



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.962/2/V
du 9 septembre 2013

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif
au transfert interne de certains
militaires déclarés
définitivement inaptes sur le
plan médical comme agent de
l'État vers le Ministère de la
Défense'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.962/2/V
van 9 september 2013

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de interne
overplaatsing van sommige op
medisch vlak definitief
ongeschikt verklaarde
militairen als rijksambtenaar
bij het Ministerie van
Landsverdediging'

Le 26 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Défense à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 13 septembre 2013, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au transfert interne de certains militaires déclarés définitivement inaptes sur le plan médical comme agent de l'État vers le Ministère de la Défense'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 9 septembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Danièle LANGBEEN, greffier en chef.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 septembre 2013.

*

Op 26 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Landsverdediging verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 13 september 2013 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de interne overplaatsing van sommige op medisch vlak definitief ongeschikt verklaarde militairen als rijksambtenaar bij het Ministerie van Landsverdediging'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 9 september 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Danièle LANGBEEN, hoofdgriffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 september 2013.

*

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

FONDEMENTS JURIDIQUES

Le texte à l'examen se donne pour fondements juridiques l'article 143 de la loi du 28 février 2007 'fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des forces armées', tel que remplacé par la loi du 31 juillet 2013 ¹, et l'article 272 de la même loi ².

Dans son avis 53.229/4 donné le 22 mai 2013, sur un avant-projet devenu la loi du 31 juillet 2013 'modifiant la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires du cadre actif des forces armées et modifiant certaines dispositions relatives au statut du personnel militaire', la section de législation a fait l'observation suivante sur l'article 211 de l'avant-projet (article 143, en projet) :

« L'article 143 en projet habilite le Roi à déterminer la procédure à suivre et les conditions auxquelles doit satisfaire un militaire pour bénéficier du transfert interne. Dès lors que des conditions sont déjà prévues aux articles 141 et 142 en projet, la question se pose de savoir quelle est précisément la portée de l'habilitation faite au Roi de déterminer 'les conditions'. S'il s'agit de prévoir des conditions supplémentaires à celles déjà prévues aux articles 141 et 142 en projet, cette habilitation ne peut être admise. S'il s'agit plutôt de préciser les modalités d'introduction des demandes, par exemple, il conviendrait de revoir la rédaction de cette disposition. L'article 211 sera revu en conséquence ».

L'article 143 a été revu et il dispose comme suit :

« Le Roi détermine la procédure et les modalités à suivre pour que le militaire concerné puisse bénéficier du transfert interne ».

¹ La date de la loi a été communiquée par l'officier délégué. La loi du 31 juillet 2013 'modifiant la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires du cadre actif des forces armées et modifiant certaines dispositions relatives au statut du personnel militaire' n'est pas encore publiée (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n^{os} 2879/007 et 2879/008). Celle-ci ne prévoit pas de disposition particulière relative à son entrée en vigueur ni de disposition modificative à l'article 272 de la loi du 28 février 2007.

² L'article 272 de la loi du 28 février 2007, tel que modifié par la loi du 20 juin 2012, dispose comme suit : « Le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de chacune des dispositions de la présente loi, au plus tard le 31 décembre 2013. ». Concernant la loi du 28 février 2007, seuls les articles 194 à 206, 210 à 212 et 239, sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2009 (voir les arrêtés royaux du 10 février 2008 'mettant en vigueur l'article 195 de la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires du cadre actif des forces armées' et du 7 janvier 2009 'mettant en vigueur certains articles de la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires du cadre actif des forces armées et l'arrêté royal du 14 juin 2007 portant des dispositions relatives à la pension et à l'aménagement de la carrière des militaires du cadre actif').

Interrogé sur la portée des articles 3 et 4 du projet en ce qu'ils fixent, lorsque le transfert interne ne peut être réalisé, les conséquences pour les militaires concernés, l'officier délégué a répondu ce qui suit :

« Ce projet vise uniquement à offrir une possibilité supplémentaire au militaire qui serait déclaré définitivement inapte sur le plan médical. Le principe de légalité me paraît dès lors respecté, puisque les conséquences d'une inaptitude définitive pour raisons médicales existent déjà et ne sont pas modifiées. La nouvelle opportunité pour le militaire de transfert interne s'inscrit dès lors comme un processus intermédiaire au processus actuel ».

Au vu de cette explication, on peut considérer que les articles 3 et 4 du projet s'inscrivent dans l'exécution de l'habilitation précitée.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Comme en a convenu l'officier délégué, le mot « passage » doit être remplacé par le mot « transfert » dans l'article 1^{er} du projet.

Article 2

L'article 2, alinéa 1^{er}, 2^o, du projet renvoie, pour sa mise en œuvre, à un « règlement arrêté par le Ministre de la Défense ».

L'officier délégué a précisé ce qui suit :

« 'Un règlement arrêté par le Ministre de la Défense' ne doit pas ici être compris comme un arrêté ministériel. Il est en effet d'usage constant, dans les différents aspects du statut des militaires, de renvoyer certaines matières plus techniques ou comme ici d'ordre pratique à un 'règlement arrêté par le ministre', lequel règlement est concerté avec les syndicats du personnel militaire au sein du Haut comité de concertation ».

Cette méthode a déjà été critiquée à de nombreuses reprises par la section de législation du Conseil d'État et encore récemment, dans son avis 51.977/4 donné le 2 octobre 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 6 décembre 2012 'modifiant diverses dispositions relatives au statut des militaires'.

À l'article 2, alinéa 1^{er}, 2^o, du projet, les mots « dans un règlement arrêté par le Ministre de la Défense » seront remplacés par les mots « par le Ministre ».

Article 5

Au 3°, les mots « selon les modalités fixées par la fonction publique administrative fédérale » sont inutiles et seront omis.

Article 6

Dans un souci de sécurité juridique et de l'accord de l'officier délégué, il y a lieu de préciser, dans l'article 6, 1°, du projet, qu'entrent en vigueur le 31 décembre 2013 « les articles 141 à 143 de la loi du 28 février 2007 précitée, tels que modifiés par la loi du 31 juillet 2013 ; ».

*

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

RECHTSGROND

Het voorliggende besluit verwijst als rechtsgrond naar artikel 143 van de wet van 28 februari 2007 'tot vaststelling van het statuut van de militairen en kandidaat-militairen van het actief kader van de krijgsmacht', zoals vervangen bij de wet van 31 juli 2013,¹ en naar artikel 272 van dezelfde wet.²

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 53.229/4, op 22 mei 2013 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 31 juli 2013 'tot wijziging van de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen van het actief kader van de krijgsmacht en tot wijziging van sommige bepalingen betreffende het statuut van het militair personeel' de volgende opmerking gemaakt over artikel 211 van het voorontwerp (ontworpen artikel 143):

"Het ontworpen artikel 143 machtigt de Koning tot het bepalen van de te volgen procedure en van de voorwaarden waaraan een militair moet voldoen om voor interne overplaatsing in aanmerking te komen. Aangezien in de ontworpen artikelen 141 en 142 reeds voorwaarden zijn bepaald, rijst de vraag wat de precieze draagwijdte is van de aan de Koning verleende machtiging om "de voorwaarden" te bepalen. Als het de bedoeling is voorwaarden te bepalen ter aanvulling van de al in de ontworpen artikelen 141 en 142 vermelde voorwaarden, dan kan deze machtiging niet worden aanvaard. Als het [veeleer] de bedoeling is om, bijvoorbeeld, bepaalde nadere regels voor het indienen van aanvragen te preciseren, dan zou de tekst van deze bepaling moeten worden herzien. Artikel 211 moet dienovereenkomstig worden herzien."

Artikel 143 is herzien en luidt als volgt:

¹ De gemachtigde officier heeft de datum van deze wet meegedeeld. De wet van 31 juli 2013 'tot wijziging van de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen van het actief kader van de krijgsmacht en tot wijziging van sommige bepalingen betreffende het statuut van het militair personeel' is nog niet bekendgemaakt (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nrs. 2879/7 en 2879/8). Deze wet voorziet niet in een bijzondere bepaling aangaande de inwerkingtreding ervan, noch in een bepaling tot wijziging van artikel 272 van de wet van 28 februari 2007.

² Artikel 272 van de wet van 28 februari 2007, zoals gewijzigd bij de wet van 20 juni 2012, bepaalt het volgende: "De Koning bepaalt voor elk artikel van deze wet de dag waarop het in werking treedt, en uiterlijk op 31 december 2013". Wat de wet van 28 februari 2007 betreft, zijn alleen de artikelen 194 tot 206, 210 tot 212 en 239 op 1 januari 2009 in werking getreden (zie de koninklijke besluiten van 10 februari 2008 'tot inwerkingstelling van artikel 195 van de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen van het actief kader van de krijgsmacht' en van 7 januari 2009 'tot inwerkingstelling van sommige artikelen van de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen van het actief kader van de krijgsmacht en van het koninklijk besluit van 14 juni 2007 houdende bepalingen betreffende het pensioen en de aanpassing van de loopbaan van de militairen van het actief kader').

“De Koning bepaalt de procedure en de nadere regels die moeten worden gevolgd zodat de betrokken militair van de interne overplaatsing zou kunnen genieten.”.

Op de vraag wat de strekking is van de artikelen 3 en 4 van het ontwerp voor zover ze, wanneer interne overplaatsing niet mogelijk is, de gevolgen voor de betrokken militairen bepalen, heeft de gemachtigde officier het volgende geantwoord:

“Ce projet vise uniquement à offrir une possibilité supplémentaire au militaire qui serait déclaré définitivement inapte sur le plan médical. Le principe de légalité me paraît dès lors respecté, puisque les conséquences d’une inaptitude définitive pour raisons médicales existent déjà et ne sont pas modifiées. La nouvelle opportunité pour le militaire de transfert interne s’inscrit dès lors comme un processus intermédiaire au processus actuel”.

Gelet op de bovenstaande uitleg, kan geoordeeld worden dat de artikelen 3 en 4 van het ontwerp passen in het kader van de tenuitvoerlegging van de voornoemde machtiging.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 1

De gemachtigde officier is het ermee eens dat in de Franse tekst van artikel 1 van het ontwerp het woord “passage” vervangen moet worden door het woord “transfert”.

Artikel 2

In artikel 2, eerste lid, 2°, van het ontwerp is er, voor de tenuitvoerlegging ervan, sprake van een “règlement uitgevaardigd door de minister van Landsverdediging”.

De gemachtigde officier heeft het volgende gepreciseerd:

“‘Un règlement arrêté par le Ministre de la Défense’ ne doit pas ici être compris comme un arrêté ministériel. Il est en effet d’usage constant, dans les différents aspects du statut des militaires, de renvoyer certaines matières plus techniques ou comme ici d’ordre pratique à un ‘règlement arrêté par le ministre’, lequel règlement est concerté avec les syndicats du personnel militaire au sein du Haut comité de concertation”.

Die werkwijze is reeds herhaaldelijk bekritiseerd door de afdeling Wetgeving van de Raad van State, en onlangs nog in haar advies 51.977/4, op 2 oktober 2012 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 6 december 2012 ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het statuut van de militairen’.

In artikel 2, eerste lid, 2°, van het ontwerp moeten de woorden “in een règlement uitgevaardigd door de minister van Landsverdediging” vervangen worden door de woorden “door de minister”.

Artikel 5

In de bepaling onder 3° zijn de woorden “volgens de modaliteiten vastgesteld door het federaal administratief openbaar ambt” overbodig en moeten ze vervallen.

Artikel 6

Ter wille van de rechtszekerheid moet in artikel 6, 1°, van het ontwerp, gepreciseerd worden dat “de artikelen 141 tot 143 van de voornoemde wet van 28 februari 2007, zoals gewijzigd bij de wet van 31 juli 2013;” in werking treden op 31 december 2013. De gemachtigde officier is het daarmee eens.

LE GREFFIER EN CHEF – DE HOOFDGRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Danièle LANGBEEN

Pierre LIÉNARDY