling geven aan de toepassing van de wet van 25 mei 2000 betreffende de personeelsenveloppe van militairen, waarbij de specificiteit van de loopbaan van het medisch technisch korps in aanmerking wordt genomen.

Met het oog op de leesbaarheid en de rechtszekerheid moeten die wijzigingen aangebracht worden in de tekst zelf van de wet van 25 mei 2000, te weten in de artikelen 3 en 5 ervan.

Artikel 23

In de toelichting bij die bepaling staat te lezen : "Artikel 23 voert het principe in van de bijkomende trainingsactiviteiten, die moeten toelaten aan de officieren van het medisch technisch korps om aanvullende expertises te verschaffen, die bij Defensie niet verworven of ontwikkeld kunnen worden, maar die voor Defensie noodzakelijk zijn."

De afdeling wetgeving van de Raad van State plaatst vraagtekens bij de draagwijdte van die bepaling : artikel 23, § 1, eerste lid, geeft aan die bijkomende activiteiten ⁽²⁾ immers het karakter van een verplichting, terwijl artikel 23, § 2, van het voorstel bepaalt dat over de voorwaarden waaronder de betrokken officier de bijkomende trainingsactiviteiten uitoefent, met hem een akkoord moet worden gesloten.

⁽²⁾ Het eerste lid bepaalt : "Art. 23. § 1. De beroepsofficieren en reserveofficieren kunnen verplicht worden om, in militair of burgermilieu, en, in voorkomend geval, in het buitenland, bijkomende trainingsactiviteiten uit te oefenen vastgesteld door de medische autoriteit."

Die twee paragrafen moeten beter op elkaar worden afgestemd, met inachtneming van het wettigheidsbeginsel vastgelegd in artikel 182 van de Grondwet ⁽³⁾.

Artikel 24

Artikel 24, eerste en tweede lid, van het onderzochte voorstel bepaalt :

"Art. 24. De kandidaat-beroeps- of reserveofficier, de beroeps- of reserveofficier kan ter beschikking gesteld worden van een andere openbare dienst die afhangt van de federale overheid, van de gewesten of de gemeenschappen, of voor de uitoefening van een officiële opdracht bij een instelling van internationaal publiek recht of van een werkgever in de privé sector.

De artikelen 12, 13, § 1, 14, §§ 1 en 3, 15, 16, 18, 19 en 20, van de wet van 20 mei 1994 betreffende de beziging van militairen buiten de Krijgsmacht zijn van toepassing op de ter beschikking gestelde kandidaat-officier of officier bedoeld in het eerste lid, behalve als het akkoord bedoeld in artikel 23, § 2, tweede lid, het anders bepaalt."

De commentaar op dit artikel moet worden aangevuld, waarbij de motieven worden opgegeven die ertoe geleid hebben dat alleen de bepalingen van de wet van 20 mei 1994 die in het voornoemde artikel 24, tweede lid, worden genoemd toepasselijk worden verklaard op de detachering van de betrokken kandidaat-officieren en officieren.

Artikel 27

De afdeling wetgeving vraagt zich af waarom de reserveofficier die een rekruteringspremie heeft ontvangen ophoudt tot het reservekader te behoren op het einde van de prestaties vastgesteld door de Koning, zonder dat hij nog langer tot de reserve kan behoren.

⁽³⁾ Er wordt aan herinnerd dat uit de jurisprudentie van het Arbitragehof volgt : "Een delegatie aan de Koning is niet in strijd met het legaliteitsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd" (arrest nr. 141/2001 van 6 november 2001, overweging B.3.).

Artikel 28

Artikel 70, tweede lid, van de wet van 16 mei 2001 houdende statuut van de militairen van het reservekader van de krijgsmacht bepaalt dat de speciale dienstneming wordt aangegaan voor een duur van een jaar en kan worden hernieuwd voor opeenvolgende periodes van een jaar.

In artikel 28, § 3, tweede lid, moet derhalve naast het geval van dienstverbreking voorzien worden in de mogelijkheid dat de betrokken reserveofficier zijn speciale dienstneming niet verlengt binnen het tijdvak genoemd in paragraaf 2, tweede lid, van die bepaling.

Artikel 30

In artikel 30 van het voorstel moet worden gepreciseerd dat die overgangsmaatregel alleen de lagere officieren van het medisch technisch korps betreft.

Dezelfde opmerking geldt voor de aanvullingsofficieren genoemd in artikel 33 van het voorstel.

Artikel 35

Overeenkomstig artikel 182 van de Grondwet moet de wetgever zelf alle overgangsmaatregelen vaststellen die hij nodig acht in het kader van de toepassing van het voorstel van wet.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY,
de Heren P. VANDERNOOT,

conseillers d'État,
staatsraden,

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

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

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

La concordance entre la version française et la
version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle
de M. P. LIÉNARDY.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS