



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.018/4
du 9 octobre 2013

advies 54.018/4
van 9 oktober 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'appartenance à la catégorie
d'aptitude C pour motif
médical ou physique et
modifiant diverses dispositions
relatives à l'aptitude médicale
des militaires'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het
behoren tot de
geschiktheidscategorie C voor
medische of fysieke redenen en
tot wijziging van diverse
bepalingen betreffende de
medische geschiktheid van de
militairen'

Le 8 août 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 de quinze jours et ultérieurement prorogé jusqu'au 15 octobre 2013 ^(*), sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'appartenance à la catégorie d'aptitude C pour motif médical ou physique et modifiant diverses dispositions relatives à l'aptitude médicale des militaires'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 9 octobre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

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 octobre 2013.

^(*) Par courriel du 12 août 2013.

*

Op 8 augustus 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 met vijftien dagen en later verlengd tot 15 oktober 2013 ^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het behoren tot de geschiktheidscategorie C voor medische of fysieke redenen en tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de medische geschiktheid van de militairen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 9 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

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 oktober 2013.

^(*) Bij e-mail van 12 augustus 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

Alinéa 1^{er} (nouveau)

L'article 10^{ter} de la loi du 14 janvier 1975 'portant le règlement de discipline des Forces armées' constitue le fondement juridique des articles 16 et 17 du projet.

Il y a dès lors lieu de compléter le préambule en ajoutant un visa qui cite cette disposition légale.

Alinéa 1^{er} (devenant alinéa 2)

Il convient de mentionner les articles 55, alinéa 3, et 57, alinéa 5, de la loi du 28 février 2007 'fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des forces armées', qui procurent un fondement légal à l'article 15 du projet.

Il convient également de mentionner l'article 272 de la loi du 28 février 2007¹.

Le préambule sera modifié en conséquence.

Alinéa 11 (devenant alinéa 12)

Le protocole de négociation du Comité de négociation du personnel militaire a été conclu le 10 juillet 2013 et cette date doit être mentionnée à l'alinéa 11 (devenant l'alinéa 12) du préambule.

¹ 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' a été publiée au *Moniteur belge* du 20 septembre 2013 (*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 qui dispose que « Le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de chacune des dispositions de la présente loi, au plus tard le 31 décembre 2013 » (voir l'article 21 du projet). 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').

DISPOSITIF

Article 2

L'article 2 du projet dispose que le transfert visé à l'article 70 de la loi se déroule « sur la base des besoins en personnel des Forces armées ».

L'officier délégué a indiqué qu'il s'agit de reproduire, en l'espèce, ce que prescrit l'article 38 de la loi du 28 février 2007.

Le rappel dans un arrêté réglementaire d'une disposition de force obligatoire supérieure est non seulement superflu, mais pareille manière de faire a, en outre, pour effet d'occulter la véritable nature de la norme supérieure : en reproduisant celle-ci, l'auteur du projet agit en effet comme s'il était compétent pour arrêter – et donc modifier – cette norme supérieure. Il est vrai que, dans un but de lisibilité de l'ensemble du dispositif, il peut être admis de reproduire des normes de niveau hiérarchique supérieur, mais, afin d'éviter les inconvénients qui viennent d'être rappelés, le texte doit alors indiquer qu'il s'agit du rappel de ces normes, à l'aide par exemple de la formule « Conformément à l'article [...] de la loi [...], [...] ».

L'article 2 du projet doit par conséquent être rédigé en ce sens.

Articles 6 et 17

Les articles 6 et 17 du projet doivent préciser que les modifications en projet sont des dispositions qui ont été modifiées par un arrêté royal du 6 décembre 2012.

Article 13

Dans son avis 38.253/4, donné le 12 avril 2005, sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 août 2005 'relatif aux absences pour motif de santé des militaires', la section de législation a fait observer ce qui suit :

« Selon l'article 2, 2°, du projet, il faut entendre pour son application, par règlement, 'un règlement arrêté par le ministre de la Défense'.

Dans son 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, la section de législation a émis 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 2, 5, § 1^{er}, 7, alinéa 2, 11, § 5, et 14, § 3, du projet ».

L'article 7, alinéa 2, en projet, donne lieu à la même observation et l'article 13 du projet sera revu en conséquence ².

Article 21

Dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu de préciser, dans l'article 21, 1^o, du projet, qu'il s'agit de faire entrer en vigueur l'article 70 de la loi du 28 février 2007 « tel que remplacé par la loi du 31 juillet 2013 ».

*

² Voir l'avis 53.962/2/V donné le 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'.

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

Eerste lid (nieuw)

Artikel 10^{ter} van de wet van 14 januari 1975 ‘houdende het tuchtreglement van de Krijgsmacht’ vormt de rechtsgrond van de artikelen 16 en 17 van het ontwerp.

De aanhef moet dus met de vermelding van deze wetsbepaling worden aangevuld.

Eerste lid (dat het tweede lid wordt)

De artikelen 55, derde lid, en 57, vijfde lid, 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’ leveren rechtsgrond op voor artikel 15 van het ontwerp en moeten worden vermeld.

Tevens moet artikel 272 van de wet van 28 februari 2007 worden vermeld.¹

De aanhef behoort dienovereenkomstig te worden gewijzigd.

¹ 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 op 20 september 2013 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt (*Parl.St.* Kamer 2012-2013, nr. 2879/7 en 2879/8). Deze wet voorziet niet in een bijzondere bepaling betreffende de inwerkingtreding ervan noch in een bepaling tot wijziging van artikel 272 van de wet van 28 februari 2007, die als luidt als volgt: “De Koning bepaalt voor elk artikel van deze wet de dag waarop het in werking treedt, en uiterlijk op 31 december 2013” (zie artikel 21 van het ontwerp). Van de wet van 28 februari 2007 zijn enkel 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’).

Elfde lid (dat het twaalfde lid wordt)

Het protocol van onderhandelingen van het Onderhandelingscomité van het militair personeel is op 10 juli 2013 gesloten; deze datum moet in het elfde lid van de aanhef (dat het twaalfde lid wordt) worden vermeld.

DISPOSITIEFArtikel 2

In artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald dat de overplaatsing, bedoeld in artikel 70 van de wet, “op basis van de personeelsbehoeften van de Krijgsmacht” plaatsvindt.

De gemachtigde officier heeft aangegeven dat de bedoeling voorziet *in casu* het voorschrift van artikel 38 van de wet van 28 februari 2007 over te nemen.

Bepalingen van een hogere regeling overnemen in een regelgevend besluit is niet alleen nutteloos maar kan daarenboven de ware aard van de hogere regeling verhullen: door deze over te nemen, handelt de steller van het ontwerp alsof hij bevoegd zou zijn om die hogere regel vast te stellen en bijgevolg te wijzigen. Voor de leesbaarheid van heel de tekst is het weliswaar aanvaardbaar dat normen van een hogere regeling worden overgenomen, maar teneinde de hierboven vermelde bezwaren te vermijden, moet dan in de tekst worden aangegeven dat het gaat om een herhaling van deze normen, bijvoorbeeld door middel van de formule “Overeenkomstig artikel [...] van de wet [...], [...]”.

Artikel 2 van het ontwerp moet derhalve in die zin worden geredigeerd.

Artikelen 6 en 17

In de artikelen 6 en 17 van het ontwerp moet worden gepreciseerd dat de ontworpen wijzigingen bepalingen zijn die bij een koninklijk besluit van 6 december 2012 zijn gewijzigd.

Artikel 13

In haar advies 38.253/4, op 12 april 2005 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 ‘betreffende de afwezigheid om gezondheidsredenen van de militairen’, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“Volgens artikel 2, 2/, van het ontwerp moet voor de toepassing ervan onder ‘reglement’ verstaan worden ‘een reglement uitgevaardigd door de minister van Landsverdediging’.

De afdeling wetgeving heeft in haar advies 35.321/4, op 2 juli 2003 verstrekt over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 11 september 2003 betreffende de werving van de militairen, 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 verordeningsbepalingen 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’.

Deze opmerking geldt eveneens voor de artikelen 2, 5, § 1, 7, tweede lid, 11, § 5, en 14, § 3, van het ontwerp”.

Het ontworpen artikel 7, tweede lid, geeft aanleiding tot dezelfde opmerking en artikel 13 van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden herzien.²

Artikel 21

Met het oog op de rechtszekerheid dient in artikel 21, 1°, van het ontwerp te worden aangegeven dat het de bedoeling is artikel 70 van de wet van 28 februari 2007 “zoals vervangen bij de wet van 31 juli 2013” in werking te laten treden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

² Zie advies 53.962/2/V, op 9 september 2013 gegeven 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’.