FP

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 43.276/4
DU 4 JUILLET 2007

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 12 juin 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux modalités de la mise à disposition de militaires auprès de l'autorité nationale de surveillance de la navigation aérienne", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

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 particulières

Préambule

Alinéa 3

L'arrêté royal du 14 février 2006 relatif aux modalités de la mise à disposition du personnel de Belgocontrol auprès de l'autorité nationale de surveillance (NSA) de la navigation aérienne ne constitue pas la base juridique de l'arrêté en projet mais est modifié par celui-ci. Il y a dès lors lieu d'omettre les mots "notamment l'article 4", figurant à la fin de l'alinéa 3 du préambule.

Alinéa 9 (ministres proposants)

En vertu de l'article 47 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, tout acte administratif portant révision des dispositions organiques relatives aux traitements ou allocations du personnel doit être contresigné par le Ministre qui a le Budget dans ses attributions. Un projet devant être contresigné par les mêmes ministres que ceux qui le proposent, le Ministre du Budget doit également être cité parmi les ministres proposant le projet.

Dispositif

Article 3

Dans la version française, la rédaction actuelle de l'article 3, alinéa 1er, suggère que c'est le Ministre qui a la navigation aérienne dans ses attributions qui informe le personnel des emplois à pourvoir, alors que l'intention des auteurs du projet semble être de confier cette tâche au Ministre de la Défense.

Comme en a convenu la déléguée du ministre, la version française de l'article 3, alinéa 1er, doit être reformulée afin d'éviter toute confusion.

Article 8

1. Invitée à préciser si la mise à disposition prend fin de plein droit dans le cas visé à l'article 8, 2/, la déléguée du ministre a répondu comme suit :

> "Après une période ininterrompue de trois mois d'absence pour motifs de santé, la mise à disposition prend effectivement fin de plein droit. La disposition de l'article 8, 2/, sera complétée en ce sens."

2. Comme en a convenu la déléguée du ministre, il y a lieu de remplacer les mots "du Service public fédéral Mobilité et Transports" par les mots "du ministre qui a la navigation aérienne dans ses attributions".

3. L'attention de la déléguée du ministre a également été attirée sur la nécessité de préciser la portée des mots "toutes les parties concernées", figurant à l'article 8, 3/, du projet.

La déléguée du ministre a donné à ce sujet la réponse suivante :

> "Les «parties concernées» sont les personnes explicitement visées plus haut dans la disposition, soit le militaire concerné, le ministre de la Défense ou le ministre qui a la navigation aérienne dans ses attributions."

S'il peut être admis que la portée des mots "toutes les parties concernées" est suffisamment claire dans la première phrase de l'article 8, 3/, ces mots doivent néanmoins être précisés dans la deuxième phrase de cette disposition, les règles en matière de notification du préavis devant être énoncées de manière aussi précise que possible.

Il est dès lors proposé de rédiger comme suit la deuxième phrase de l'article 8, 3/, du projet :

"Le préavis doit être notifié par lettre recommandée à la poste, adressée à chacun des deux ministres précités si le préavis émane du militaire, ou au militaire et à l'autre ministre concerné s'il émane d'un des deux ministres."

Article 11

1. La section de législation du Conseil d'État ne dispose pas des éléments nécessaires pour vérifier si les montants figurant dans l'article 11, § 1er, n'encourent aucun reproche sous l'angle des principes d'égalité et de non-discrimination. Les auteurs du projet sont invités à vérifier s'il a bien été tenu compte de l'observation formulée dans l'avis de l'inspecteur des finances du 30 janvier 2007, sous le point 2 "Opmerkingen", en ce qui concerne l'égalité de traitement avec les personnes mises à disposition, en provenance de Belgocontrol.

2. Comme en a convenu la déléguée du ministre, il vaudrait mieux ajouter, à l'article 11, § 2, après les mots "sont récupérés trimestriellement", les mots "par celui-ci".

Article 13

La déléguée du ministre a été priée d'expliquer si l'article 13 n'introduit pas une discrimination entre, d'une part, les candidats en provenance du ministère de la Défense, pour lesquels il est prévu qu'un militaire fait partie du comité d'experts, et les candidats en provenance de Belgocontrol, pour lesquels il n'est pas prévu que le comité d'experts comprend une personne de Belgocontrol [(1)].

La déléguée du ministre a répondu comme suit à cette question :

> "L'article 13 n'introduit pas de discrimination entre les membres du ministère de la Défense et ceux de Belgocontrol. La présence d'un membre militaire au sein du comité d'experts est justifiée par la spécificité de la Défense et la nécessité de pouvoir s'assurer du respect des droits et devoirs des militaires. Toutefois, les textes pourraient être adaptés pour mieux faire ressortir le rôle d'observateur du membre militaire au sein du comité d'experts, si vous estimez qu'être membre pose un problème de discrimination."

Il vaudrait mieux, en effet, que le membre militaire n'ait qu'un rôle d'observateur, sans voix délibérative, auprès du comité visé à l'article 4 de l'arrêté royal du 14 février 2006, précité, de manière à ce que la composition du comité d'experts soit identique, que les candidats proviennent de Belgocontrol ou qu'ils proviennent du ministère de la Défense.

---

(1) Voir l'article 4 de l'arrêté royal du 14 février 2006, précité.

Article 14

Invitée à justifier la rétroactivité que l'article 14 envisage de donner au projet, la déléguée du ministre a répondu comme suit :

> "L'effet rétroactif donné au projet se justifie par le fait que deux militaires ont déjà été mis à la disposition de l'autorité de surveillance de la navigation aérienne depuis le 1er juin 2006."

La non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Compte tenu de l'explication fournie par la déléguée du ministre, ainsi que des pièces figurant dans le dossier annexé à la demande d'avis, la section de législation ne dispose pas des éléments suffisants pour se prononcer sur le bien-fondé de la rétroactivité prévue par l'article 14 du projet à l'égard des militaires qui ont déjà été désignés auprès de l'autorité de surveillance nationale des services de la navigation aérienne et de ceux qui auraient pu manifester un intérêt pour une telle mise à disposition.

Signataires

Pour les motifs exposés dans l'observation relative au dernier alinéa du préambule (ministres proposants), le Ministre du Budget doit figurer parmi les signataires du projet.

Observations finales et de légistique

1. La rédaction française du texte pourrait être améliorée sur les points suivants :

a) à l'article 3, alinéa 2, il vaudrait mieux remplacer les mots "tenant compte" par les mots "compte tenu";

b) à l'article 5, alinéa 2, les mots "mis à la disposition"devraient être remplacés par les mots "mis à disposition";

c) à l'article 6, plutôt que d'écrire "pendant le temps de" mieux vaudrait écrire "pendant la durée de";

d) à l'article 10, les mots "de suivre" devraient être insérés avant les mots "certaines formations".

2. La rédaction néerlandaise du texte pourrait être améliorée sur les points suivants :

a) à l'article 1er, il vaudrait mieux remplacer les mots "in toepassing van" par les mots "met toepassing van";

b) à l'article 5, alinéa 1er, il y a lieu d'écrire "in aanmerking genomen militairen" au lieu de "weerhouden militairen";

c) à l'article 8, 3/, il y a lieu d'écrire "opzegging" au lieu de "opzeg".

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été rédigé par Mme W. VOGEL, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT Ph. HANSE

FP

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.276/4
VAN 4 JULI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 12 juni 2007 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de nadere regels van de terbeschikkingstelling van militairen bij de nationale toezichthoudende instantie van de luchtvaartnavigatie diensten", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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 deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Derde lid

Het koninklijk besluit van 14 februari 2006 betreffende de modaliteiten van de terbeschikkingstelling van het personeel van Belgocontrol bij de nationale toezichthoudende instantie (NSA) van de luchtvaartnavigatiediensten vormt niet de rechtsgrond van het ontworpen besluit, maar wordt erbij gewijzigd. Bijgevolg dienen de woorden "inzonderheid op artikel 4" aan het slot van het derde lid van de aanhef, te vervallen.

Negende lid (voordragende ministers)

Krachtens artikel 47 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, moet elke bestuurshandeling tot herziening van de reglementsbepalingen betreffende de jaarwedden of uitkeringen voor het personeel door de minister bevoegd voor de Begroting medeondertekend worden. Aangezien een ontwerp moet worden medeondertekend door dezelfde ministers als degenen die het voordragen, moet de Minister van Begroting eveneens worden vermeld als één van de ministers die het ontwerp voordragen.

Dispositief

Artikel 3

In de Franse versie wekt de huidige redactie van artikel 3, eerste lid, de indruk dat het de minister bevoegd voor de Luchtvaart is die het personeel op de hoogte brengt van de te vervullen betrekkingen, terwijl het zich laat aanzien dat het in de bedoeling ligt van de stellers van het ontwerp om deze taak op te dragen aan de Minister van Landsverdediging.

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat de Franse versie van artikel 3, eerste lid, moet worden herschreven om elke verwarring te voorkomen.

Artikel 8

1. Op de vraag of de terbeschikkingstelling van rechtswege eindigt in het geval bedoeld in artikel 8, 2/, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord :

> "Après une période ininterrompue de trois mois d'absence pour motifs de santé, la mise à disposition prend effectivement fin de plein droit. La disposition de l'article 8, 2/, sera complétée en ce sens."

2. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat de woorden "van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en vervoer" vervangen dienen te worden door de woorden "van de minister bevoegd voor de Luchtvaart".

3. De gemachtigde van de minister is eveneens gewezen op de noodzaak om de betekenis te verduidelijken van de woorden "alle betrokken partijen" in artikel 8, 3/, van het ontwerp.

De gemachtigde van de minister heeft daarop het volgende geantwoord :

> "Les «parties concernées» sont les personnes explicitement visées plus haut dans la disposition, soit le militaire concerné, le ministre de la Défense ou le ministre qui a la navigation aérienne dans ses attributions."

Hoewel kan worden aangenomen dat de betekenis van de woorden "alle betrokken partijen" voldoende duidelijk is in de eerste zin van artikel 8, 3/, moeten deze woorden niettemin worden gepreciseerd in de tweede zin van deze bepaling, aangezien de regels inzake de kennisgeving van de opzegging zo duidelijk mogelijk moeten worden gesteld.

Bijgevolg wordt voorgesteld de tweede zin van artikel 8, 3/, van het ontwerp te redigeren als volgt :

> "De opzegging moet ter kennis worden gebracht bij ter post aangetekende brief, gericht aan elk van beide voormelde ministers als de opzegging uitgaat van de militair, of aan de militair en aan de andere betrokken minister als ze uitgaat van een van beide ministers."

Artikel 11

1. De afdeling wetgeving van de Raad van State beschikt niet over de nodige gegevens om na te gaan of de bedragen vermeld in artikel 11, § 1, niet vatbaar zijn voor enige kritiek uit het oogpunt van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie. De stellers van het ontwerp worden verzocht na te gaan of er wel rekening is gehouden met de opmerking in het advies van de inspecteur van financiën van 30 januari 2007,

onder punt 2 "Opmerkingen", in verband met de gelijke behandeling met de ter beschikking gestelde personen afkomstig van Belgocontrol.

2. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat het beter zou zijn in artikel 11, § 2, voor de woorden "driemaandelijks teruggevorderd" de woorden "door dit ministerie" toe te voegen.

Artikel 13

De gemachtigde van de minister is verzocht uit te leggen of artikel 13 geen discriminatie doet ontstaan tussen enerzijds de kandidaten afkomstig van het Ministerie van Landsverdediging, voor wie wordt bepaald dat een militair deel uit maakt van het "comité van experts" en de kandidaten afkomstig van Belgocontrol, voor wie niet wordt bepaald dat het comité van experts een persoon van Belgocontrol telt [(1)].

De gemachtigde van de minister heeft op deze vraag het volgende geantwoord :

> "L'article 13 n'introduit pas de discrimination entre les membres du ministère de la Défense et ceux de Belgocontrol. La présence d'un membre militaire au sein du comité d'experts est justifiée par la spécificité de la Défense et la nécessité de pouvoir s'assurer du respect des droits et devoirs des militaires. Toutefois, les textes pourraient être adaptés pour mieux faire ressortir le rôle d'observateur du membre militaire au sein du comité d'experts, si vous estimez qu'être membre pose un problème de discrimination."

Het zou inderdaad beter zijn dat het militaire lid slechts een waarnemende rol heeft, zonder stemrecht, bij het in artikel 4 van het voormelde koninklijk besluit van 14 februari 2006 bedoelde comité, zodat de samenstelling van het comité van experts identiek is, ongeacht of de kandidaten afkomstig zijn van Belgocontrol dan wel van het Ministerie van Landsverdediging.

---

(1) Zie artikel 4 van het voormelde koninklijk besluit van 14 februari 2006.

Artikel 14

De gemachtigde van de minister is gevraagd om de terugwerking te wettigen die artikel 14 beoogt te verlenen aan het ontwerp. Daarop heeft zij het volgende geantwoord :

> "L'effet rétroactif donné au projet se justifie par le fait que deux militaires ont déjà été mis à la disposition de l'autorité de surveillance de la navigation aérienne depuis le 1er juin 2006."

In de regel hebben bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel geen terugwerkende kracht. Terugwerkende kracht kan echter gewettigd zijn indien ze door de wet wordt toegestaan. Wanneer dat niet het geval is, is terugwerkende kracht alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer dat nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisering van een rechtstoestand of feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

Gelet op de door de gemachtigde van de minister verstrekte uitleg, alsmede op de stukken in het bij de adviesaanvraag gevoegde dossier, beschikt de afdeling wetgeving niet over voldoende gegevens om zich uit te spreken over de gegrondheid van de terugwerkende kracht waarin artikel 14 van het ontwerp voorziet ten aanzien van de militairen die reeds zijn aangewezen bij de nationale toezichthoudende instantie van de luchtvaartnavigatiediensten en van die welke enige belangstelling hadden kunnen tonen voor een zodanige terbeschikkingstelling.

Ondertekenaars

Om de in de algemene opmerking over het laatste lid van de aanhef (voordragende ministers) opgegeven redenen, moet ook de Minister van Begroting vermeld worden als ondertekenaar van het ontwerp.

Slotopmerkingen en opmerkingen inzake de wetgevingstechniek

1. De redactie van de Franse tekst zou verbeterd kunnen worden wat de volgende punten betreft :

a) in artikel 3, tweede lid, zou het beter zijn de woorden "tenant compte" te vervangen door de woorden "compte tenu";

b) in artikel 5, tweede lid, zouden de woorden "mis à la disposition" vervangen moeten worden door de woorden "mis à disposition";

c) in artikel 6 schrijve men "pendant la durée de" in plaats van "pendant le temps de";

d) in artikel 10 zouden vóór de woorden "certaines formations" de woorden "de suivre" moeten worden ingevoegd.

2. De redactie van de Nederlandse tekst zou verbeterd kunnen worden wat de volgende punten betreft :

a) in artikel 1 schrijve men "met toepassing van" in plaats van "in toepassing van";

b) in artikel 5, eerste lid, schrijve men "in aanmerking genomen militairen" in plaats van "weerhouden militairen";

c) in artikel 8, 3/, schrijve men "opzegging" in plaats van "opzeg".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY, J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd opgesteld door Mevr. W. VOGEL, auditeur.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

C. GIGOT Ph. HANSE