



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.487/4
du 12 décembre 2013

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux cours de perfectionnement
des militaires de carrière du
cadre actif des forces armées, à
l'épreuve d'accession au grade
de premier sergent-major, à
l'examen de qualification au
grade d'adjudant-chef et aux
épreuves professionnelles pour
l'avancement au grade de
major'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.487/4
van 12 december 2013

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
vervolmakingscursussen van
de beroepsmilitairen van het
actief kader van de
krijgsmacht, het examen voor
overgang naar de graad van
eerste sergeant-majoor, het
kwalificatie-examen voor de
graad van adjudant-chef en de
beroepsproeven voor de
bevordering tot de graad van
majoor'

Le 14 novembre 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, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux cours de perfectionnement des militaires de carrière du cadre actif des forces armées, à l'épreuve d'accession au grade de premier sergent-major, à l'examen de qualification au grade d'adjudant-chef et aux épreuves professionnelles pour l'avancement au grade de major'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 décembre 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 Laurence VANCRAVEBECK, auditrice.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 décembre 2013.

*

Op 14 november 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Landsverdediging verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de vervolmakingscursussen van de beroepsmilitairen van het actief kader van de krijgsmacht, het examen voor overgang naar de graad van eerste sergeant-majoor, het kwalificatie-examen voor de graad van adjudant-chef en de beroepsproeven voor de bevordering tot de graad van majoor'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 12 december 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 december 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté renvoient, pour leur mise en œuvre, à un « règlement arrêté par le ministre ». Cette méthode a déjà été critiquée à de nombreuses reprises par la section de législation du Conseil d'État ¹, dans la mesure où l'expression « règlement arrêté par le ministre » pourrait être interprétée comme permettant à l'autorité d'adopter un acte normatif échappant aux formalités qui doivent être accomplies pour l'adoption d'un arrêté ministériel.

Tel est le cas des articles 8, alinéa 1^{er}, 9, § 3, alinéa 1^{er}, et 54, 3^o, du projet d'arrêté. Ces dispositions seront revues en conséquence.

2. L'arrêté en projet distingue d'une part la formation continuée, définie comme « l'ensemble des cours de perfectionnement visés aux articles 110 à 112 de la loi » (article 1^{er}, 6^o, du projet) et, d'autre part, la formation spécialisée, définie comme « l'ensemble des cours de perfectionnement qui ne font pas partie de la formation continuée et qui ont pour but de permettre aux militaires d'acquérir des compétences supplémentaires dans les domaines de la gestion ou des opérations » (article 1^{er}, 7^o, du projet).

Une telle distinction n'apparaît pas dans la loi du 28 février 2007 'fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des forces armées'. En effet, le concept de formation spécialisée n'y est pas mentionné, tandis qu'en ce qui concerne la formation continuée, il ressort de l'article 110, § 1^{er}, de la loi que cette formation est conçue comme regroupant l'ensemble des cours de perfectionnement qu'un militaire peut être amené à suivre durant sa carrière militaire (soit obligatoirement, soit volontairement).

Si l'on peut comprendre la distinction faite dans l'arrêté en projet, qui vise à séparer les cours de perfectionnement selon les conséquences qu'ils peuvent entraîner quant à la carrière des militaires, il n'est pas conforme à la loi du 28 février 2007 d'utiliser le concept de formation continuée dans un sens plus restreint que celui de la loi et d'y ajouter, comme s'il s'agissait de toute autre chose, un nouveau concept, celui de formation spécialisée ².

¹ Voir encore récemment l'avis 54.020/4 donné le 9 octobre 2013 sur un projet d'arrêté royal 'relatif au passage au sein de la même catégorie de personnel, à la promotion sociale et à la promotion sur diplôme vers une catégorie de personnel supérieure'.

² Auquel cas, la formation spécialisée devrait être considérée comme étant un concept étranger à celui de la formation continuée et le Roi ne disposerait dès lors pas de fondement juridique pour l'organiser.

Il convient de revoir la terminologie utilisée afin de conserver à la notion de formation continuée le sens qui lui a été donné par la loi du 28 février 2007, quitte à distinguer, au sein de celle-ci, deux catégories distinctes, en vertu de l'article 110, § 1^{er}, alinéa 5.

L'arrêté en projet sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Plusieurs définitions concernent des termes qui font déjà l'objet d'une définition dans la loi du 28 février 2007, sans toutefois que ces définitions soient parfaitement identiques. Tel est notamment le cas des notions de « formation »³, « test »⁴ et « ajournement »⁵. Comme il ne se conçoit pas que le même mot ait un sens différent dans un arrêté que dans la loi qui lui procure son fondement légal, il serait préférable d'utiliser d'autres termes ou d'omettre ces définitions.

Article 25

Au paragraphe 2, alinéa 3, l'expression « jour de calendrier » est un anglicisme. Puisqu'il s'agit en l'espèce de compter des jours ordinaires, il suffit d'écrire « jours »⁶. Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

Article 37

Au paragraphe 5, il est inutile de préciser que la décision doit être motivée puisque cette obligation est déjà imposée par la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

*

³ Article 1^{er}, 10°, du projet d'arrêté et article 3, 39/1°, de la loi du 28 février 2007.

⁴ Article 1^{er}, 21°, du projet d'arrêté et article 3, 40°, de la loi 28 février 2007.

⁵ Article 1^{er}, 23°, du projet d'arrêté et article 3, 44°, de la loi 28 février 2007.

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 95, a).

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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In meerdere bepalingen van het ontwerpbesluit wordt, voor de uitvoering ervan, verwezen naar een “reglement uitgevaardigd door de minister”. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft reeds meermalen bezwaar gemaakt tegen deze werkwijze¹, aangezien de uitdrukking “reglement uitgevaardigd door de minister” zo zou kunnen worden geïnterpreteerd dat ze de overheid toestaat een regelgevende tekst aan te nemen die niet hoeft te voldoen aan de vormvereisten die gelden voor het aannemen van een ministerieel besluit.

Dat is het geval met artikel 8, eerste lid, artikel 9, § 3, eerste lid, en artikel 54, 3°, van het ontwerpbesluit. Die bepalingen dienen dienovereenkomstig herzien te worden.

2. In het ontworpen besluit wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de voortgezette vorming, gedefinieerd als “het geheel van de vervolmakingscursussen bedoeld in de artikelen 110 tot 112 van de wet” (artikel 1, 6°, van het ontwerp) en anderzijds de gespecialiseerde vorming, gedefinieerd als “het geheel van de vervolmakingscursussen die geen deel uitmaken van de voortgezette vorming en die tot doel hebben de militairen toe te laten om aanvullende competenties te verwerven in de domeinen van het beheer of de operaties” (artikel 1, 7°, van het ontwerp).

Een dergelijk onderscheid komt niet voor in de wet 28 februari 2007 ‘tot vaststelling van het statuut van de militairen en kandidaat-militairen van het actief kader van de Krijgsmacht’. Het begrip gespecialiseerde vorming wordt er immers niet in vermeld, terwijl, voor wat betreft de voortgezette vorming, uit artikel 110, § 1, van de wet blijkt dat die opgevat wordt als het geheel van vervolmakingscursussen die een militair kan volgen gedurende zijn militaire loopbaan (hetzij verplicht hetzij vrijwillig).

Hoewel het begrijpelijk is dat een onderscheid wordt gemaakt in het ontworpen besluit, dat een opdeling beoogt van de vervolmakingscursussen volgens de gevolgen die eruit kunnen voortvloeien voor de loopbaan van de militairen, is het niet in overeenstemming met de wet van 28 februari 2007 om het begrip voortgezette vorming te gebruiken in een beperktere

¹ Zie nog recentelijk advies 54.020/4, op 9 oktober 2013 verstrekt over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de overgang binnen dezelfde personeelscategorie, de sociale promotie en de promotie op diploma naar een hogere personeelscategorie’.

betekenis dan die van de wet en daar, alsof het zou gaan om iets helemaal anders, een nieuw begrip aan toe te voegen, namelijk de gespecialiseerde vorming².

De gebruikte terminologie dient herzien te worden zodanig dat het begrip voortgezette vorming de betekenis behoudt die eraan gegeven is bij de wet van 28 februari 2007, desnoods door in die wet, krachtens artikel 110, § 1, vijfde lid, twee verschillende categorieën te onderscheiden.

Het ontworpen besluit dient dienovereenkomstig herzien te worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 1

Verscheidene definities betreffen termen die al een definitie hebben gekregen in de wet van 28 februari 2007, zonder dat die definities evenwel volkomen gelijk zijn. Dat is onder andere het geval met de begrippen “vorming”³, “test”⁴ en “uitstel”⁵. Aangezien het niet valt in te zien dat eenzelfde woord een andere betekenis heeft in een besluit dan in de wet die aan dat besluit rechtsgrond geeft, zou het verkieslijk zijn andere termen te gebruiken of de definities weg te laten.

Artikel 25

In paragraaf 2, derde lid, is de uitdrukking “kalenderdag” niet op zijn plaats. Aangezien het er hier om gaat de gewone dagen te tellen, volstaat het te schrijven “dag”⁶.

Die opmerking geldt voor het gehele ontwerp.

² In welk geval de gespecialiseerde vorming beschouwd zou moeten worden als een begrip dat vreemd is aan het begrip voortgezette vorming en de Koning dan ook niet over de rechtsgrond zou beschikken voor de organisatie ervan.

³ Artikel 1, 10°, van het ontwerpbesluit en artikel 3, 39/1°, van de wet van 28 februari 2007.

⁴ Artikel 1, 21°, van het ontwerpbesluit en artikel 3, 40°, van de wet van 28 februari 2007.

⁵ Artikel 1, 23°, van het ontwerpbesluit en artikel 3, 44°, van de wet van 28 februari 2007.

⁶ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 95, a).

Artikel 37

In paragraaf 5 is het onnodig te verduidelijken dat de beslissing gemotiveerd dient te worden, aangezien die verplichting al opgelegd is bij de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY