



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 76.529/4
du 3 juillet 2024

advies 76.529/4
van 3 juli 2024

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'octroi d'une allocation de
compétences pédagogiques
aux militaires des forces
armées'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
toekenning van een toelage
voor pedagogische
competenties aan de militairen
van de krijgsmacht'

Le 17 mai 2024, 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 'relatif à l'octroi d'une allocation de compétences pédagogiques aux militaires des forces armées'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 juillet 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juillet 2024.

*

Op 17 mei 2024 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 'betreffende de toekenning van een toelage voor pedagogische competenties aan de militairen van de krijgsmacht'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 3 juli 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Julien GAUL, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juli 2024.

*

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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le Gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Compte tenu du champ d'application du projet, l'alinéa 1^{er} sera complété par la mention de l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution¹ et de l'article 7 de la loi du 18 février 1991 'relative aux conseillers moraux auprès des Forces armées'.

DISPOSITIF

Article 2

Le projet ne détermine pas les compétences et aptitudes que la formation « Instructor » doit permettre d'acquérir alors que le brevet « Instructor » octroyé à l'issue de cette formation constitue une condition nécessaire pour bénéficier de l'allocation que le projet entend instaurer.

Le projet sera donc précisé en conséquence.

¹ Voir en ce sens l'avis 11.252/2 donné le 28 octobre 1970 sur un projet devenu l'arrêté royal du 11 février 1971 'régulant l'état et la position des aumôniers militaires' et l'avis 47.773/4 donné le 22 février 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 avril 2010 'modifiant divers arrêtés royaux applicables aux aumôniers militaires et conseillers moraux auprès des Forces armées'.

Articles 3 et 4

Tel qu'il est rédigé, l'article 3 pourrait laisser entendre, par un raisonnement *a contrario*, que les allocations prévues par l'arrêté royal du 20 décembre 2007 'portant attribution d'allocations aux militaires détenteurs de certaines qualifications' non visées par l'article 3 ne seraient pas cumulables avec l'allocation en projet, ce qui n'est pas, comme cela ressort des explications du délégué de la Ministre, l'intention de l'auteur du projet.

Mieux vaudrait dès lors préciser que l'allocation en projet est cumutable avec l'ensemble des allocations visées par l'arrêté royal du 20 décembre 2007.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour les allocations prévues par l'arrêté royal du 12 juillet 1993 'relatif à l'octroi d'allocations pour mission d'enseignement et aux titulaires de certains postes dans certaines écoles de formation et de formation continuée des officiers', sous réserve de ce que prévoit l'article 4.

Les articles 3 et 4 seront revus en conséquence.

Article 5

La section de législation n'aperçoit pas comment l'article 5 se concilie avec l'article 9bis, § 2, alinéa 3, de la loi du 20 mai 1994 'relative aux droits pécuniaires des militaires' en tant que cet article 5 vise à allouer l'allocation pour compétences pédagogiques à des membres du personnel qui ne disposent pas encore du brevet « Instructor » ou équivalent.

Par conséquent, en l'absence d'un fondement juridique permettant de mettre en place le régime transitoire prévu par l'article 5, celui-ci sera omis.

Article 7

L'article 7 fait usage de l'expression « règlement arrêté par le Ministre ».

Il y a lieu de rappeler que cette formule, déjà critiquée à de nombreuses reprises par la section de législation, est ambiguë dans la mesure où elle pourrait être interprétée comme permettant à l'autorité d'adopter un acte normatif échappant aux formalités qui doivent être accomplies pour l'adoption d'un arrêté ministériel ².

Les mots « Sont fixées dans un règlement arrêté par le Ministre, les modalités [...] » seront remplacés, pour éviter toute ambiguïté, par les mots « Sont arrêtées par le Ministre, les modalités [...] ».

² Voir notamment en ce sens l'avis 53.229/4 donné le 22 mai 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 31 juillet 2013 'modifiant la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires du cadre actif des Forces armées et modifiant certaines dispositions relatives au statut du personnel militaire', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-013, n° 2879/001, pp. 307-325.

Article 9

La non-rétroactivité des arrêtés est de règle, en vertu d'un principe général de droit. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit, et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels³.

L'auteur du projet s'assurera que la rétroactivité en projet rencontre ces exigences.

*

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-contetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 211.

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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de afdeling Wetgeving de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de wetgevende kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat nagegaan wordt of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan ingepast worden, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Rekening houdend met het toepassingsgebied van het ontwerp, moet het eerste lid aangevuld worden met de vermelding van artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet¹ en van artikel 7 van de wet van 18 februari 1991 ‘betreffende de morele consultants bij de Krijgsmacht’.

DISPOSITIEF

Artikel 2

In het ontwerp wordt niet bepaald welke competenties en vaardigheden met de vorming “Instructor” verworven kunnen worden terwijl het brevet “Instructor” dat na afloop van die vorming verleend wordt een noodzakelijke voorwaarde is om de toelage te genieten die het ontwerp wil invoeren.

¹ Zie in die zin advies 11.252/2 van 28 oktober 1970 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 11 februari 1971 ‘ter regeling van de staat en de stand der militaire aalmoezeniers’ en advies 47.773/4 van 22 februari 2010 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 18 april 2010 ‘tot wijziging van verschillende koninklijke besluiten van toepassing op de militaire aalmoezeniers en de morele consultants bij de Krijgsmacht’.

Het ontwerp moet dan ook dienovereenkomstig verduidelijkt worden.

Artikelen 3 en 4

Zoals artikel 3 thans gesteld is, zou het, door een *a contrario* redenering, de indruk kunnen wekken dat de toelagen waarin het koninklijk besluit van 20 december 2007 'houdende toekenning van toelagen aan de militairen die houder zijn van bepaalde kwalificaties' voorziet en waarvan artikel 3 geen melding maakt, niet cumuleerbaar zouden zijn met de ontworpen toelage, hetgeen, zoals blijkt uit de toelichting van de gemachtigde van de minister, niet de bedoeling is van de steller van het ontwerp.

Het zou dan ook beter zijn te preciseren dat de ontworpen toelage cumuleerbaar is met alle toelagen die in het koninklijk besluit van 20 december 2007 vermeld worden.

Onder voorbehoud van wat in artikel 4 bepaald wordt, geldt dezelfde opmerking *mutatis mutandis* voor de toelagen waarin het koninklijk besluit van 12 juli 1993 'houdende toekenning van toelagen voor leeropdrachten en aan bekleeders van bepaalde betrekkingen in bepaalde scholen voor vorming en voortgezette vorming van de officieren' voorziet.

De artikelen 3 en 4 moeten dienovereenkomstig herzien worden.

Artikel 5

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk hoe artikel 5 verenigbaar is met artikel 9bis, § 2, derde lid, van de wet van 20 mei 1994 'betreffende de geldelijke rechten van de militairen' in zoverre dat artikel 5 ertoe strekt de toelage voor pedagogische competenties toe te kennen aan personeelsleden die nog geen houder zijn van het brevet "Instructor" of gelijkwaardig.

Bij ontstentenis van een rechtsgrond die het mogelijk maakt de in artikel 5 vervatte overgangsregeling in te voeren moet dit artikel bijgevolg weggelaten worden.

Artikel 7

In artikel 7 wordt de uitdrukking "reglement uitgevaardigd door de Minister" gebruikt.

Er dient op gewezen te worden dat die uitdrukking, die reeds herhaaldelijk bekritiseerd is door de afdeling Wetgeving, dubbelzinnig is, voor zover ze zo geïnterpreteerd kan worden dat ze de overheid toestaat een regelgevende handeling te stellen waarop de vormvoorschriften die vervuld moeten zijn bij het uitvaardigen van een ministerieel besluit niet van toepassing zijn.²

Om alle dubbelzinnigheid te voorkomen moeten de woorden “Worden in een reglement uitgevaardigd door de Minister vastgelegd, de modaliteiten (...)” vervangen worden door de woorden “Worden door de Minister vastgelegd, de modaliteiten (...)”.

Artikel 9

Besluiten hebben krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht. Terugwerkende kracht kan evenwel verantwoord zijn indien ze bij wet toegestaan is. Indien ze niet bij de wet toegestaan wordt, is ze alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer ze nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een feitelijke of rechtstoestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.³

De steller van het ontwerp moet nagaan of de voorgenomen terugwerking aan die vereisten voldoet.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

² Zie in die zin inzonderheid advies 53.229/4 van 22 mei 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 31 juli 2013 ‘tot wijziging van de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen van het actief kader van de Krijgsmacht en tot wijziging van sommige bepalingen betreffende het statuut van het militair personeel’, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2879/001, 307-325).

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 211.