



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.615/4
du 29 juin 2022

advies 71.615/4
van 29 juni 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant diverses
dispositions relatives aux
cours de perfectionnement des
militaires de carrière du cadre
actif et abrogeant les épreuves
professionnelles de la
formation pour candidat
officier supérieur des officiers
de carrière du niveau A'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
diverse bepalingen betreffende
de vervolmakingscursussen
van de beroepsmilitairen van
het actief kader en tot
opheffing van de
beroepsproeven van de
vorming voor kandidaat
hoofdofficier voor de
beroepsofficieren
van niveau A'

Le 1er juin 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 diverses dispositions relatives aux cours de perfectionnement des militaires de carrière du cadre actif et abrogeant les épreuves professionnelles de la formation pour candidat officier supérieur des officiers de carrière du niveau A'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 29 juin 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 Ambre VASSART, auditeur adjoint.

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 29 juin 2022.

*

Op 1 juni 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 diverse bepalingen betreffende de vervolmakingscursussen van de beroepsmilitairen van het actief kader en tot opheffing van de beroepsproeven van de vorming voor kandidaat hoofdofficier voor de beroepsofficieren van niveau A'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 29 juni 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 Ambre VASSART, adjunct-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 29 juni 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté renvoient, pour leur mise en œuvre, à un « règlement arrêté par le ministre ». Tel est le cas des articles 10 et 19 du projet.

Or, comme l'a déjà rappelé la section de législation dans son avis n° 54.487/4 ¹ cette façon de faire est critiquable dans la mesure où l'expression « règlement arrêté par le ministre » 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.

Il y a lieu de rédiger l'habilitation comme suit :

« [...] selon les critères fixés par le ministre ».

2. Plusieurs dispositions du projet mettent en place une condition liée à la date de la pension du militaire pour le suivi de certaines formations organisées par l'arrêté royal du 26 décembre 2013 'relatif aux cours de perfectionnement des militaires de carrière du cadre actif des Forces armées, à l'épreuve d'accession au grade de premier sergent-major, à l'examen de qualification au grade d'adjudant-chef et aux épreuves professionnelles pour l'avancement au grade de major'.

Le projet prévoit désormais que ces formations peuvent être suivies par tout sous-officier à la condition suivante :

« tenant compte de la date de sa pension par limite d'âge, pouvoir servir au moins sept ans à partir du 31 décembre de l'année de son agrément ».

Cette condition est rendue applicable par le projet aux formations suivantes :

– La formation de base d'état-major des officiers de carrière visée par l'article 19 de l'arrêté royal du 26 décembre 2013 (article 16 du projet) ;

¹ Avis n° 54.487/4 donné le 12 décembre 2013 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 décembre 2013 'relatif aux cours de perfectionnement des militaires de carrière du cadre actif des forces armées, à l'épreuve d'accession au grade de premier sergent-major, à l'examen de qualification au grade d'adjudant-chef et aux épreuves professionnelles pour l'avancement au grade de major', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54487.pdf>.

- la formation pour candidat officier supérieur visée par l'article 25 de l'arrêté royal du 26 décembre 2013 (article 18 du projet) ;
- la formation pour candidat sous-officier d'élite visée par l'article 50 de l'arrêté royal du 26 décembre 2013 (article 26 du projet) ;
- la formation pour candidat sous-officier supérieur visée par l'article 59 de l'arrêté royal du 26 décembre 2013 (article 27 du projet) ;
- la formation pour candidat adjudant-chef de niveau B visée par l'article 68 de l'arrêté royal du 26 décembre 2013 (article 28 du projet).

Selon le commentaire de l'article 16 :

« Cela offre la possibilité à l'officier de mettre en œuvre les compétences acquises au cours de la formation dans au moins 2 à 3 fonctions différentes jusqu'au moment où il doit quitter la Défense en raison de sa pension par limite d'âge et la possibilité de rentabiliser encore la formation suivie ».

Si l'auteur du projet estime qu'un changement de politique s'impose en matière de rentabilité des formations suivies par les militaires, il peut certes décider de donner un effet immédiat à la nouvelle condition et il n'est pas tenu, en principe, de prévoir un régime transitoire.

Les articles 10 et 11 de la Constitution seraient néanmoins violés si le régime transitoire ou l'absence d'un tel régime devait entraîner une différence de traitement non susceptible de justification objective et raisonnable ou si le principe de la confiance légitime était méconnu. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée d'administrés sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire établi à leur profit ².

En l'occurrence, la condition posée par le texte à l'examen est susceptible de porter atteinte à la confiance légitime des militaires actuellement en fin de carrière qui peuvent normalement escompter suivre certaines formations avant de quitter la Défense.

À moins qu'un motif d'intérêt général susceptible de justifier adéquatement l'absence d'une mesure transitoire en la matière puisse être avancé par l'auteur du projet, il y a lieu de mettre en place un régime transitoire ³.

² Voir l'avis n° 53.258/3 donné le 5 juin 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 7 janvier 2014 'modifiant le statut des huissiers de justice', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53258.pdf>.

³ Voir aussi à ce sujet l'avis n° 63931/2/V donné le 29 août 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 15 février 2019 modifiant la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des Forces armées, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63931.pdf>.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Le préambule sera complété par le visa de l'article 13 de la loi du [...] 'modifiant diverses dispositions relatives aux cours de perfectionnement des militaires de carrière du cadre actif et abrogeant les épreuves professionnelles de la formation pour candidat officier supérieur des officiers de carrière du niveau A', qui constitue le fondement juridique de l'article 31, 1°, du projet.

DISPOSITIF

Article 21

Il y a lieu d'ajouter que l'article 27 de l'arrêté royal du 26 décembre 2013 a été modifié par l'arrêté royal du 20 février 2019.

*

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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In verschillende bepalingen van het ontwerpbesluit wordt, voor de uitvoering ervan, verwezen naar een “reglement uitgevaardigd door de minister”. Dat is het geval voor de artikelen 10 en 19 van het ontwerp.

Zoals de afdeling Wetgeving er echter reeds op heeft gewezen in haar advies 54.487/4¹ is die handelwijze voor kritiek vatbaar aangezien de uitdrukking “reglement uitgevaardigd door de minister” zo zou kunnen worden geïnterpreteerd dat ze de overheid toestaat een regelgevende tekst aan te nemen die niet hoeft te voldoen aan de vormvereisten die gelden voor het uitvaardigen van een ministerieel besluit.

De machtiging dient als volgt te worden gesteld:

“(…) volgens de criteria vastgesteld door de minister.”

2. Verschillende bepalingen van het ontwerp stellen een voorwaarde met betrekking tot de datum van het pensioen van de militair voor het volgen van bepaalde opleidingen die zijn georganiseerd bij het koninklijk besluit van 26 december 2013 ‘betreffende de vervolmakingscursussen van de beroepsmilitairen van het actief kader van de krijgsmacht, het examen voor overgang naar de graad van eerste sergeant-majoor, het kwalificatie-examen voor de graad van adjudant-chef en de beroepsproeven voor de bevordering tot de graad van majoor’.

Luidens het ontwerp kunnen die opleidingen voortaan worden gevolgd door iedere onderofficier indien hij voldoet aan de volgende voorwaarde:

“rekening houdend met de datum van zijn pensioen wegens leeftijdsgrens, minstens zeven jaar kunnen dienen vanaf 31 december van het jaar van zijn aanvaarding”.

¹ Advies 54.487/4 van 12 december 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 26 december 2013 ‘betreffende de vervolmakingscursussen van de beroepsmilitairen van het actief kader van de krijgsmacht, het examen voor overgang naar de graad van eerste sergeant-majoor, het kwalificatie-examen voor de graad van adjudant-chef en de beroepsproeven voor de bevordering tot de graad van majoor’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/54487.pdf>.

Die voorwaarde wordt bij het ontwerp toepasselijk gemaakt op de volgende opleidingen:

- de “basis stafvorming” voor beroepsofficieren bedoeld in artikel 19 van het koninklijk besluit van 26 december 2013 (artikel 16 van het ontwerp);
- de “vorming voor kandidaat hoofdofficier” bedoeld in artikel 25 van het koninklijk besluit van 26 december 2013 (artikel 18 van het ontwerp);
- de “vorming voor kandidaat keuronderofficier” bedoeld in artikel 50 van het koninklijk besluit van 26 december 2013 (artikel 26 van het ontwerp);
- de “vorming voor kandidaat hoofdonderofficier” bedoeld in artikel 59 van het koninklijk besluit van 26 december 2013 (artikel 27 van het ontwerp);
- de “vorming voor kandidaat adjudant-chef van niveau B” bedoeld in artikel 68 van het koninklijk besluit van 26 december 2013 (artikel 28 van het ontwerp).

In de bespreking van artikel 16 staat het volgende:

“Dit biedt de officier de kans om de gedurende de vorming verworven competenties aan te wenden in minstens 2 à 3 verschillende functies tot wanneer hij Defensie moet verlaten wegens zijn pensionering wegens leeftijdsgrens en de mogelijkheid om nog rendement te geven aan de gevolgde vorming.”

Indien de initiatiefnemer van mening is dat een beleidswijziging nodig is met betrekking tot het rendement van de opleidingen die gevolgd worden door het militair personeel, kan hij inderdaad beslissen de nieuwe voorwaarde onmiddellijk in werking te laten treden en is hij in beginsel niet verplicht te voorzien in een overgangsregeling.

De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zouden evenwel geschonden worden indien de overgangsregeling of het ontbreken van een dergelijke regeling zou leiden tot een verschil in behandeling waarvoor geen objectieve en redelijke verantwoording bestaat of indien afbreuk zou worden gedaan aan het vertrouwensbeginsel. Dat is het geval wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een te hunnen voordele ingestelde overgangsregeling kan rechtvaardigen².

In het onderhavige geval kan de in de voorliggende tekst gestelde voorwaarde afbreuk doen aan het gewettigd vertrouwen van de militairen die momenteel aan het einde van hun loopbaan zijn en die normaliter kunnen rekenen op bepaalde opleidingen alvorens Defensie te verlaten.

² Zie advies 53.258/3 van 5 juni 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 7 januari 2014 ‘tot wijziging van het statuut van de gerechtsdeurwaarders’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/53258.pdf>.

Tenzij de steller van het ontwerp een reden van algemeen belang kan aanvoeren die het ontbreken van een overgangsmaatregel ter zake afdoend kan rechtvaardigen, dient een overgangsregeling te worden ingevoerd.³

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

De aanhef moet worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 13 van de wet van (...) ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de vervolmakingscursussen van de beroepsmilitairen van het actief kader en tot opheffing van de beroepsproeven van de vorming voor kandidaat hoofdofficier voor de beroepsofficieren van niveau A’, dat de rechtsgrond vormt van artikel 31, 1°, van het ontwerp.

DISPOSITIEF

Artikel 21

Er dient te worden vermeld dat artikel 27 van het koninklijk besluit van 26 december 2013 gewijzigd is bij het koninklijk besluit van 20 februari 2019.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

³ Zie in dat verband ook advies 63931/2/V van 29 augustus 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 februari 2019 ‘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’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63931.pdf>.