



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.328/4
du 27 avril 2017

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
12 octobre 2006 déterminant
les opérations auxquelles les
membres et les anciens
membres du personnel du
département de la défense
doivent avoir participé pour
être vétéran et les conditions
pour l'octroi du titre
honorifique de vétéran'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.328/4
van 27 april 2017

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
12 oktober 2006 tot bepaling
van de operaties waaraan de
personeelsleden en de gewezen
personeelsleden van het
departement van
landsverdediging moeten
hebben deelgenomen om
veteraan te zijn en de
voorwaarden voor de
toekenning van de eretitel van
veteraan'

Le 5 avril 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Défense, chargé de la Fonction publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 12 octobre 2006 déterminant les opérations auxquelles les membres et les anciens membres du personnel du département de la défense doivent avoir participé pour être vétéran et les conditions pour l'octroi du titre honorifique de vétéran'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 avril 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 avril 2017.

*

Op 5 april 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Defensie, belast met Ambtenarenzaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 oktober 2006 tot bepaling van de operaties waaraan de personeelsleden en de gewezen personeelsleden van het departement van landsverdediging moeten hebben deelgenomen om veteraan te zijn en de voorwaarden voor de toekenning van de eretitel van veteraan'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 april 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 april 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Il ressort des pièces annexées à la demande d'avis que le texte en projet, bien qu'il trouve son fondement juridique dans les articles 2 et 3 de la loi du 10 avril 2003 'accordant le titre honorifique de vétéran à certains membres du personnel du département de la Défense', est lié à un avant-projet de loi 'modifiant diverses dispositions relatives au statut des militaires' qui tend, notamment, à modifier l'article 4 de la loi du 8 août 1981 'portant création de l'Institut des vétérans – l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre ainsi que du Conseil supérieur des invalides de guerres, anciens combattants et victimes de guerre'.

Ainsi, l'avis de l'Inspecteur des Finances a été demandé en même temps sur ces deux textes et la même date d'entrée en vigueur, en l'occurrence le 1^{er} janvier 2015, est prévue pour ceux-ci.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'accord du Ministre du Budget n'a pas été sollicité sur le texte en projet.

À ce sujet, l'officier délégué a en effet précisé ce qui suit :

« Niet het ontwerp van koninklijk besluit doet nieuwe uitgaven ontstaan, maar wel het voorontwerp van wet. Op basis van artikel 5, 2° van het koninklijk besluit betreffende de administratieve en begrotingscontrole werd het voorontwerp van wet tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het statuut van de militairen voorgelegd aan de minister van begroting. Haar akkoord werd overgemaakt met de brief van 29 september 2016 ».

2. Quant à l'avis de l'Inspecteur des Finances, qui est visé à l'alinéa 3 du préambule, il peut être rédigé sous la forme d'un considérant ¹.

3. L'alinéa 4 du préambule vise l'avis du Conseil supérieur des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre.

Cependant, il apparaît que l'avis du 4 juillet 2016 a été donné uniquement par le Président de ce conseil.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 35.

Interrogé sur le bon accomplissement de cette formalité préalable prescrite par l'article 29 de la loi du 8 août 1981, l'officier délégué a précisé la chronologie de cette consultation comme suit :

- « – 23 juni 2016: brief van Minister VANDEPUT aan de Voorzitter van de Hoge Raad met de vraag voor advies;
- 4 juli 2016: brief van de Voorzitter Kolonel Karel DEWULF met het positief advies 'bij monde van de voorzitte';
- 22 september 2016: statutaire vergadering van de Hoge Raad met bevestiging van het positief advies van de Voorzitter van de Hoge Raad;
- 13 oktober 2016: brief van de Voorzitter Kolonel Karel DEWULF met bevestiging van het positief advies door de Hoge Raad ».

Il en ressort que l'avis du Conseil supérieur des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre n'a pas pu être donné, en l'espèce, dans le délai de soixante jours conformément à l'alinéa 1^{er} de l'article 24 de l'arrêté royal du 29 novembre 1982 'pris en exécution de la loi du 8 août 1981 portant création de l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, ainsi que du Conseil supérieur des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre' et qu'en application de l'alinéa 2 de cette disposition

« Si l'avis n'est pas rendu dans un tel délai, il est considéré qu'il est satisfait à la condition imposée par l'article 29 de la loi ».

Il convient dès lors de rédiger l'alinéa 4 en ce sens.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Interrogé sur la portée de la modification prévue par l'article 1^{er} du projet, l'officier délégué a répondu ce qui suit :

« L'article 1^{er} de l'AR du 12/10/2006 est modifié pour être cohérent avec les modifications apportées par l'avant-projet de loi [...] poursuivant le même but, à savoir rendre les dispositions légales et réglementaires applicables aux militaires qui sont engagés dans des missions à l'étranger également applicables aux militaires engagés sur le territoire national. L'article 1^{er} de l'AR du 12/10/2006 ne pourra toutefois être mis en œuvre que lorsqu'une médaille pour les opérations sur le territoire aura été créée (processus en cours). Il serait dès lors possible d'attendre la création de ladite médaille avant de modifier l'article précité, mais nous souhaitons néanmoins procéder dès maintenant à la modification dans un souci de cohérence dans l'ensemble du dossier (avant-projet de loi et projet d'AR). ».

Étant donné que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 12 octobre 2006 'déterminant les opérations auxquelles les membres et les anciens membres du personnel du département de la Défense doivent avoir participé pour être vétérans et les conditions pour l'octroi du titre

honorifique de vétéran' contient une liste exhaustive d'opérations qui se sont déroulées en dehors du territoire du Royaume, la modification en projet n'aura d'utilité que lorsque cette liste sera complétée par des missions ou des opérations qui auront été exécutées en Belgique.

Il est plus cohérent, et il est dès lors conseillé, de procéder à la modification en projet simultanément au moment où cette liste sera complétée et, par voie de conséquence, d'omettre l'article 1^{er} du projet.

Article 2

À la question posée concernant l'article 2 du projet, à savoir s'il existe une liste reprenant les décisions du Gouvernement et celles du Ministre de la Défense pour les militaires ayant participé à des missions ou opérations qui ont été exécutées dans des conditions pendant lesquelles des risques pour la santé ou la sécurité ont effectivement été encourus, l'officier délégué a indiqué ce qui suit :

« Il n'existe pas de liste poursuivant directement le but que vous évoquez. Toutefois, il existe bien une telle liste qui est utilisée dans le cadre des pensions de réparation pour pouvoir déterminer si un militaire qui introduit une demande de pension de réparation peut être considéré comme invalide temps de guerre au lieu d'invalide temps de paix. Cette liste reprend toutes les opérations passées ou en cours qui ont été approuvées en temps voulu par les autorités compétentes. Pour les opérations sur le territoire national, le premier engagement ainsi que ses différentes prolongations ont chaque fois été approuvés par le Gouvernement ».

S'il en résulte que les militaires concernés sont déterminables en ce qu'ils sont vétérans et peuvent introduire une demande de porter le titre honorifique de vétéran, l'article 2 du projet est suffisamment clair et ne pose pas de problème.

*

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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE OPMERKING

Uit de stukken die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd, blijkt dat de ontwerptekst zijn rechtsgrond weliswaar ontleent aan de artikelen 2 en 3 van de wet van 10 april 2003 'tot toekenning van eretitel van veteraan aan sommige personeelsleden van het departement van Landsverdediging', maar verband houdt met een voorontwerp van wet 'tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het statuut van de militairen', dat in het bijzonder strekt tot wijziging van artikel 4 van de wet van 8 augustus 1981 'tot oprichting van het Instituut voor veteranen - het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers en van de Hoge Raad voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers'.

Zo is de inspecteur van Financiën terzelfder tijd over de twee teksten om advies verzocht en wordt voor de twee teksten in dezelfde datum van inwerkingtreding voorzien, *in casu* 1 januari 2015.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Er is niet verzocht om de akkoordbevinding van de minister van Begroting met betrekking tot de ontwerptekst.

In verband daarmee heeft de gemachtigde officier namelijk het volgende gepreciseerd:

“Niet het ontwerp van koninklijk besluit doet nieuwe uitgaven ontstaan, maar wel het voorontwerp van wet. Op basis van artikel 5, 2° van het koninklijk besluit betreffende de administratieve en begrotingscontrole werd het voorontwerp van wet tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het statuut van de militairen voorgelegd aan de minister van begroting. Haar akkoord werd overgemaakt met de brief van 29 september 2016”.

2. Het advies van de inspecteur van Financiën, dat in het derde lid van de aanhef wordt vermeld, kan in de vorm van een overweging worden geformuleerd.¹

3. Het vierde lid van de aanhef vermeldt het advies van de Hoge Raad voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers.

¹ *Beginnelen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 35.

Het advies van 4 juli 2016 blijkt echter enkel door de voorzitter van die Raad te zijn gegeven.

Op de vraag of dat voorafgaand vormvereiste, voorgeschreven bij artikel 29 van de wet van 8 augustus 1981, naar behoren is vermeld, heeft de gemachtigde officier de chronologie van die raadpleging als volgt gepreciseerd:

- 23 juni 2016: brief van Minister VANDEPUT aan de Voorzitter van de Hoge Raad met de vraag voor advies;
- 4 juli 2016: brief van de Voorzitter Kolonel Karel DEWULF met het positief advies ‘bij monde van de voorzitter’;
- 22 september 2016: statutaire vergadering van de Hoge Raad met bevestiging van het positief advies van de Voorzitter van de Hoge Raad;
- 13 oktober 2016: brief van de Voorzitter Kolonel Karel DEWULF met bevestiging van het positief advies door de Hoge Raad”.

Daaruit blijkt dat de Hoge Raad voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers zijn advies in dit geval onmogelijk heeft kunnen geven binnen de termijn van zestig dagen, bepaald bij het eerste lid van artikel 24 van het koninklijk besluit van 29 november 1982 ‘houdende uitvoering van de wet van 8 augustus 1981 tot oprichting van het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers en van de Hoge Raad voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers’. Tevens stelt het tweede lid van die bepaling het volgende:

“Indien het advies niet binnen een zodanige termijn wordt uitgebracht, wordt geacht dat de bij artikel 29 van de wet opgelegde voorwaarde vervuld is”.

Het vierde lid moet dan ook in die zin worden geredigeerd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 1

Op een vraag over de strekking van de wijziging waarin artikel 1 van het ontwerp voorziet, heeft de gemachtigde officier het volgende geantwoord:

“L’article 1^{er} de l’AR du 12/10/2006 est modifié pour être cohérent avec les modifications apportées par l’avant-projet de loi [...] poursuivant le même but, à savoir rendre les dispositions légales et réglementaires applicables aux militaires qui sont engagés dans des missions à l’étranger également applicables aux militaires engagés sur le territoire national. L’article 1^{er} de l’AR du 12/10/2006 ne pourra toutefois être mis en œuvre que lorsqu’une médaille pour les opérations sur le territoire aura été créée (processus en cours). Il serait dès lors possible d’attendre la création de ladite médaille avant de modifier l’article précité, mais nous souhaitons néanmoins procéder dès maintenant à la modification dans un souci de cohérence dans l’ensemble du dossier (avant-projet de loi et projet d’AR)”.

Aangezien artikel 1 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2006 ‘tot bepaling van de operaties waaraan de personeelsleden en de gewezen personeelsleden van het departement van Landsverdediging moeten hebben deelgenomen om veteraan te zijn en de voorwaarden voor de toekenning van de eretitel van veteraan’ een exhaustieve lijst bevat van operaties die buiten het grondgebied van het Rijk hebben plaatsgevonden, heeft de ontworpen wijziging alleen zin wanneer die lijst wordt aangevuld met opdrachten of operaties die in België zijn uitgevoerd.

Het is logischer, en het verdient dus aanbeveling, de ontworpen wijziging door te voeren op ogenblik waarop die lijst wordt aangevuld, en bijgevolg artikel 1 van het ontwerp weg te laten.

Artikel 2

Naar aanleiding van een vraag over artikel 2 van het ontwerp, namelijk of er een lijst bestaat met de beslissingen van de regering en de beslissingen van de minister van Defensie voor de militairen die hebben deelgenomen aan opdrachten of operaties, uitgevoerd in omstandigheden waarin er daadwerkelijk risico's voor de gezondheid of de veiligheid bestonden, heeft de gemachtigde officier het volgende gesteld:

“Il n'existe pas de liste poursuivant directement le but que vous évoquez. Toutefois, il existe bien une telle liste qui est utilisée dans le cadre des pensions de réparation pour pouvoir déterminer si un militaire qui introduit une demande de pension de réparation peut être considéré comme invalide temps de guerre au lieu d'invalide temps de paix. Cette liste reprend toutes les opérations passées ou en cours qui ont été approuvées en temps voulu par les autorités compétentes. Pour les opérations sur le territoire national, le premier engagement ainsi que ses différentes prolongations ont chaque fois été approuvés par le Gouvernement”.

Indien dat betekent dat het mogelijk is te bepalen welke de betrokken militairen zijn, op de grond dat ze veteraan zijn en een aanvraag kunnen indienen om de eretitel van veteraan te dragen, is artikel 2 van het ontwerp duidelijk genoeg en doet het geen probleem rijzen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY