



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.930/4
du 30 septembre 2020

advies 67.930/4
van 30 september 2020

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant diverses
dispositions relatives au régime
d'indemnisation applicable aux
militaires en service
permanent'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
diverse bepalingen betreffende
het vergoedingsstelsel
toepasselijk op de militairen
met vaste dienst'

Le 7 août 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères et de la Défense à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 2 octobre 2020 *, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant diverses dispositions relatives au régime d'indemnisation applicable aux militaires en service permanent'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 30 septembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 septembre 2020.

* Par courriel du 7 août 2020.

*

Op 7 augustus 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken en van Defensie verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 2 oktober 2020 *, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het vergoedingsstelsel toepasselijk op de militairen met vaste dienst'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 30 september 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 september 2020.

* Bij e-mail van 7 augustus 2020.

*

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 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

1. Les articles 1^{er} à 12 du projet, qui tendent à modifier l'arrêté royal du 15 janvier 1962 'fixant le régime d'indemnisation applicable aux militaires accomplissant des déplacements de service à l'extérieur du Royaume', trouvent leur fondement juridique dans l'article 10bis de la loi du 20 mai 1994 'relative aux droits pécuniaires des militaires' ¹.

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de préciser qu'il s'agit du paragraphe 2 de l'article 10bis de la loi du 20 mai 1994, tel qu'inséré par la loi du 27 mars 2003.

2. Les articles 13 et 14 ont pour objet de modifier l'arrêté royal du 18 mars 2003 'relatif au statut pécuniaire des militaires de tous rangs et au régime des prestations de service des militaires du cadre actif au-dessous du rang d'officier'.

L'auteur du projet complétera le préambule en mentionnant le fondement juridique pertinent pour ces deux dispositions.

DISPOSITIF

Articles 2 et 8

À l'heure actuelle, selon l'article 4 de l'arrêté royal du 15 janvier 1962 'fixant le régime d'indemnisation applicable aux militaires accomplissant des déplacements de service à l'extérieur du Royaume', les missions temporaires accomplies hors du Royaume par un militaire donnent lieu au remboursement des sommes dépensées au titre de frais de logement, de frais de nourriture et de menues dépenses.

¹ Cette disposition prévoit :

« § 1^{er}. Une indemnité est octroyée au militaire astreint à supporter des charges réelles qui ne peuvent être considérées comme normales et inhérentes à la fonction de militaire.

Lorsque la situation qui donne lieu à l'octroi d'une indemnité est susceptible de se reproduire, le montant peut être établi forfaitairement.

§ 2. Le Roi détermine les montants et règle l'octroi des avantages visés au § 1^{er}.

Toutefois, il peut charger le Ministre de la Défense de fixer les mesures complémentaires nécessaires à l'exécution de la réglementation arrêtée par Lui.

[...] ».

L'article 2 du projet tend à modifier cette disposition.

L'article 2, 1°, du projet ajoute le remboursement des sommes dépensées au titre de frais de transport.

L'article 2, 2°, du projet contient une délégation au ministre de la Défense.

Afin que celle-ci soit conforme à l'article 10bis, § 2, alinéa 2, de la loi du 20 mai 1994, le ministre de la Défense ne peut être habilité à fixer les conditions de la réglementation, il n'est en effet que chargé, aux termes de la loi, d'élaborer les mesures complémentaires nécessaires à celle-ci.

Par voie de conséquence, le texte en projet doit être fondamentalement revu et complété en conséquence afin qu'ensuite le ministre de la Défense n'ait plus qu'à définir les mesures complémentaires de la réglementation en projet.

Article 5

L'article 5 du projet tend à remplacer l'article 5 du même arrêté royal du 15 janvier 1962 afin d'allouer une indemnité pour service permanent ² comme suit :

« § 1^{er}. Le militaire en service permanent bénéficie d'une indemnité pour service permanent.

Tenant compte de la situation personnelle et familiale du militaire, l'indemnité pour service permanent est subdivisée en :

1° une indemnité de poste ;

2° une indemnité pour frais de logement ;

3° une indemnité pour frais de scolarité ;

4 ° une indemnité pour courtage ;

5° selon le cas, tous autres compléments d'indemnités ou interventions financières alloués dans des situations particulières fixées par le Ministre de la Défense.

§ 2. Le Ministre de la Défense détermine les montants et les conditions d'octroi des indemnités visées au § 1^{er}, alinéa 2.

L'indemnité de poste et l'indemnité pour frais de logement sont payables mensuellement, à terme échu ».

² Tel que défini à l'article 2, 4°, de l'arrêté royal du 15 janvier 1962, en projet, c'est-à-dire pour le militaire qui effectue un déplacement de service à l'étranger, dans la sous-position « en service normal », dont il apparaît d'emblée que sa durée sera d'au moins cinq mois sans interruption.

L'article 5 du projet donne lieu aux observations suivantes :

– la délégation au ministre de la Défense pour déterminer les montants et les conditions d'octroi de ces différentes indemnités est beaucoup trop large ; elle a également pour effet de ne pas respecter les termes de l'habitation contenue dans l'article 10*bis*, § 2, de la loi du 20 mai 1994 quant aux rôles respectifs du Roi et du ministre de la Défense dès lors que le législateur a prévu que c'est au Roi qu'il appartient de fixer les montants et de régler l'octroi des avantages et que le ministre de la Défense ne peut fixer que les mesures complémentaires nécessaires à l'exécution de la réglementation.

Par voie de conséquence, le texte en projet doit être fondamentalement revu et complété afin qu'ensuite le ministre de la Défense n'ait plus qu'à définir les mesures complémentaires de la réglementation en projet ³.

– la délégation au ministre de la Défense pour fixer « tous autres compléments d'indemnités ou interventions financières dans des situations particulières », si elle peut être considérée comme une mesure complémentaire, n'est néanmoins pas admissible en ce qu'elle ne détermine ni de quels types de compléments d'indemnités ou d'interventions financières il s'agit, ni quelles peuvent être ces situations particulières, ni quels sont les conditions et montants envisagés.

L'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, 5°, de l'arrêté royal du 15 janvier 1962, en projet, sera revu en conséquence.

*

³ Tel n'est pas le cas en l'espèce : voir le projet d'arrêté ministériel 'fixant le régime d'indemnisation applicable aux militaires en service permanent' qui a donné lieu, ce jour, à l'avis n° 67.931/4.

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 voormelde 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. De artikelen 1 tot 12 van dit ontwerp, die strekken tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 januari 1962 ‘tot vaststelling van het vergoedingsstelsel toepasselijk op de militairen die dienstreizen volbrengen in het buitenland’, hebben als rechtsgrond artikel 10bis van de wet van 20 mei 1994 ‘betreffende de geldelijke rechten van de militairen’.¹

In het eerste lid dient nauwkeuriger aangegeven te worden dat het gaat om paragraaf 2 van artikel 10bis van de wet van 20 mei 1994, zoals dat artikel ingevoegd is bij de wet van 27 maart 2003.

2. De artikelen 13 en 14 strekken tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 maart 2003 ‘houdende bezoldigingsregeling van de militairen van alle rangen en betreffende het stelsel van de dienstprestaties van de militairen van het actief kader beneden de rang van officier’.

De steller van het ontwerp moet de aanhef aanvullen met de vermelding van de rechtsgrond die voor deze beide bepalingen relevant is.

DISPOSITIEF

Artikelen 2 en 8

Vandaag de dag geldt volgens artikel 4 van het koninklijk besluit van 15 januari 1962 ‘tot vaststelling van het vergoedingsstelsel toepasselijk op de militairen die dienstreizen volbrengen in het buitenland’ dat voor tijdelijke opdrachten door een militair buiten

¹ Dat artikel 10bis luidt als volgt:

“§ 1. Een vergoeding wordt toegekend aan de militair, die verplicht wordt werkelijke lasten te dragen die niet als normaal en inherent aan het ambt van militair kunnen worden beschouwd.

Wanneer de situatie, die aanleiding geeft tot het toekennen van een vergoeding, onderhevig is aan herhaling, kan het bedrag forfaitair worden vastgesteld.

§ 2. De Koning bepaalt de bedragen en regelt de toekenning van de in § 1 bedoelde voordelen.

Hij mag evenwel de Minister van Landsverdediging belasten met het bepalen van de aanvullende maatregelen nodig voor de uitvoering van een door Hem vastgestelde regeling.

(...).”

het Rijk de bedragen terugbetaald worden die als huisvestingskosten, voedingskosten en geringe kosten uitgegeven zijn.

Artikel 2 van dit ontwerp strekt tot wijziging van die bepaling.

Volgens artikel 2, 1°, van dit ontwerp zullen ook de bedragen terugbetaald worden die als vervoerskosten uitgegeven zijn.

Bij artikel 2, 2°, van dit ontwerp wordt een machtiging verleend aan de minister bevoegd voor Defensie.

Om die machtiging in overeenstemming te brengen met artikel 10*bis*, § 2, tweede lid, van de wet van 20 mei 1994, mag de minister van Defensie niet gemachtigd worden tot het vaststellen van de voorwaarden van de regeling, aangezien hij luidens de wet slechts belast is met het vaststellen van de aanvullende maatregelen die daarvoor nodig zijn.

Bijgevolg moet de ontworpen tekst grondig herzien worden en dienovereenkomstig aangevuld worden opdat de minister van Defensie vervolgens nog alleen de aanvullende maatregelen van de ontworpen regeling hoeft vast te stellen.

Artikel 5

Artikel 5 van dit ontwerp strekt ertoe artikel 5 van datzelfde koninklijk besluit van 15 januari 1962 als volgt te vervangen teneinde een vergoeding voor vaste dienst toe te kennen:²

“§ 1. De militair met vaste dienst geniet van een vergoeding voor vaste dienst.

Rekening houdende met de persoonlijke en familiale situatie van de militair, is deze vergoeding voor vaste dienst onderverdeeld in:

- 1° een postvergoeding;
- 2° een vergoeding voor logementskosten;
- 3° een vergoeding voor schoolkosten;
- 4° een vergoeding voor makelaarskosten;

5° naargelang het geval, alle andere aanvullende vergoedingen of financiële tussenkomsten toegekend in bijzondere omstandigheden bepaald door de Minister van Defensie.

§ 2. De Minister van Defensie bepaalt de bedragen en de toekenningsvoorwaarden van de in § 1, tweede lid, bedoelde vergoedingen.

De postvergoeding en de vergoeding voor logementskosten zijn maandelijks na vervallen termijn betaalbaar.”

² Zoals bepaald in het ontworpen artikel 2, 4°, van het koninklijk besluit van 15 januari 1962, namelijk voor de militair die een dienstreis in het buitenland maakt in de deelstand “in normale dienst” waarvan bij aanvang blijkt dat de duur ervan minstens vijf ononderbroken maanden zal bedragen.

Artikel 5 van dit ontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

– de machtiging die daarbij aan de minister van Defensie verleend wordt voor het bepalen van de bedragen en de toekenningsvoorwaarden van al die vergoedingen is veel te ruim; die machtiging heeft eveneens tot gevolg dat de perken te buiten gegaan worden van de machtiging die vervat is in artikel 10bis, § 2, van de wet van 20 mei 1994 wat de respectieve rol van de Koning en de minister van Defensie betreft, aangezien de wetgever bepaald heeft dat het aan de Koning is om het bedrag van de voordelen te bepalen en te regelen wanneer ze toegekend worden en dat de minister van Defensie alleen de aanvullende maatregelen mag vaststellen die nodig zijn voor de uitvoering van de regeling.

Bijgevolg moet de ontworpen tekst grondig herzien en aangevuld worden opdat de minister van Defensie vervolgens nog alleen de aanvullende maatregelen van de ontworpen regeling hoeft vast te stellen.³

– de machtiging die aan de minister van Defensie verleend wordt voor het bepalen van “alle andere aanvullende vergoedingen of financiële tussenkomsten (die) toegekend (worden) in bijzondere omstandigheden” kan weliswaar als een aanvullende maatregel beschouwd worden, maar kan desondanks niet aanvaard worden, doordat daarin niet bepaald wordt om welke soorten van aanvullende vergoedingen of financiële tussenkomsten het gaat, welke die bijzondere omstandigheden kunnen zijn of met welke toekenningsvoorwaarden en bedragen men daarbij overweegt te werken.

Het ontworpen artikel 5, § 1, tweede lid, 5°, van het koninklijk besluit van 15 januari 1962 moet dienovereenkomstig herzien worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

³ Dat is *in casu* niet het geval: zie het ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van het vergoedingsstelsel toepasselijk op de militairen met vaste dienst’ waarover vandaag advies 67.931/4 uitgebracht is.