

Conseil d'Etat - Raad van State LEGISLATION -
17 SEP 1964
Transmis à M. <i>Coordination</i>
Projet de loi n° 1

7C

MTL.

L.8990/1/V.
L.8991/1/V.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Défense nationale, le 14 août 1964, d'une demande d'avis sur :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 14e augustus 1964 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over :

- 1° un projet d'arrêté royal "relatif à l'organisation de la coopération technique militaire avec le Congo (Léopoldville), le Rwanda ou le Burundi",
- 2° un projet d'arrêté royal "régulant l'octroi d'avantages au personnel participant à la coopération technique militaire avec le Congo (Léopoldville), le Rwanda ou le Burundi",

- 1° een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de organisatie van de militaire technische samenwerking met Kongo (Leopoldstad), Rwanda of Burundi" ;
- 2° een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de toekenning van voordelen aan het personeel dat deelneemt aan de militaire technische samenwerking met Kongo (Leopoldstad), Rwanda of Burundi",

a donné le 3 septembre 1964 l'avis suivant :

heeft de 3e september 1964 het volgend advies gegeven :

C.E.	A.S.
Examen	Besluit
17 9 64	
1964	

OBSERVATIONS GENERALES.

Les projets d'arrêtés royaux concernent l'organisation de la "coopération technique militaire" avec les Etats du Congo, du Rwanda ou du Burundi.

Aux termes de l'article 1er du projet d'arrêté royal relatif à l'organisation de la coopération technique militaire avec le Congo (Léopoldville), le Rwanda ou le Burundi (L.8990/1), coopération avec ces Etats comporte "des missions à caractère militaire ou en matière d'ordre public ou de police administrative et judiciaire".

Les effectifs nécessaires à cet effet seraient recrutés notamment parmi "les militaires belges en service actif", c'est-à-dire les miliciens du contingent en service actif et les militaires de carrière en position d'activité de service.

Ce recrutement s'opérerait soit avec le consentement du militaire intéressé (article 2 du projet d'arrêté royal régulant l'octroi d'avantages au personnel participant à la coopération technique militaire avec le Congo (Léopoldville), le Rwanda ou le Burundi (L.8991/1), soit "par désignation d'office" du Ministre de la Défense nationale (article 5 du même projet).

+

+ +

Suivant les articles 1er à 3 du projet, le personnel participant à la coopération technique militaire sera composé de volontaires dont la candidature devra être agréée par le Ministre de la Défense nationale; toutefois, à défaut de candidats à l'agrément, le Ministre pourra procéder à des désignations d'office.

.../...

Ces deux possibilités de recrutement appellent les observations suivantes :

Concernant les volontaires.

Aucune objection d'illégalité ne peut être soulevée concernant le recrutement de volontaires parmi les militaires de carrière. En effet, la loi du 27 juillet 1962 accordant certaines garanties aux fonctionnaires, magistrats et militaires belges autorisés à accepter des fonctions publiques au Congo et au Ruanda-Urundi dispose notamment que les militaires conservent leur ancienneté et leurs droits à l'avancement dans l'armée belge.

Par contre, des objections sérieuses peuvent être soulevées concernant l'envoi de miliciens qui se seront portés comme volontaires. Aucune disposition des lois sur la milice ne permet, en effet, de compter comme service de milice une période qui aurait été passée au service d'un Etat étranger. Si l'intention du Gouvernement était de considérer le temps passé au Congo, au Rwanda ou au Burundi comme temps de service militaire, il y aurait lieu de le prévoir dans une loi comme ce fut le cas par la loi du 30 mai 1951 concernant les membres du corps expéditionnaire pour la Corée.

La section de législation a donné le 24 juin 1964 un avis sur un projet de loi "permettant d'étendre aux militaires se trouvant dans certaines situations déterminées, diverses dispositions légales qui les régissent en matière de faits dommageables". Ce projet a trait aux militaires

.../...

"temporairement détachés des emplois prévus dans les forces armées, en vue de prêter du service pour le compte du Gouvernement d'un pays en voie de développement hors d'Europe et qui bénéficie d'une assistance à laquelle participe la Belgique" (article 1er du projet).

Ce projet n'étant pas encore déposé sur les bureaux d'une des Chambres législatives, le Gouvernement pourrait y insérer une disposition spéciale relative aux miliciens effectuant des services au titre de la coopération technique militaire au Congo, au Rwanda et au Burundi, disposition qui répondrait à l'objection qui vient d'être faite.

Concernant les militaires désignés d'office.

L'article 118 de la Constitution dispose qu'il appartient à la loi de régler notamment "les droits et les obligations des militaires".

Aucune disposition législative ne permet de désigner d'office des militaires pour participer à l'assistance technique militaire dans un pays étranger.

La loi du 27 juillet 1962 citée ci-dessus et les lois coordonnées du 21 mai 1964 (articles 3 et 13) prévoient que le militaire envoyé au Congo, au Rwanda et au Burundi, y va de son consentement.

En ce qui concerne particulièrement les miliciens, il ressort des lois sur la milice que le terme de milice se passe dans une unité belge; seul le législateur pourrait apporter une dérogation à cette règle.

Le peu de temps qui est imparti à la section de législation pour donner son avis ne lui permet pas d'étayer plus avant son argumentation. Qu'il lui suffise d'ajouter que la désignation d'office de militaires pour participer à l'assistance technique militaire dans un pays étranger ne répond pas non plus à l'esprit de l'article 1er, alinéa 4, de la Constitution, pas plus qu'à la notion même de l'assistance technique qui crée des rapports entre le Gouvernement étranger et le militaire personnellement.

+

+ +

Suivant l'article 7 du projet, "les sous-officiers titulaires d'un grade inférieur à celui d'adjudant, seront commissionnés à ce grade par le Ministre de la Défense nationale".

Cette disposition ne se concilie pas avec l'article 13 de la loi du 27 décembre 1961, qui accorde au Ministre de la Défense nationale la faculté de commissionner le sous-officier à titre précaire pour exercer l'emploi du grade supérieur "lorsque les nécessités de l'encadrement l'exigent".

La commission à l'emploi d'un grade supérieur ne peut donc être accordée que pour les nécessités de l'encadrement des troupes belges et pour occuper, dans les troupes belges, l'emploi du grade supérieur.

.../...

Le Ministre n'est nullement habilité à accorder la commission à l'emploi d'un grade supérieur à un sous-officier qui part à l'étranger participer à l'assistance technique militaire.

Le projet prévoit cependant en ce même article 7 que les sous-officiers seront placés hors cadre. Une telle disposition ne peut avoir effet puisque la loi du 27 décembre 1961 ne prévoit pas l'existence de sous-officiers hors cadre.

Si le Gouvernement estimait nécessaire de prévoir la commission au grade supérieur du sous officier, comme du reste de l'officier, participant à l'assistance technique militaire, il y aurait lieu de le prévoir dans une loi.

Comme il a été suggéré ci-dessus, le projet de loi permettant d'étendre aux militaires se trouvant dans certaines situations déterminées, diverses dispositions légales qui les régissent en matière de faits dommageables, pourrait être complété par une disposition qui répondrait à l'objection qui vient d'être formulée.

Il résulte de ces observations que le projet devrait être remanié. Il y aurait lieu d'omettre dans les articles où ils figurent les mots "désignés" et "désignation", et l'intitulé du chapitre Ier devrait énoncer que les dispositions qui en font partie ne s'appliquent pas au milicien en service actif.

Le chapitre II devrait s'intituler "Dispositions applicables aux personnes qui ne sont pas des militaires belges en service actif".

+
+ +

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERESPréambule.

L'article 2 du projet d'arrêté royal réglant l'octroi d'avantages au personnel participant à la coopération technique militaire avec le Congo (Léopoldville), le Rwanda ou le Burundi (L. 8991/1) trouve sa base légale dans l'article 1er de la loi du 27 juillet 1962 accordant certaines garanties aux fonctionnaires, magistrats et militaires belges, autorisés à accepter des fonctions publiques au Congo et au Ruanda-Urundi, modifié par la loi du 7 avril 1964. Le préambule devrait donc être complété par le visa de ces lois.

Article 2.

La phrase liminaire de cet article devrait se lire comme suit :

"Article 2.--

L'agrément est donnée pour une période de services à accomplir au Congo (Léopoldville), au Rwanda ou au Burundi ; ... (la suite comme au projet) ... ".

La fin du dernier alinéa de cet article devrait être rédigée de la manière suivante :

"... entre la Belgique et le pays assisté. A défaut de telles dispositions, le délai déterminé par le Ministre de la Défense nationale est celui qui est en vigueur au moment de l'agrément".

Article 7.

L'impossibilité d'accorder le commissionnement prévu à l'article 7 du projet ne fait pas obstacle à ce que les intéressés bénéficient des avantages pécuniaires dont ils auraient joui s'ils avaient été commissionnés au grade supérieur.

Article 8.

Le Conseil d'Etat suggère pour cet article le texte suivant qui rendrait mieux les intentions du Gouvernement :

"Article 8.-

Les militaires visés à l'article 1er bénéficient d'avantages de même nature que ceux qui sont prévus par les dispositions relatives aux avantages alloués aux techniciens et experts de la coopération technique.

Le montant de ces avantages est fixé par le Ministre de la Défense nationale.

Les modalités de paiement et le régime de mobilité et d'adaptation des avantages sont ceux fixés par les dispositions relatives aux avantages alloués aux techniciens et experts de la coopération technique".

Article 9.

Il est suggéré de rédiger l'article 9 comme suit :

"Article 9.-

Le Ministre de la Défense nationale est autorisé à prendre toutes mesures propres à assurer , au profit des militaires intéressés ainsi qu'aux membres de leur famille , la gratuité ou l'indemnisation :

- 1° des voyages entre la Belgique et l'un des pays visés à l'article 1er;
- 2° des déplacements ou transferts exigés par les besoins de la coopération technique militaire".

Article 10.

L'article 10, § 1er, vise les "situations acquises antérieurement" à l'entrée en vigueur du projet.

a) si la disposition entend consacrer le respect des droits acquis, lesquels portent sur des avantages déjà échus, elle répète inutilement une règle qui va de soi;

b) si elle signifie que les intéressés ne pourraient se voir appliquer à l'avenir un régime pécuniaire moins favorable que celui dont ils jouissent présentement, il y a lieu de le prévoir expressément;

c) si elle signifie que le Ministre pourra "tenir compte des situations actuelles" sans autre précision, il suffit de permettre au Ministre de prévoir des dérogations en faveur des intéressés que l'application du régime nouveau défavoriserait.

Article 11.

L'article 11 serait mieux rédigé comme suit :

"Article 11.-

La réglementation fixant l'octroi d'avantages aux techniciens et experts agréés au titre de la coopération technique et des mesures prises pour son exécution est applicable aux techniciens et experts belges qui ne sont pas des militaires belges en service actif".

Article 12.

Il est sugg  r   de r  diger l'article 12 comme suit :

"Article 12.-

Les mesures individuelles d'agr  ation prises, avant l'entr  e en vigueur du pr  sent arr  t  , par le Ministre du Commerce ext  rieur et de l'Assistance technique conservent leurs effets en mati  re de coop  ration technique militaire".

+

Si des d  signations ont   t   faites ant  rieurement, elles sont ill  gales pour les raisons expos  es dans le pr  sent avis.

ALGEMEENE OPMERKINGEN.

De ontwerp-koninklijke besluiten hebben betrekking op de organisatie van de "militaire technische samenwerking" met Kongo, Rwanda of Burundi.

Artikel 1 van het ontwerp-koninklijk besluit betreffende de organisatie van de militaire technische samenwerking met Kongo (Leopoldstad), Rwanda of Burundi (L.8990/1) zegt, dat de samenwerking met die Staten "opdrachten van militaire aard of inzake openbare orde of van bestuurlijke en gerechtelijke politie" omvat.

Het nodige effectief zou onder meer worden geworven onder "de Belgische militairen in actieve dienst", dit wil zeggen onder de dienstplichtigen van het contingent in werkelijke dienst en onder de beroepsmilitairen die zich in de stand "werkelijke dienst" bevinden.

Die werving zou geschieden ofwel met het goedvinden van de betrokken militair (artikel 2 van het ontwerp-koninklijk besluit tot regeling van de toekenning van voordelen aan het personeel dat deelneemt aan de militaire technische samenwerking met Kongo (Leopoldstad), Rwanda of Burundi (L.8991/1), ofwel bij "aanwijzing van ambtswege" door de Minister van Landsverdediging (artikel 5 van hetzelfde ontwerp).

+

+ +

Volgens de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp zal het personeel voor de militaire technische samenwerking bestaan uit vrijwilligers wier kandidatuur door de Minister van Landsverdediging moet zijn erkend; als er geen gegadigden voor de erkenning zijn, zal de Minister dat personeel echter ambtshalve kunnen aanwijzen.

.../ ...

Bij die twee wervingsmogelijkheden is het volgende op te merken :

Over de vrijwilligers.

Tegen werving van vrijwilligers onder de beroeps-militairen is uit een oogpunt van de wettigheid niets in te brengen. De wet van 27 juli 1962 waarbij sommige waarborgen worden verleend aan de Belgische ambtenaren, magistraten en militairen die gemachtigd zijn in Kongo en in Ruanda-Urundi openbare ambten te aanvaarden, bepaalt immers, dat de militairen hun anciënniteit en hun rechten op bevordering in het Belgisch leger behouden.

Uitzending van dienstplichtigen die zich als vrijwilliger hebben aangemeld, stuit daarentegen op ernstige bezwaren. Geen bepaling van de dienstplichtwetten staat toe, de periode die in dienst van een vreemde Staat mocht zijn doorgebracht, als dienstdtijd aan te rekenen. Wenst de Regering de in Kongo, Rwanda of Burundi doorgebrachte tijd als militaire dienst beschouwd te zien, dan moet dat in een wet worden bepaald, zoals in de wet van 30 mei 1951 voor de leden van het expeditiekorps voor Korea is gedaan.

De afdeling wetgeving heeft op 24 juni 1964 geadviseerd over een ontwerp van wet "die toelaat diverse wettelijke beschikkingen bestaande ten opzichte van de militairen voor de regeling van schadelijke feiten, op hen toepasselijk te maken wanneer zij zich in zekere bepaalde toestanden bevinden". In dat ontwerp gaat het over

.../...

"militairen die zich tijdelijk verwijderd bevinden van de in de krijgsmachtdelen voorziene ambten, ten einde dienst te doen voor rekening van de Regering van een land buiten Europa dat in ontwikkeling is en dat geniet van een hulp aan dewelke België deelneemt" (artikel 1 van het ontwerp).

Genoemd ontwerp is nog niet bij een van de Wetgevende Kamers ingediend. De Regering zou daarin dus voor de dienstplichtigen die in het raam van de militaire technische samenwerking diensten volbrengen in Kongo, Rwanda en Burundi een bijzondere, aan het zoëvangemaakte bezwaar tegemoetkomende bepaling kunnen opnemen.

Over de ambtshalve aangewezen militairen.

Artikel 118 van de Grondwet zegt, dat de wet onder meer "de rechten en de verplichtingen van de militairen" regelt.

Geen wetsbepaling maakt het mogelijk, militairen ambtshalve aan te wijzen om in een vreemd land militaire technische bijstand te helpen verlenen.

De zoëvengenoemde wet van 27 juli 1962 en de gecoördineerde wetten van 21 mei 1964 (artikelen 3 en 13) bepalen, dat, als een militair naar Kongo, Rwanda en Burundi wordt uitgezonden, zulks met zijn goedvinden gebeurt.

Wat meer bepaald de dienstplichtigen betreft, uit de dienstplichtwetten blijkt, dat de dienstdienst in een Belgische eenheid wordt volbracht ; alleen de wetgever kan daarvan afwijken.

.../...

De afdeling wetgeving kan haar betoog, binnen de korte adviestermijn die haar is gelaten, niet met verdere argumenten staven. Alleen dit moge zij er nog aan toevoegen : militairen ambtshalve aanwijzen om in een vreemd land technische militaire bijstand te helpen verlenen, strookt niet met de geest van artikel 1, vierde lid, van de Grondwet, evenmin als met het begrip technische bijstand zelf, want hierbij ontstaat een verhouding tussen de vreemde Regering en de militair persoonlijk.

+

+

+

Luidens artikel 7 van het ontwerp "worden de onder-officiëren titularis van een graad beneden die van adjudant in die graad door de Minister van Landsverdediging aangesteld".

Zulk een bepaling is niet overeen te brengen met artikel 13 van de wet van 27 december 1961, dat de Minister van Landsverdediging toestaat, een beroepsonder-officier tot wederopzeggens aan te stellen om het ambt van een hogere graad uit te oefenen "wanneer de kader-behoefte zulks vereisen".

Aanstelling tot een ambt van een hogere graad kan bijgevolg maar worden verleend met het oog op de kader-behoefte van de Belgische troepen en om bij die troepen een ambt van een hogere graad te vervullen.

.../...

De Minister heeft dan ook generlei bevoegdheid om een onderofficier die voor militaire technische bijstand naar den vreemde vertrekt, tot een ambt van een hogere graad aan te stellen.

In hetzelfde artikel 7 bepaalt het ontwerp echter, dat de onderofficieren buiten kader worden geplaatst. Zodanige bepaling kan geen uitwerking hebben. De wet van 27 december 1961 kent immers geen onderofficieren buiten kader.

Mocht de Regering het nodig achten, de onderofficieren - en overigens ook de officieren - die militaire technische bijstand helpen verlenen, tot een hogere graad aan te stellen, dan ware dat in een wet te bepalen.

Zoals hierboven in overweging is gegeven, kan aan het ontwerp van wet die toelaat diverse wettelijke beschikkingen bestaande ten opzichte van de militairen voor de regeling van schadelijke feiten op hen toepasselijk te maken wanneer zij zich in bepaalde toestanden bevinden, een bepaling worden toegevoegd om het zoëvangemaakte bezwaar te ondervangen.

Uit dit alles blijkt, dat het ontwerp dient te worden omgewerkt. De woorden "aangewezen" en "aanwijzing" late men er uit weg. In het opschrift van hoofdstuk I geve men tevens aan, dat de bepalingen van dat hoofdstuk niet gelden voor dienstplichtigen in werkelijke dienst.

.../...

Als opschrift voor hoofdstuk II schrijve men dan :
"Bepalingen voor hen die geen Belgische militairen in
werkelijke dienst zijn".

+

+ +

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Rechtsgrond voor artikel 2 van het ontwerp-
koninklijk besluit tot regeling van de toekenning van
voordelen aan het personeel dat deelneemt aan de
militaire technische samenwerking met Kongo (Leopoldstad),
Rwanda of Burundi (L.8991/1) is artikel 1 van de wet
van 27 juli 1962, waarbij sommige waarborgen worden ver-
leend aan de Belgische ambtenaren, magistraten en mili-
tairen die gemachtigd zijn in Kongo en in Ruanda-Urundi
openbare ambten te aanvaarden, gewijzigd bij de wet van
7 april 1964. Ook naar die wetten moet de aanhef dus
verwijzen.

Artikel 2.

De inleidende volzin van dat artikel leze men zo :

"Artikel 2.-

Erkenning wordt verleend voor een in Kongo
(Leopoldstad), Rwanda of Burundi te volbrengen dienst-
periode ; ... (verder zoals in het ontwerp) ... "

.../...

Aan het slot van het laatste lid van dat artikel schrijve men : "... tussen België en het bijgestane land. Zijn er geen zulke bepalingen, dan is de door de Minister van Landsverdediging vast te stellen termijn die welke geldt op het tijdstip van de erkenning".

Artikel 7.

Dat de in artikel 7 bedoelde aanstelling niet kan worden verleend, verhindert niet, dat de belanghebbenden de geldelijke voordelen krijgen die zij zouden genoten hebben als zij wél tot de hogere graad waren aangesteld.

Artikel 8.

Om beter weer te geven wat de Regering bedoelt, stelt de Raad van State de volgende lezing voor :

"Artikel 8.-

De in artikel 1 bedoelde militairen genieten soortgelijke voordelen als worden verleend door de bepalingen betreffende de voordelen voor technici en deskundigen inzake technische samenwerking.

Het bedrag van de voordelen wordt bepaald door de Minister van Landsverdediging.

.../...

Voor die voordelen geldt de wijze van uitkering alsook de mobiliteits- en aanpassingsregeling die door de bepalingen betreffende de voordelen voor technici en deskundigen inzake technische samenwerking is vastgesteld."

Artikel 9.

Voor dat artikel wordt de volgende lezing aanbevolen :

"Artikel 9.-

De Minister van Landsverdediging is gemachtigd alle nodige voorzieningen te treffen opdat de betrokken militair en de leden van zijn gezin niet moeten betalen of vergoed worden :

- 1° voor de reizen tussen België en een van de in het eerste artikel genoemde landen ;
- 2° voor de dienstreizen of overplaatsingen die ten behoeve van de militaire technische samenwerking noodzakelijk zijn".

Artikel 10.

Artikel 10, § 1, heeft het over "toestanden die tevoren (dit wil zeggen vóór de inwerkingtreding van het ontwerp-besluit) waren verworven".

a) Bedoelt die bepaling de verkregen rechten op reeds vervallen voordelen te vrijwaren, dan herhaalt ze, nodeloos, een regel die wel vanzelf spreekt ;

.../...

b) is ze zo te verstaan, dat op de belanghebbenden in de toekomst geen minder voordelig geldelijk statuut kan worden toegepast dan zij thans genieten, dan moet zulks met zoveel woorden worden gezegd ;

c) wordt zonder meer bedoeld, dat de Minister "met de huidige toestanden rekening kan houden", dan kan men volstaan met hem bevoegdheid te geven om ten behoeve van hen voor wie de nieuwe regeling nadelig mocht uitvallen, afwijkingen vast te stellen.

Artikel 11.

Een betere lezing voor dat artikel ware :

"Artikel 11.-

De regeling inzake toekenning van voordelen aan de in het raam van de technische samenwerking erkende technici of deskundigen en de maatregelen die ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld, vindt toepassing op de Belgische technici en deskundigen die geen Belgisch militair in werkelijke dienst zijn".

Artikel 12.

Voorgesteld wordt, artikel 12 als volgt te lezen :

.../...

"Artikel 12.-

Individuele maatregelen inzake erkenning, vóór de inwerkingtreding van dit besluit door de Minister van Buitenlandse Handel en Technische Bijstand vastgesteld, blijven uitwerking hebben terzake van militaire technische samenwerking ".

+

Voordien verrichte aanwijzingen zijn, om de in dit advies aangegeven redenen, onwettig.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J. SUETENS,
de Heren :

premier président,
eerste voorzitter,

Madame : H. ADRIAENS,
: G. CISELET,
Mevrouw :

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Messieurs : F. DUCHENE,
de Heren : J. ROLAND,

assesseurs de la
section de législation,
bijzitters van de
afdeling wetgeving,

Madame : J. DE KOSTER,
Mevrouw :

greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.H.ADRIAENS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. ADRIAENS.

Le rapport a été présenté par M.J.FORTPIED, substitut.

Het verslag werd uitgebracht door de H.J. FORTPIED, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) J. DE KOSTER.

(s) J. SUETENS.