



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.268/4
du 5 mars 2014

sur

un avant-projet de loi 'relatif à
l'allocation attribuée à certains
militaires chargés de tâches
informatiques'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.268/4
van 5 maart 2014

over

een voorontwerp van wet
'betreffende de toelage
toegekend aan sommige
militairen belast met
informaticataken'

Le 4 février 2014, 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 avant-projet de loi 'relatif à l'allocation attribuée à certains militaires chargés de tâches informatiques'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 5 mars 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 mars 2014.

*

Op 4 februari 2014 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 voorontwerp van wet 'betreffende de toelage toegekend aan sommige militairen belast met informaticataken'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 5 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERDAELE, 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 Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 maart 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

1. L'avant-projet de loi à l'examen a pour objet de permettre le réexamen des demandes d'octroi d'allocation introduites par les militaires qui « ont obtenu l'annulation par le Conseil d'État d'une décision de refus relative à l'octroi de l'allocation, ou ont introduit un recours auprès du Conseil d'État [...] afin d'obtenir une annulation de la décision de refus [...] et que ce recours ait conduit à un rejet par le Conseil d'État après que la décision de refus concernant l'octroi de l'allocation ait été retirée par l'administration et qu'aucune décision concernant l'octroi de l'allocation n'ait encore été prise » (article 1^{er}, 2^o, de l'avant-projet). Interrogé sur les raisons pour lesquelles l'avant-projet de loi ne permettait pas le réexamen des demandes de tous les militaires ayant reçu une décision de refus d'octroi d'allocation, l'officier délégué a fourni les explications suivantes :

« À notre sens, la différence de traitement entre les militaires qui ont obtenu du Conseil d'État une annulation de la décision de refus d'octroi de l'allocation et les autres militaires, est admissible au regard du principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, 'les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie selon certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la norme considérée; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé' (arrêt 23/89 du 13 octobre 1989).

L'avant-projet de loi vise simplement à créer une base légale correcte permettant d'examiner les droits des militaires concernés, visés à l'article 1^{er}, 2^o, dont les droits à l'allocation informatique n'ont pas encore pu être valablement examinés. Le but n'est donc pas de réexaminer les droits de tous les militaires qui ont pu prétendre à l'octroi de l'allocation informatique.

Le critère de différenciation entre les militaires qui ont obtenu du Conseil d'État une annulation de la décision de refus d'octroi de l'allocation et les autres militaires est, selon nous, susceptible d'une justification objective et raisonnable. L'effet de l'avant-projet de loi n'a pas pour but de priver une catégorie de militaires du bénéfice de l'allocation pour tâches informatiques. En 2000, sur la base de l'arrêté royal du 2 juin 2000 et de l'arrêté ministériel du 6 juin 2000, tous les militaires ont eu en effet l'opportunité de demander l'octroi de l'allocation pour tâches informatiques. Ces différentes demandes ont abouti soit à l'octroi de l'allocation soit à son rejet. Une partie des militaires ayant essuyé un refus ont introduit un recours juridictionnel contre cette décision. Pour les autres, il convient de considérer qu'ils ont acquiescé à cette décision de refus qui est devenue aujourd'hui définitive. Cela étant, pour les militaires ayant obtenu une annulation du Conseil d'État, il existe actuellement un vide juridique puisqu'ils se trouvent actuellement sans base légale valable pour voir leur demande à nouveau examiner par l'administration. C'est précisément cet objectif que l'avant-projet de loi

entend poursuivre. Il y a donc, à notre sens, un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ».

Ces explications méritent de figurer dans l'exposé des motifs.

2. Comme l'a relevé la section de législation dans son avis 48.942/4 donné le 15 novembre 2010,

« Le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que la loi attribue directement à un ministre des pouvoirs qui reviennent normalement au Roi. Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors, en principe, au Roi et non au législateur, d'octroyer pareille délégation. En effet, l'octroi par le législateur d'une délégation directe de tels pouvoirs à un ministre signifierait que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral »¹⁻².

Le même raisonnement vaut *a fortiori* pour ce qui concerne l'attribution de pouvoirs à un membre de l'administration, tel qu'en l'espèce, le « directeur général *human resources* ou l'autorité qu'il désigne » ou « l'autorité compétente ». Par conséquent, il convient de revoir l'avant-projet de loi à l'examen afin de remplacer les attributions de compétences au ministre, au directeur général *human resources* ou à une autre autorité par des attributions de compétences au Roi ou à l'autorité que Celui-ci délègue³.

L'article 2, §§ 1^{er}, 2 et 3, l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, et l'article 5, § 3, de l'avant-projet seront revus en conséquence.

3. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 2^o, de l'article 2, la section de législation se demande pourquoi il est renvoyé aux seules tâches informatiques visées à l'article 3, § 2, à l'exclusion de celles visées au paragraphe 1^{er}.

Pareille explication figurera utilement sous le commentaire de l'article.

¹ Avis 48.942/1/2/3/4 donné le 25 novembre 2010 sur un avant-projet devenu la loi du 29 décembre 2010 'portant des dispositions diverses' (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 771/001, p. 250).

² Voir également le Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires : « [...] il ne revient pas au législateur de s'immiscer dans l'organisation interne du pouvoir exécutif et de confier le règlement d'une matière directement à un ministre. Seul le Roi ou un gouvernement de communauté ou de région peut accorder une telle délégation ». *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, onglet « Technique législative », recommandation n° 7.3.

³ Voir l'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' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2879/001, p. 311-312).

4. La section de législation ne voit pas la raison pour laquelle il y a lieu de déroger à la règle usuelle d'entrée en vigueur des lois.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

1. Het voorliggende voorontwerp van wet strekt ertoe een heronderzoek mogelijk te maken van de aanvragen tot toekenning van een toelage, ingediend door militairen die “de vernietiging door de Raad van State hebben bekomen van een weigeringsbeslissing betreffende de toekenning van de toelage, of een beroep bij de Raad van State hebben ingeleid (...) teneinde een nietigverklaring te bekomen van de (...) weigeringsbeslissing (...), en [indien] dit beroep heeft geleid tot een verwerping door de Raad van State nadat de weigeringsbeslissing betreffende de toekenning van de toelage werd ingetrokken door het bestuur en er nog geen beslissing omtrent de toekenning van de toelage werd genomen” (artikel 1, 2°, van het voorontwerp). Op de vraag waarom het voorontwerp van wet geen heronderzoek mogelijk maakt van de aanvragen van alle militairen jegens wie een beslissing tot weigering van de toekenning van de toelage is genomen, heeft de gemachtigde officier de volgende toelichtingen verschaft:

“À notre sens, la différence de traitement entre les militaires qui ont obtenu du Conseil d'Etat une annulation de la décision de refus d'octroi de l'allocation et les autres militaires, est admissible au regard du principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, ‘les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie selon certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la norme considérée; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé’ (arrêt 23/89 du 13 octobre 1989).

L'avant-projet de loi vise simplement à créer une base légale correcte permettant d'examiner les droits des militaires concernés, visés à l'article 1^{er}, 2°, dont les droits à l'allocation informatique n'ont pas encore pu être valablement examinés. Le but n'est donc pas de réexaminer les droits de tous les militaires qui ont pu prétendre à l'octroi de l'allocation informatique.

Le critère de différenciation entre les militaires qui ont obtenu du Conseil d'État une annulation de la décision de refus d'octroi de l'allocation et les autres militaires est, selon nous, susceptible d'une justification objective et raisonnable. L'effet de l'avant-projet de loi n'a pas pour but de priver une catégorie de militaires du bénéfice de l'allocation pour tâches informatiques. En 2000, sur la base de l'arrêté royal du 2 juin 2000 et de l'arrêté ministériel du 6 juin 2000, tous les militaires ont eu en effet

l'opportunité de demander l'octroi de l'allocation pour tâches informatiques. Ces différentes demandes ont abouti soit à l'octroi de l'allocation soit à son rejet. Une partie des militaires ayant essuyé un refus ont introduit un recours juridictionnel contre cette décision. Pour les autres, il convient de considérer qu'ils ont acquiescé à cette décision de refus qui est devenue aujourd'hui définitive. Cela étant, pour les militaires ayant obtenu une annulation du Conseil d'État, il existe actuellement un vide juridique puisqu'ils se trouvent actuellement sans base légale valable pour voir leur demande à nouveau examiner par l'administration. C'est précisément cet objectif que l'avant-projet de loi entend poursuivre. Il y a donc, à notre sens, un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé”.

Die toelichtingen zouden in de memorie van toelichting moeten worden opgenomen.

2. De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 48.942/4, gegeven op 15 november 2010, het volgende opgemerkt:

“Het beginsel van de scheiding der machten staat eraan in de weg dat de wetgever rechtstreeks aan een minister bevoegdheden toekent die normaal aan de Koning toekomen. Weliswaar is een delegatie aan een minister van bevoegdheden van bijkomstige of detailmatige aard niet onverenigbaar met die beginselen, maar zulks neemt niet weg dat het dan in principe niet aan de wetgever toekomt, maar aan de Koning, om zulk een delegatie te verlenen. Een rechtstreekse delegatie van zulke bevoegdheden aan een minister door de wetgever komt immers neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht toebehoort”.⁴⁻⁵

Dezelfde redenering geldt *a fortiori* voor de toekenning van bevoegdheden aan een lid van de administratie, zoals in dit geval de “directeur-generaal *human resources*” of de overheid die hij aanwijst of de bevoegde overheid. Het voorliggende voorontwerp van wet moet dus worden herzien teneinde de bevoegdheidsopdrachten aan de minister, aan de directeur-generaal *human resources* of aan een andere overheid te vervangen door bevoegdheidsopdrachten aan de Koning of aan de overheid die Hij aanwijst.⁶

Artikel 2, §§ 1, 2 en 3, artikel 4, § 1, derde lid, en artikel 5, § 3, van het voorontwerp moeten dienovereenkomstig worden herzien.

3. De afdeling Wetgeving vraagt zich af waarom in paragraaf 1, tweede lid, 2°, van artikel 2 enkel naar de informaticataken wordt verwezen die in artikel 3, § 2, worden vermeld, met uitsluiting van de taken die in paragraaf 1 worden vermeld.

⁴ Advies 48.942/1/2/3/4, op 25 november 2010 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 29 december 2010 ‘houdende diverse bepalingen’ (*Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 771/001, 250).

⁵ Zie tevens de Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten: “Het komt (...) de wetgever niet toe om zich te mengen in de interne organisatie van de uitvoerende macht en de regeling van een aangelegenheid rechtstreeks aan een minister op te dragen. Alleen de Koning of een Gemeenschaps- of een Gewestregering kan een dergelijke delegatie uitvaardigen”. *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 7.3.

⁶ Zie advies 53.229/4, op 22 mei 2013 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan 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’ (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2879/001, 311-312).

Het zou nuttig zijn een dergelijke toelichting in de bespreking van het artikel op te nemen.

4. De afdeling Wetgeving begrijpt niet waarom moet worden afgeweken van de gebruikelijke regel inzake de inwerkingtreding van wetten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY