



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 63.931/2/V
du 29 août 2018

advies 63.931/2/V
van 29 augustus 2018

sur

over

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
28 février 2007 fixant le statut
des militaires et candidats
militaires du cadre actif des
forces armées’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging 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’

Le 17 juillet 2018, 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 prorogé de plein droit * jusqu'au 31 août 2018, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des forces armées'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 29 août 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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 VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 août 2018.

*

Op 17 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Defensie, belast met Ambtenarenzaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege * verlengd tot 31 augustus 2018 een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging 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'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 29 augustus 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Patrick RONVAUX, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd 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 VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 augustus 2018.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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'article 2 de l'avant-projet a pour objet d'augmenter de quatre à six ans la période de rendement du pilote qui a suivi une formation en vue de sa reconversion sur un autre type d'aéronef que celui sur lequel il a été formé (article 179, § 3, alinéa 2, en projet de la loi du 28 février 2007 'fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des Forces armées').

L'article 3 de l'avant-projet tend à échelonner sur six ans le remboursement des frais de cette formation et à clarifier la terminologie (annexe B, tableau E, en projet de la loi du 28 février 2007).

Il ressort de l'exposé des motifs que cette prolongation de la période de rendement n'a aucun objectif budgétaire dans la mesure où les montants à rembourser dans le cas d'un départ pendant la période de rendement sont échelonnés linéairement sur six ans au lieu de quatre ans mais qu'elle est uniquement justifiée pour pouvoir garantir l'opérationnalité en raison de la nécessité de disposer de suffisamment de copilotes, de commandants de bord et d'instructeurs pilotes pour les avions de transport.

Le commentaire de l'article 2 explique notamment qu'après quatre ans (période de rendement actuelle), le pilote n'a pu servir qu'un an comme commandant de bord et qu'il n'a pas encore pu contribuer à l'instruction de nouveaux pilotes et qu'en augmentant la période de rendement à six ans, le rapport minimal nécessaire copilote-commandant de bord (50/50) peut être assuré.

2. En ce qui concerne le remboursement des frais d'une formation suivie à la Défense et d'une période de rendement exigée des militaires, il y a lieu d'avoir égard à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Dans son arrêt n° 28/2002 du 30 janvier 2002, la Cour a jugé de ce qui suit :

« Affaire n° 2045 [à propos de candidas officiers de carrière et de candidats sous-officiers de carrière qui n'achèvent pas leur formation à l'armée et qui sont contraints de rembourser une partie des traitements perçus au cours de la formation]

B.4.2. [...] L'obligation de remboursement n'est donc pas applicable à tous ceux qui entament une formation à l'armée et échouent, mais uniquement à la catégorie limitée de militaires qui interrompent leur formation d'officier ou de sous-officier après avoir déjà obtenu un diplôme ou un certificat intermédiaire aux frais de l'armée.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

B.4.3. L'obligation de rembourser une partie des traitements perçus au cours de la formation est justifiée en tant que contrepartie de l'avantage que les militaires retirent de la formation dont ils ont bénéficié aux frais de la collectivité. Cette mesure tend également à éviter qu'un investissement consenti dans l'intérêt général soit détourné de son objectif qui est de pourvoir aux cadres de l'armée. [...]

B.4.5. Compte tenu de ce qui précède, les obligations imposées ne peuvent être considérées comme disproportionnées aux objectifs poursuivis par le législateur. [...]

B.5.1. La question se pose toutefois de savoir si les dispositions entreprises sont discriminatoires en ce qu'elles ne s'appliquent pas seulement à ceux qui entament leur carrière militaire après la publication de la loi du 16 mars 2000, mais également à ceux qui avaient déjà entamé leur formation mais qui ne l'avaient pas encore achevée.

À cet égard, les requérants dénoncent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 190 de la Constitution – aux termes duquel les lois ne sont obligatoires qu'après avoir été publiées dans la forme déterminée par la loi – et avec le principe de la sécurité juridique ainsi que le principe de la confiance légitime.

B.5.2. C'est l'effet ordinaire de toute règle de droit de s'appliquer immédiatement, au terme d'un délai fixé par la loi, calculé à partir de sa publication, sans pour cela méconnaître le prescrit de l'article 190 de la Constitution.

Il appartient en premier lieu au législateur de régler l'entrée en vigueur d'une loi nouvelle et de décider de prévoir ou non des mesures transitoires. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si la date d'entrée en vigueur établit une différence de traitement insusceptible de justification raisonnable.

En ce qu'elles se trouvent dans le prolongement de la réglementation contenue à l'article 86 de la loi du 20 mai 1994 portant statut des militaires court terme, les mesures attaquées n'imposent pas d'obligations disproportionnées à ceux qui avaient entamé leur formation avant la publication de la loi attaquée et ne l'avaient pas encore achevée avant son entrée en vigueur.

Les dispositions entreprises ne sont dès lors pas contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 190 de la Constitution ou avec les principes généraux de droit invoqués par les requérants. [...]

B.6.2. [...] Les militaires de carrière qui ont achevé une formation aux frais de l'armée doivent, en contrepartie de la formation reçue aux frais de la collectivité, prêter une période de rendement. S'ils souhaitent quitter l'armée avant terme, ils doivent rembourser une partie du traitement reçu au cours de la formation. Etant donné que les candidats militaires qui quittent l'armée n'achèvent nécessairement pas leur formation, ils ne sont pas tenus de prêter une période de rendement, mais sont uniquement tenus à un remboursement. La situation des deux catégories de personnes n'est donc comparable que pour ce qui est du régime de remboursement. [...]

[Affaires n^{os} 2046 et 2047 à propos des obligations de rendement et du régime de démission de certains militaires du cadre actif]

[...]

B.9.1. Les dispositions entreprises imposent aux militaires qui ont bénéficié d'une formation aux frais de l'armée de prêter une période de rendement égale à une fois et demie la durée de la formation, cette période ne pouvant être inférieure à trois ans ni supérieure à douze ans par formation. Si les militaires concernés souhaitent quitter l'armée après avoir presté la période de rendement minimale mais avant la fin de la

période de rendement complète, le Roi ou l'autorité qu'Il désigne apprécie la demande de démission en fonction de l'intérêt du service.

Conformément à l'article 4 de la loi entreprise, s'ils obtiennent leur démission avant d'avoir accompli la période de rendement obligatoire, les intéressés doivent rembourser une partie des traitements perçus au cours de la formation, compte tenu du rendement presté.

B.9.2. La règle selon laquelle le militaire qui a bénéficié d'une formation aux frais de l'autorité et qui a reçu un traitement pendant sa formation est tenu d'effectuer un service effectif ou de rembourser une partie des traitements perçus durant la formation, est justifiée pour les motifs exposés en B.4.3.

B.9.3. La liberté individuelle, garantie par l'article 12 de la Constitution, et plus particulièrement le droit au travail, garanti par l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution, n'ont pas un caractère absolu. Les missions confiées à l'armée participant à la réalisation d'objectifs d'intérêt général, certaines contraintes peuvent être imposées à ceux qui ont choisi la carrière militaire. Il convient cependant d'examiner si les mesures critiquées reposent sur des critères admissibles, si elles servent les objectifs d'intérêt général poursuivis et si elles ne sont pas disproportionnées à ces objectifs. [...].

B.15.4. L'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il s'applique à une démission présentée avant l'entrée en vigueur de cette loi. Il doit être annulé dans cette mesure. [...] ».

Dans son arrêt n° 156/2016 du 8 décembre 2016, la Cour a également jugé de ce qui suit :

« [Par quatre arrêts, n^{os} 233.064, 233.062, 233.067 et 233.066, du 27 novembre 2015 en cause respectivement de Valentin Meys, Tobias Kleines, Harold Mahaux et David Jost contre l'État belge, le Conseil d'État a posé deux questions préjudicielles relatives à l'article 13 de la loi du 10 janvier 2010 instituant l'engagement volontaire militaire et modifiant diverses lois applicables au personnel militaire, publiée au *Moniteur belge* du 12 février 2010, modifiant l'article 7 de la loi du 16 mars 2000 relative à la démission de certains militaires et à la résiliation de l'engagement ou du rengagement de certains candidats militaires].

[...]

B.5.1. Par son arrêt n° 28/2002 du 30 janvier 2002, la Cour a jugé :

‘L'obligation de rembourser une partie des traitements perçus au cours de la formation est justifiée en tant que contrepartie de l'avantage que les militaires retirent de la formation dont ils ont bénéficié aux frais de la collectivité. Cette mesure tend également à éviter qu'un investissement consenti dans l'intérêt général soit détourné de son objectif qui est de pourvoir aux cadres de l'armée’ (B.4.3).

B.5.2. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.2 que la disposition en cause étend l'obligation de remboursement, qui était auparavant liée à l'obtention d'un diplôme, en l'imposant dès l'acquisition de soixante crédits au moins à l'École royale militaire, compte tenu de la réforme de l'enseignement supérieur qui permet de valoriser ces crédits dans un autre établissement d'enseignement supérieur et d'y obtenir des dispenses. L'obligation de remboursement reste dès lors justifiée en tant que contrepartie d'un avantage que les candidats militaires du cadre actif retirent de la formation dont ils ont bénéficié aux frais de la collectivité.

B.6. Il ressort des travaux préparatoires de la disposition en cause cités en B.2 que le législateur a voulu viser les candidats qui avaient entamé leur formation à l'École royale militaire avant l'entrée en vigueur de la loi pour mettre fin à des pratiques contraires à l'objectif du législateur et pour des motifs budgétaires.

La disposition en cause soumet dès lors à l'obligation de rembourser une partie des traitements perçus au cours de la formation les candidats militaires actifs qui avaient acquis soixante crédits avant son entrée en vigueur ou qui les ont acquis à la fin de l'année académique en cours, alors qu'ils ne pouvaient pas prévoir, au moment de leur engagement à l'armée ou au moment de l'acquisition des soixante crédits, que cette acquisition les soumettrait à l'obligation de remboursement.

B.7.1. La modification d'une loi implique nécessairement que la situation de ceux qui étaient soumis à la loi ancienne soit différente de la situation de ceux qui sont soumis à la loi nouvelle. Une telle différence de traitement n'est pas contraire en soi aux articles 10 et 11 de la Constitution. Si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et, en principe, il n'est pas tenu de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si l'absence d'une mesure transitoire entraîne une différence de traitement qui n'est pas susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

B.7.2. En ce qu'elle se trouve dans le prolongement de la réglementation contenue dans les articles 7, modifié par la disposition en cause, et 16 de la loi du 16 mars 2000 précitée, qui soumettent à l'obligation de remboursement le candidat militaire qui obtient un diplôme de candidat, et qu'elle prend en compte un avantage résultant de la réforme de l'enseignement supérieur qui permet de valoriser les crédits obtenus dès la première année sans devoir attendre l'obtention d'un diplôme, la disposition en cause impose une obligation qui n'est pas sans justification raisonnable à ceux qui se sont engagés à l'armée avant l'entrée en vigueur de la disposition en cause et ne porte pas une atteinte excessive à leurs attentes légitimes.

B.7.3. Dès lors que l'obligation de remboursement est liée à l'avantage acquis par la valorisation des crédits, le législateur n'était pas non plus tenu d'opérer une différence de traitement entre les candidats militaires suivant qu'ils ont perçu leurs traitements avant ou après l'entrée en vigueur de la disposition en cause.

B.7.4. En outre, aux termes de l'alinéa 2 de la disposition en cause, l'indemnité à rembourser ne représente pas la totalité du traitement, mais se limite à 73 % des traitements nets payés pendant la formation.

Par ailleurs, l'article 8 de la loi du 16 mars 2000 précitée prévoit que, pour des raisons sociales exceptionnelles, le Roi peut, par décision motivée, exonérer de tout ou partie du remboursement des frais de formation et des traitements perçus pendant la formation, le militaire qui en fait la demande. La loi habilite le Roi à définir Lui-même ce qu'il faut entendre, dans chaque cas individuel, par 'raisons sociales exceptionnelles'.

B.7.5. Compte tenu de ce qui précède, l'obligation de remboursement prévue par la disposition en cause ne peut être considérée comme ayant des effets disproportionnés aux objectifs poursuivis par le législateur.

B.8. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative. [...] ».

3. Interrogée sur l'avant-projet au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'officier déléguée a répondu aux trois questions qui lui étaient posées en transmettant les informations complémentaires suivantes :

1) Pourriez-vous indiquer quelle est la durée de(s) (la) formation(s) visée(s) par les dispositions en projet (annexe B, tableau E, de la loi du 28/02/2007, en projet) afin de vérifier si la période de rendement qui est prévue par l'article 179, § 3, alinéa 2, de la loi du 28/02/2007, en projet, pour les pilotes visés à l'article 179, § 1^{er}, 6°, telle qu'étendue de quatre à six ans, reste proportionnée ?

« Les périodes de rendement 'initiales' des formations de base des militaires sont définies soit sur la base d'un premier principe de proportionnalité défini à l'Art 179, § 2, alinéa 1^{er} (une fois et demie la durée de la formation), ou soit forfaitairement pour des formations plus 'spécifiques' ou avec des coûts élevés. De la sorte, le candidat officier auxiliaire dont la durée de la formation de base est de 4 ans, a une période de rendement initiale de 6 ans. Par contre, des formations 'non de base' reprises sous le libellé 'tout autre formation' à l'Art 179, § 1^{er}, 5°, ne suivent pas un principe de proportionnalité, mais un critère de coût cumulé (Min 5.000 euros sur une durée de deux). Pour ces formations, la période de rendement 'supplémentaire' est de 2 ans. Pour les reconversions pilotes, le principe de base de proportionnalité n'a pas été suivi. La période de rendement est ainsi forfaitaire. La durée et le coût des reconversions ne sont à priori pas connus à l'avance. Ces paramètres (durée et coût) dépendent de nombreux facteurs comme les pré-requis du pilote et son expérience, les contrats de leasing et obligations imposées par les constructeurs, ... Même pour les reconversions, il n'y a pas forcément de proportionnalité entre durée et coût. De la sorte, certaines reconversions ont une durée de quelques semaines et un coût très élevé et d'autres durent des mois à un coût moins élevé. Comme mentionné dans l'exposé des motifs, le rendement forfaitaire actuel de 4 ans ne permet pas d'employer nos commandants de bord pour une durée suffisante par rapport à l'investissement en temps et en argent et surtout dans la carrière du pilote ».

2) L'avant-projet concerne les pilotes visés à l'article 179, § 1^{er}, 6°, de la loi précitée mais pour quelle(s) raison(s) la période de rendement des autres pilotes visés à l'article 179, § 1^{er}, n'est-elle pas augmentée ou encore comment justifiez-vous d'augmenter uniquement celle des pilotes concernés par l'avant-projet ?

« La disposition vise tous les pilotes sans exception. Nous avons deux 'types' de pilotes : des officiers de carrière et des officiers auxiliaires. Les officiers de carrière pilotes issus de l'ERM ont une période de rendement 'initiale' de 6 ou 7,5 ans en fonction qu'ils soient issus de la faculté sciences sociales et militaires ou de la faculté polytechnique (Art 179, § 1^{er}, 1°, § 2, alinéa 1^{er} et § 5, alinéa 1^{er}, tableau A de l'annexe B) majorée de 3 ans (Art 179, § 2, alinéa 2), selon le cas, 9 ou 10,5 ans. Les officiers auxiliaires pilotes ont une période de rendement 'initiale' de 6 ans (Art 179, § 1^{er}, 4° et § 2, alinéa 3). Au départ, les candidats pilotes sont formés sur un type d'avion bien précis. Une fois, qu'ils ont réussi la formation et ainsi obtenu le brevet supérieur de pilote, ils sont soumis à une période de rendement initiale. Certains volent toute leur carrière sur le même aéronef (principalement les officiers auxiliaires). Toutefois, certains pilotes (à leur demande, pour des raisons opérationnelles, de changement de contrat et de matériel, et de carrière (professionnelles) suivent des 'reconversions'. Tout pilote sans distinction de la Défense qui suit une reconversion vers un autre type d'aéronef se voit attribuer une période de rendement 'supplémentaire' actuellement de 4 ans ».

3) L'avant-projet ne prévoit pas de dispositions transitoires : qu'en est-il pour les pilotes qui suivent actuellement les formations concernées ou qui sont actuellement en période de rendement en application de l'article 179, § 3, alinéa 2, de la loi précitée?

« Nous avons actuellement des pilotes dans cette situation. À dessein, des dispositions transitoires n'ont pas été prévues. Ils seront donc soumis à la loi du changement ».

4. Les explications fournies par le délégué compléteraient utilement l'exposé des motifs.

S'agissant toutefois de l'absence de disposition transitoire pour les pilotes qui suivent actuellement les formations concernées ou qui sont actuellement en période de rendement en application de l'article 179, § 3, alinéa 2, de la loi du 28 février 2007, il appartient tout spécialement à l'auteur de l'avant-projet de fournir une justification raisonnable au regard des principes déduits de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ¹.

*

¹ Voir notamment C.C., 30 janvier 2002, n° 28/2002, B.5.2 ; 8 décembre 2016, n° 156/2016, B.7.2.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Artikel 2 van het voorontwerp strekt ertoe de rendementsperiode van de piloot die een vorming heeft gevolgd met het oog op zijn omscholing op een ander type van luchtvaartuig dan dat waarop hij oorspronkelijk is gevormd, van vier op zes jaar te brengen (ontworpen artikel 179, § 3, tweede 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’).

Artikel 3 van het voorontwerp strekt ertoe de terugbetaling van de kosten van die vorming over zes jaar te spreiden en de terminologie te verduidelijken (ontworpen bijlage B, tabel E, bij de wet van 28 februari 2007).

Uit de memorie van toelichting blijkt dat die verlenging van de rendementsperiode geen budgettaire bedoelingen heeft doordat de terug te betalen bedragen in geval van vertrek tijdens de rendementsperiode lineair gespreid worden over 6 in plaats van over 4 jaar, en dat de enige reden voor die verlenging de bedoeling is om de operationaliteit te kunnen garanderen omdat men over voldoende copiloten, boordcommandanten en instructeurs-piloten moet kunnen beschikken voor de transportvliegtuigen.

In de bespreking van artikel 2 wordt in het bijzonder uiteengezet dat de piloot na vier jaar (de huidige rendementsperiode) slechts één jaar als boordcommandant heeft kunnen dienen en nog niet heeft kunnen bijdragen aan de opleiding van nieuwe piloten, en dat door het verlengen van de rendementsperiode tot zes jaar de minimaal vereiste verhouding copiloten-boordcommandanten (50/50) gewaarborgd kan worden.

2. Inzake de terugbetaling van de kosten van een vorming die bij Defensie gevolgd is en de rendementsperiode waartoe militairen gehouden zijn, dient rekening te worden gehouden met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

In zijn arrest nr. 28/2002 van 30 januari 2002 heeft het Grondwettelijk Hof het volgende geoordeeld:

“De zaak nr. 2045 [over kandidaat-beroepsofficieren en kandidaat-beroepsonderofficieren die hun opleiding binnen het leger niet voltooien en daarom tot terugbetaling van een gedeelte van de tijdens de vorming ontvangen wedden worden verplicht]

B.4.2. (...) De terugbetalingsverplichting geldt dus niet voor eenieder die een vorming in het leger aanvangt en daarin niet slaagt, maar slechts voor de beperkte categorie van militairen die hun vorming tot officier of onderofficier afbreken na reeds een tussentijds diploma of getuigschrift op kosten van het leger te hebben verworven.

B.4.3. De verplichting om een deel van de tijdens de vorming ontvangen wedden terug te betalen is verantwoord als tegenprestatie voor het voordeel dat de militairen halen uit de opleiding die zij op kosten van de gemeenschap hebben genoten. Die maatregel strekt er eveneens toe te vermijden dat een met het oog op het algemeen belang gedane investering van haar doelstelling wordt afgewend, die erin bestaat in de nodige kaders van het leger te voorzien. (...)

B.4.5. Rekening houdend met het bovenstaande kunnen de opgelegde verplichtingen niet als onevenredig met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen worden beschouwd. (...)

B.5.1. De vraag rijst evenwel of de bestreden bepalingen een discriminatie inhouden, doordat ze niet alleen gelden voor degenen die hun militaire loopbaan aanvangen na de bekendmaking van de wet van 16 maart 2000, maar ook voor degenen die voorheen hun opleiding waren begonnen, doch deze nog niet hadden voltooid.

De verzoekers voeren in dat verband een schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 190 van de Grondwet – luidens hetwelk de wetten slechts verbindend zijn na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald - alsook met het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van het gewettigd vertrouwen.

B.5.2. Het is het gewone gevolg van een rechtsregel dat hij, na verloop van een door de wet bepaalde termijn vanaf de bekendmaking ervan, geacht wordt van onmiddellijke toepassing te zijn, zonder dat daardoor het voorschrift vervat in artikel 190 van de Grondwet wordt miskend.

Het komt in eerste instantie de wetgever toe om de inwerkingtreding van een nieuwe wet te regelen en uit te maken of hij al dan niet in overgangsmaatregelen dient te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien het tijdstip van inwerkingtreding tot een onderscheid in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.

Doordat de bestreden maatregelen in het verlengde liggen van de regeling vervat in artikel 86 van de wet van 20 mei 1994 houdende statuut van de militairen korte termijn, leggen zij geen onevenredige verplichtingen op aan degenen die hun vorming hadden aangevangen vóór de bekendmaking van de bestreden wet en ze nog niet hadden voltooid vóór de inwerkingtreding ervan.

De bestreden bepalingen zijn derhalve niet strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 190 van de Grondwet en met de door de verzoekers aangevoerde algemene rechtsbeginselen. (...)

B.6.2. (...) De beroepsmilitairen die een vorming op kosten van het leger hebben voltooid, moeten als tegenprestatie voor de op kosten van de gemeenschap genoten opleiding een rendementsperiode vervullen. Indien zij voordien het leger willen verlaten, moeten zij een gedeelte van de tijdens de vorming genoten wedde terugbetalen. Aangezien de kandidaat-militairen die het leger verlaten, noodzakelijkerwijze hun opleiding niet voltooiën, worden zij niet tot een rendementsperiode, doch enkel tot terugbetalingen verplicht. De situatie van beide categorieën van personen is dan ook enkel op het vlak van de terugbetalingsregeling vergelijkbaar. (...)

(Zaken nr. 2046 en nr. 2047 betreffende de rendementsverplichtingen en de ontslagregeling voor sommige militairen van het actief kader)

(...)

B.9.1. De bestreden bepalingen leggen de militairen die een vorming op kosten van het leger hebben genoten, een rendementsverplichting op die gelijk is aan anderhalve maal de duur van de vorming, met een minimum van drie jaar en een maximum van twaalf jaar per vorming. Indien de betrokken militairen na het vervullen van de minimumrendementsperiode, doch vóór het einde van de volledige rendementsperiode, het leger willen verlaten, beoordeelt de Koning of de overheid die Hij aanwijst, de aanvraag om ontslag op grond van het dienstbelang.

Indien het ontslag wordt toegestaan vóór het vervullen van de verplichte rendementsperiode, moeten de betrokkenen overeenkomstig artikel 4 van de wet een deel van de tijdens de vorming genoten wedden terugbetalen, waarbij het gepresteerde rendement in aanmerking wordt genomen.

B.9.2. De regeling volgens welke de militair die een opleiding op kosten van de overheid heeft genoten en tijdens de duurtijd daarvan een wedde heeft ontvangen, verplicht is een werkelijke dienst te vervullen of een gedeelte van de tijdens de vorming ontvangen wedden terug te betalen, is verantwoord door de redenen uiteengezet in B.4.3.

B.9.3. De vrijheid van de persoon, gewaarborgd bij artikel 12 van de Grondwet, en meer in het bijzonder het recht op arbeid, gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet, hebben geen absoluut karakter. Aangezien de opdrachten die aan het leger worden toevertrouwd bijdragen tot de verwezenlijking van doelstellingen van algemeen belang, kunnen aan diegenen die voor de militaire loopbaan hebben gekozen bepaalde verplichtingen worden opgelegd. Er dient echter te worden onderzocht of de bestreden maatregelen op toelaatbare criteria berusten, of zij de nagestreefde doelstellingen van algemeen belang dienen en of zij niet onevenredig zijn ten opzichte van die doelstellingen. (...)

B.15.4. Artikel 4, eerste lid, van de bestreden wet schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het van toepassing is op een ontslag dat werd aangeboden vóór de inwerkingtreding van die wet. Het dient in die mate te worden vernietigd. (...)”.

In zijn arrest nr. 156/2016 van 8 december 2016 heeft het Hof bovendien het volgende geoordeeld:

“[Bij vier arresten, nrs. 233.064, 233.062, 233.067 en 233.066, van 27 november 2015 in zake respectievelijk Valentin Meys, Tobias Kleines, Harold Mahaux en David Jost tegen de Belgische Staat heeft de Raad van State twee prejudiciële vragen gesteld over artikel 13 van de wet van 10 januari 2010 tot instelling van de vrijwillige militaire inzet en tot wijziging van verschillende wetten van toepassing op het militair personeel, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 12 februari 2010, dat artikel 7 van de wet van 16 maart 2000 betreffende het ontslag van bepaalde militairen en de verbreking van de dienstneming of wederdienstneming van bepaalde kandidaat-militairen wijzigt].

(...)

B.5.1. Bij zijn arrest nr. 28/2002 van 30 januari 2002 heeft het Hof geoordeeld:

‘De verplichting om een deel van de tijdens de vorming ontvangen wedden terug te betalen is verantwoord als tegenprestatie voor het voordeel dat de militairen halen uit de opleiding die zij op kosten van de gemeenschap hebben genoten. Die maatregel strekt er eveneens toe te vermijden dat een met het oog op het algemeen belang gedane investering van haar doelstelling wordt afgewend, die erin bestaat in de nodige kaders van het leger te voorzien.’ (B.4.3).

B.5.2. Uit de in B.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de in het geding zijnde bepaling de terugbetalingsverplichting, die voordien gelinkt was aan het behalen van een diploma, uitbreidt door die verplichting op te leggen zodra ten minste 60 studiepunten worden behaald in de Koninklijke Militaire School, gelet op de hervorming van het hoger onderwijs, die het mogelijk maakt die studiepunten te valoriseren in een andere instelling voor hoger onderwijs en er vrijstellingen te verkrijgen. De terugbetalingsverplichting blijft dan ook verantwoord als tegenprestatie voor een voordeel dat de kandidaat-militairen van het actief kader halen uit de opleiding die zij op kosten van de gemeenschap hebben genoten.

B.6. Uit de in B.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling blijkt dat, om een einde te maken aan praktijken die in strijd zijn met de doelstelling van de wetgever en om budgettaire redenen, de wetgever de kandidaten heeft willen beogen die hun opleiding in de Koninklijke Militaire School waren begonnen vóór de inwerkingtreding van de wet.

De in het geding zijnde bepaling onderwerpt de kandidaat-militairen van het actief kader die vóór de inwerkingtreding ervan 60 studiepunten hadden behaald of die deze hebben behaald aan het eind van het lopende academiejaar, bijgevolg aan de verplichting om een gedeelte van de tijdens de opleiding genoten wedden terug te betalen, terwijl zij op het ogenblik van hun dienstneming in het leger of op het ogenblik dat zij 60 studiepunten behaalden, niet konden voorzien dat het behalen van die studiepunten hen aan de terugbetalingsverplichting zou onderwerpen.

B.7.1. De wijziging van een wet impliceert noodzakelijkerwijze dat de situatie van diegenen die waren onderworpen aan de vroegere wet, verschillend is van de situatie van diegenen die zijn onderworpen aan de nieuwe wet. Een dergelijk verschil in behandeling is op zich niet strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Indien de wetgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, vermag hij te oordelen dat die onmiddellijk ingaat en is hij in beginsel niet ertoe gehouden in een overgangsregeling te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de ontstentenis van een overgangsmaatregel tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.

B.7.2. Doordat de in het geding zijnde bepaling in het verlengde ligt van de regeling vervat in artikel 7, gewijzigd bij de in het geding zijnde bepaling, en artikel 16 van de voormelde wet van 16 maart 2000, die de kandidaat-militair die een diploma van kandidaat behaalt aan de terugbetalingsverplichting onderwerpen, en doordat zij rekening houdt met een voordeel dat het gevolg is van de hervorming van het hoger onderwijs, die het mogelijk maakt de vanaf het eerste jaar behaalde studiepunten te valoriseren zonder te moeten wachten tot een diploma wordt behaald, legt zij aan degenen die vóór de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling in het leger dienst hebben genomen een verplichting op die niet zonder redelijke verantwoording is, en doet zij niet op buitensporige wijze afbreuk aan hun rechtmatige verwachtingen.

B.7.3. Aangezien de terugbetalingsverplichting gelinkt is aan het voordeel verkregen door de valorisering van de studiepunten, was de wetgever evenmin ertoe gehouden onder de wedden ontvangen door de kandidaat-militairen een verschil in behandeling te maken naargelang zij hun wedden vóór of na de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling hebben ontvangen.

B.7.4. Bovendien bedraagt, luidens het tweede lid van de in het geding zijnde bepaling, de terug te betalen vergoeding niet de volledige wedde, maar wordt zij beperkt tot 73 pct. van de netto uitbetaalde wedden gedurende de vorming.

Daarenboven voorziet artikel 8 van de voormelde wet van 16 maart 2000 erin dat wegens uitzonderlijke sociale redenen de Koning de militair die erom verzoekt, bij gemotiveerde beslissing, kan vrijstellen van de gehele of gedeeltelijke terugbetaling van de opleidingskosten en van de tijdens de vorming genoten wedden. De wet kent de Koning de bevoegdheid toe om uit te maken wat in elk individueel geval onder 'uitzonderlijke sociale redenen' moet worden begrepen.

B.7.5. Rekening houdend met het bovenstaande kan de terugbetalingsverplichting waarin is voorzien bij de in het geding zijnde bepaling niet worden beschouwd als een verplichting waarvan de gevolgen niet evenredig zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

B.8. De prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord. (...)”

3. Op een vraag over het voorontwerp in het licht van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, heeft de gemachtigde officier de drie vragen die haar zijn voorgelegd, beantwoord door de volgende aanvullende informatie over te zenden:

1) Kunt u aangeven wat de duur is van de vorming(en) waarvan sprake is in de ontworpen bepalingen (ontworpen bijlage B, tabel E, van de wet van 28/02/2007), opdat kan worden nagegaan of de rendementsperiode waarin het ontworpen artikel 179, § 3, tweede lid, van de wet van 28/02/2007 voorziet en die van vier op zes jaar gebracht wordt, niet disproportioneel lang wordt voor de piloten bedoeld in artikel 179, § 1, 6°?

“Les périodes de rendement ‘initiales’ des formations de base des militaires sont définies soit sur la base d’un premier principe de proportionnalité défini à l’Art 179, § 2, alinéa 1^{er} (une fois et demie la durée de la formation), ou soit forfaitairement pour des formations plus ‘spécifiques’ ou avec des coûts élevés. De la sorte, le candidat officier auxiliaire dont la durée de la formation de base est de 4 ans, a une période de rendement initiale de 6 ans. Par contre, des formations ‘non de base’ reprises sous le libellé ‘tout autre formation’ à l’Art 179, § 1^{er}, 5°, ne suivent pas un principe de proportionnalité, mais un critère de coût cumulé (Min 5.000 euros sur une durée de deux). Pour ces formations, la période de rendement ‘supplémentaire’ est de 2 ans. Pour les reconversions pilotes, le

principe de base de proportionnalité n'a pas été suivi. La période de rendement est ainsi forfaitaire. La durée et le coût des reconversions ne sont à priori pas connus à l'avance. Ces paramètres (durée et coût) dépendent de nombreux facteurs comme les pré-requis du pilote et son expérience, les contrats de leasing et obligations imposées par les constructeurs, ... Même pour les reconversions, il n'y a pas forcément de proportionnalité entre durée et coût. De la sorte, certaines reconversions ont une durée de quelques semaines et un coût très élevé et d'autres durent des mois à un coût moins élevé. Comme mentionné dans l'exposé des motifs, le rendement forfaitaire actuel de 4 ans ne permet pas d'employer nos commandants de bord pour une durée suffisante par rapport à l'investissement en temps et en argent et surtout dans la carrière du pilote."

2) Het voorontwerp heeft betrekking op de piloten bedoeld in artikel 179, § 1, 6°, van de voornoemde wet, maar om welke reden(en) wordt de rendementsperiode van de overige piloten bedoeld in artikel 179, § 1, niet verlengd, of, met andere woorden, hoe verantwoordt u dat de rendementsperiode alleen verlengd wordt voor de piloten op wie het voorontwerp betrekking heeft?

"La disposition vise tous les pilotes sans exception. Nous avons deux 'types' de pilotes : des officiers de carrière et des officiers auxiliaires. Les officiers de carrière pilotes issus de l'ERM ont une période de rendement 'initiale' de 6 ou 7,5 ans en fonction qu'ils soient issus de la faculté sciences sociales et militaires ou de la faculté polytechnique (Art 179, § 1^{er}, 1°, § 2, alinéa 1^{er} et § 5, alinéa 1^{er}, tableau A de l'annexe B) majorée de 3 ans (Art 179, § 2, alinéa 2), selon le cas, 9 ou 10,5 ans. Les officiers auxiliaires pilotes ont une période de rendement 'initiale' de 6 ans (Art 179, § 1^{er}, 4° et § 2, alinéa 3). Au départ, les candidats pilotes sont formés sur un type d'avion bien précis. Une fois, qu'ils ont réussi la formation et ainsi obtenu le brevet supérieur de pilote, ils sont soumis à une période de rendement initiale. Certains volent toute leur carrière sur le même aéronef (principalement les officiers auxiliaires). Toutefois, certains pilotes (à leur demande, pour des raisons opérationnelles, de changement de contrat et de matériel, et de carrière (professionnelles) suivent des 'reconversions'. Tout pilote sans distinction de la Défense qui suit une reconversion vers un autre type d'aéronef se voit attribuer une période de rendement 'supplémentaire' actuellement de 4 ans."

3) Het voorontwerp bevat geen overgangsmaatregelen: *quid* met de piloten die de betrokken vormingen nu aan het volgen zijn of die thans een rendementsperiode doormaken met toepassing van artikel 179, § 3, tweede lid, van de voornoemde wet?

"Nous avons actuellement des pilotes dans cette situation. À dessein, des dispositions transitoires n'ont pas été prévues. Ils seront donc soumis à la loi du changement".

4. Men zou er goed aan doen de memorie van toelichting aan te vullen met de door de gemachtigde verstrekte uitleg.

Wat evenwel het ontbreken van een overgangsbepaling betreft voor de piloten die de betrokken vormingen nu aan het volgen zijn of die thans een rendementsperiode doormaken met toepassing van artikel 179, § 3, tweede lid, van de wet van 28 februari 2007, is de steller van het voorontwerp er heel in het bijzonder toe gehouden daarvoor een redelijke verantwoording te geven in het licht van de beginselen die uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof voortvloeien.¹

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT

¹ Zie inzonderheid GwH 30 januari 2002, nr. 28/2002, B.5.2; 8 december 2016, nr. 156/2016, B.7.2.