



S

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.874/4
du 21 février 2022

advies 70.874/4
van 21 februari 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrête 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'

een ontwerp van koninklijk
besluit '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'

Le 21 janvier 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Défense à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant 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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 février 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 février 2022.

*

Op 21 januari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Defensie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit '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'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 21 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, eerste 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 21 februari 2022.

*

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.

RECEVABILITÉ

Dans son avis n° 62.845/4¹, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« Dans son avis 55.157/4, donné le 10 février 2014, sur un projet devenu l'arrêté royal du 14 mars 2014 'modifiant 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', la section de législation constatait ce qui suit :

'Le texte en projet a pour seul objet de modifier l'annexe A à 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' qui comprend différents tableaux contenant des échelles de traitement.

Au regard de l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, le projet d'arrêté royal à l'examen est dépourvu de caractère réglementaire dans la mesure où il revient à fixer des échelles de traitement sans établir de conditions particulières à leur octroi²⁻³⁻⁴⁻⁵.

Par conséquent, l'arrêté royal en projet ne doit pas être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État'.

¹ Avis n° 62.845/4 donné le 14 février 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 avril 2018 'modifiant 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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62845.pdf>.

² Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, 2008, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 247, exemple d).

³ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Voir également le rapport annuel 2008-2009, www.raadvst-consetat.be, onglet « L'institution », pp. 35 et sv., en particulier p. 38.

⁴ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Voir aussi Cass. 20 décembre 2012 c.10.0667.F/1.

⁵ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Voir, entre autres, les avis de la section de législation 31.948/2/V donné le 10 septembre 2001 sur un projet devenu l'arrêté royal du 14 novembre 2001 'portant modification de diverses dispositions réglementaires applicables aux agents de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications', 45.223/4 donné le 15 octobre 2008 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 novembre 2008 'modifiant l'arrêté royal du 7 juillet 2003 fixant les échelles de traitement des grades de certains agents civils du département d'état-major renseignement et sécurité', 49.027/4 donné le 22 décembre 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 janvier 2011 'modifiant l'arrêté royal du 2 septembre 2004 portant la réforme des carrières particulières des niveaux A, B, C et D et fixant les échelles de traitement des grades particuliers du Ministère de la Défense' et 53.749/2/V donné le 7 août 2013 sur un projet devenu l'arrêté royal du 25 octobre 2013 'relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale'.

La même conclusion vaut en l'espèce étant donné que le texte en projet tend à modifier les tableaux 2 et 2bis de l'annexe A de 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' (article 2 et annexe du projet) ainsi que, par voie de conséquence, l'article 11, § 1^{er}, de celui-ci (article 1^{er} du projet) » ⁶.

Appliqué au cas d'espèce, il faut en conclure que l'article 17 et les annexes 1 et 2 et l'article 18 et les annexes 3 et 4, ainsi que par voie de conséquence l'article 25, alinéas 1^{er}, 2^o et 2, du projet sont irrecevables puisqu'il s'agit d'échelles de traitement sans conditions particulières à leur octroi.

Il en va de même pour les articles 2 à 4 et 20 et l'annexe 5 du projet qui instaurent une allocation de carrière puisqu'il s'agit d'un complément au traitement de base (article 6bis de l'arrêté royal du 18 mars 2003, en projet) dont le montant annuel est fixé par catégorie barémique, par grade et selon les augmentations intercalaires ⁷.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1^{er} vise, au titre de fondements juridiques l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, et l'article 9bis, § 2, de la loi du 20 mai 1994 'relative aux droits pécuniaires des militaires'.

Il y a lieu d'attirer l'attention de l'auteur du projet sur le fait qu'il faut donner un fondement juridique suffisant à l'ensemble des dispositions en projet dont celles qui n'ont pas pour objet des échelles de traitement ou des allocations qui sont octroyées pour des qualifications particulières ou pour l'accomplissement de prestations particulières qui ne peuvent pas être considérées comme normales et inhérentes à la fonction de militaire.

L'alinéa 1^{er} sera complété en conséquence.

2. Eu égard aux dates mentionnées aux alinéas 5 et 6, ceux-ci seront permutés ⁸.

⁶ Voir l'avis n° 55.157/4 donné le 10 février 2014 sur un projet devenu l'arrêté royal du 14 mars 2014 'modifiant 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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/55157.pdf#search=55157>, l'avis n° 62.529/4 donné le 18 décembre 2017 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 janvier 2018 'modifiant 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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62529.pdf#search=62529> et l'avis n° 62.845/4 donné le 14 février 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 avril 2018 'modifiant 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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62845.pdf#search=62845>.

⁷ Voir la correspondance entre les tableaux de traitement (annexes 1 et 2 du projet) et les tableaux contenant les allocations de carrière (annexe 5 du projet).

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 34, b).

3. Lorsqu'un arrêté royal est accompagné d'un rapport au Roi, il est d'usage que les justifications y figurent plutôt que dans le préambule⁹.

Les considérants formant les alinéas 8 à 11 seront omis et le rapport au Roi sera complété en conséquence.

DISPOSITIF

Article 13

Le commentaire de l'article 13 indique notamment que la modification apportée est technique.

Il serait utile de développer la raison pour laquelle le texte en projet tend à abroger l'article 31, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o et 4^o, de l'arrêté royal du 18 mars 2003 (article 13, a), du projet).

*

⁹ *Ibid.*, recommandation n° 39.

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 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.

ONTVANKELIJKHEID

In advies 62.845/4¹ heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking geformuleerd:

“In advies 55.157/4, dat op 10 februari 2014 uitgebracht is over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 14 maart 2014 ‘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’, heeft de afdeling Wetgeving het volgende vastgesteld:

‘De ontworpen tekst strekt alleen tot wijziging van bijlage A bij 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’, waarin verschillende tabellen met weddeschalen vervat zijn.

In het licht van artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit niet van reglementaire aard in zoverre het in weddeschalen voorziet, zonder bijzondere voorwaarden te bepalen voor de toekenning ervan.”²⁻³⁻⁴⁻⁵

¹ Advies 62.845/4, op 14 februari 2018 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 7 april 2018 ‘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’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62845.pdf>.

² Voetnoot 1 van het geciteerde advies: *Beginnelen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 247, voorbeeld d).

³ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Zie ook jaarverslag 2008-2009, www.raadvst-consetat.be, tab “De Instelling”, blz. 34 en volgende, in het bijzonder blz. 37.

⁴ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Zie ook Cass. 20 december 2012, c.10.0667.F/1.

⁵ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Zie, onder andere, de adviezen van de afdeling Wetgeving 31.948/2/V, gegeven op 10 september 2001, over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 14 november 2001 ‘houdende wijziging van diverse verordeningsbepalingen toepasselijk op de ambtenaren van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie’, 45.223/4, gegeven op 15 oktober 2008, over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 november 2008 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juli 2003 tot vaststelling van de weddenschalen voor de graden van bepaalde burgerlijke ambtenaren van het stafdepartement inlichtingen en veiligheid’, 49.027/4, gegeven op 22 december 2010, over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 19 januari 2011 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 september 2004 houdende hervorming van de bijzondere loopbanen van de niveaus A, B, C en D en tot vaststelling van de weddenschalen van de bijzondere graden bij het Ministerie van Landsverdediging’ en 53.749/2/V, gegeven op 7 augustus 2013, over een ontwerp dat

Bijgevolg behoort het ontwerp van koninklijk besluit niet voor advies te worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.'

In casu geldt dezelfde conclusie, aangezien de ontworpen tekst strekt tot wijziging van de tabellen 2 en 2bis van bijlage A bij 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' (artikel 2 en bijlage bij het ontwerp), alsook, dientengevolge, tot wijziging van artikel 11, § 1, van dat koninklijk besluit (artikel 1 van het ontwerp).''⁶

Toegepast op het onderhavige geval moet daaruit worden geconcludeerd dat artikel 17 en de bijlagen 1 en 2, artikel 18 en de bijlagen 3 en 4, alsook dientengevolge artikel 25, eerste lid, 2°, en tweede lid, van het ontwerp niet-ontvankelijk zijn, aangezien het gaat om weddeschalen aan de toekenning waarvan geen bijzondere voorwaarden verbonden zijn.

Hetzelfde geldt voor de artikelen 2 tot 4 en 20 en voor bijlage 5 van het ontwerp, die een loopbaantoelage invoeren, aangezien het daar gaat om een aanvulling op de basiswedde (ontworpen artikel 6bis van het koninklijk besluit van 18 maart 2003) waarvan het jaarbedrag bepaald wordt per baremische categorie, per graad en volgens de tussentijdse weddeverhogingen.⁷

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Het eerste lid vermeldt als rechtsgronden artikel 2, § 1, tweede lid, en artikel 9bis, § 2, van de wet van 20 mei 1994 'houdende de geldelijke rechten van de militairen'.

De aandacht van de steller van het ontwerp dient te worden gevestigd op het feit dat in een voldoende rechtsgrond moet worden voorzien voor alle ontworpen bepalingen, waaronder die welke geen betrekking hebben op weddeschalen of toelagen die worden toegekend voor bijzondere kwalificaties of voor het verrichten van bijzondere prestaties die niet als normaal en inherent aan het ambt van militair kunnen worden beschouwd.

heeft geleid tot het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 'betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt'.

⁶ Zie advies 55.157/4, op 10 februari 2014 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 14 maart 2014 '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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/55157.pdf>, advies 62.529/4, op 18 december 2017 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 22 januari 2018 '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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62529.pdf> en advies 62.845/4, op 14 februari 2018 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 7 april 2018 '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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62845.pdf>.

⁷ Zie de overeenstemming tussen de weddetabellen (bijlagen 1 en 2 van het ontwerp) en de tabellen met de loopbaantoelagen (bijlage 5 van het ontwerp).

Het eerste lid moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

2. Gelet op de datums die in het vijfde en het zesde lid worden vermeld, moeten beide leden van plaats worden gewisseld.⁸

3. Wanneer een koninklijk besluit vergezeld gaat van een verslag aan de Koning, is het gebruikelijk dat de verantwoordingen worden opgenomen in dat verslag in plaats van in de aanhef.⁹

De overwegingen die het achtste tot het elfde lid vormen, moeten worden weggelaten en het verslag aan de Koning moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

DISPOSITIEF

Artikel 13

In de commentaar op artikel 13 staat onder meer dat de aangebrachte wijziging technisch van aard is.

Het zou nuttig zijn uiteen te zetten waarom de ontworpen tekst strekt tot opheffing van artikel 31, § 1, tweede lid, 1° en 4°, van het koninklijk besluit van 18 maart 2003 (artikel 13, a), van het ontwerp).

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁸ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 34, b).

⁹ *Ibid.*, aanbeveling 39.