



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.721/17
du 19 janvier 2026

advies 78.721/17
van 19 januari 2026

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant diverses
dispositions relatives au statut
des militaires'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
diverse bepalingen betreffende
het statuut van de militairen'

Le 22 décembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Défense, chargé du Commerce extérieur à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté royal 'modifiant diverses dispositions relatives au statut des militaires'.

Le projet a été examiné par la dix-septième chambre le 19 janvier 2026. La chambre était composée de Luc DONNAY, président de chambre, Laurence VANCRAVEBECK et Anne-Stéphanie RENSON, conseillères d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Arnaud PICQUÉ, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Anne-Stéphanie RENSON.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 janvier 2026.

*

Op 22 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Defensie, belast met Buitenlandse Handel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het statuut van de militairen'.

Het ontwerp is door de zeventiende kamer onderzocht op 19 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Luc DONNAY, kamervoorzitter, Laurence VANCRAVEBECK en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arnaud PICQUÉ, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Anne-Stéphanie RENSON.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 januari 2026.

*

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 essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

RECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

L'article 17 a pour objet de déléguer certains pouvoirs aux autorités militaires qu'il désigne. Partant, il est dépourvu du caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'. Il ne sera dès lors pas examiné ¹.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'Inspecteur des Finances a donné son avis le 28 mars 2023. Les accords du Ministre de la Fonction publique et du Secrétaire d'État au Budget ont été donnés respectivement les 17 juillet et 12 septembre 2023, tandis que le protocole de négociation du Comité de négociation du personnel militaire a été conclu le 9 décembre 2022.

Il est rappelé que le délai qui s'écoule entre l'accomplissement de formalités précédant une décision et celle-ci doit en principe être bref. Dans le cas contraire, l'autorité peut se fonder sur les formalités accomplies s'il est démontré que les circonstances de fait et de droit à prendre en compte n'ont pas évolué à un point tel que la procédure qui a été suivie devrait être considérée comme n'étant plus pertinente en l'espèce.

Il appartient à l'auteur du projet de s'assurer de la pertinence des formalités qui ont été accomplies, à défaut de quoi elles devront l'être à nouveau ².

FONDEMENT JURIDIQUE

Interrogé sur le fondement exact de l'article 2 du projet, le délégué précise qu'il est à trouver dans l'article 26, b), de la loi du 8 décembre 2025 'modifiant diverses dispositions relatives au statut des militaires'.

L'abrogation prévue par l'article 2 est directement liée à l'abrogation du paragraphe 4 de l'article 32 de la loi du 16 mai 2001 'portant statut des militaires du cadre de réserve des forces armées', opérée par l'article 26, b), de la loi du 8 décembre 2025.

¹ Voir en ce sens l'avis 55.267/4 donné le 5 mars 2014 sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 avril 2014 'portant exécution de l'article 271/5 de la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires du cadre actif des forces armées'.

² La section de législation s'est prononcée en ce sens dans l'avis 78.356/4 donné le 17 novembre 2025 sur un avant-projet de loi « dispositions diverses ».

En vertu du pouvoir général d'exécution que lui confère l'article 108 de la Constitution, le Roi a la compétence d'abroger les dispositions d'un arrêté royal dont le fondement juridique n'existe pas ou plus.

À titre de fondement juridique, mieux vaut donc faire référence à l'article 108 de la Constitution combiné avec la nouvelle loi.

En conséquence, un premier alinéa visant l'article 108 de la Constitution sera ajouté au préambule ³.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Dans la phrase liminaire, les mots « en dernier lieu » seront ajoutés après le mot « modifié ».

Article 3

L'article 1^{ter} en projet de l'arrêté royal du 25 avril 2004 'relatif aux procédures de demande et d'octroi du congé de protection parentale et du congé pour soins à un parent gravement malade' vise à déterminer les modalités selon lesquelles un militaire peut demander à mettre fin prématurément à son congé parental ou à son congé de protection, conformément à l'article 53^{decies} de la loi du 13 juillet 1976 'relative aux effectifs en officiers et aux statuts du personnel des forces armées'.

Dans ce cadre, si l'alinéa 2 en projet semble paraphraser l'article 53^{decies} de la loi du 13 juillet 1976 en précisant que la demande doit être introduite au moins trois mois avant la date de fin souhaitée, il ne tient pas compte de ce que l'article 53^{decies} précise que le préavis est de trois mois, à moins toutefois « que l'autorité accepte un préavis plus court ».

L'article 1^{ter} en projet sera revu afin de tenir compte de cette possibilité et d'en prévoir les modalités.

Article 4 nouveau

Un nouvel article 4 sera consacré à modifier l'intitulé du chapitre 4 de l'arrêté royal du 14 octobre 2013 'fixant la procédure relative aux mesures statutaires applicables aux militaires

³ Voir pour une observation similaire l'avis 47.492/1 donné le 30 novembre 2009 sur un projet devenu l'arrêté royal du 9 décembre 2009 'abrogeant l'arrêté royal n° 5, du 27 décembre 1977, concernant les services relatifs à un immeuble par nature, en matière de taxe sur la valeur ajoutée'.

du cadre actif et modifiant divers arrêtés royaux relatifs à la discipline militaire' afin d'y supprimer la mention de l'absence illégale « de plus de vingt et un jours ».

La suite du projet sera renumérotée en conséquence.

Article 20 (devenant l'article 21)

Le 1^o prévoit que les articles 8 à 16 et 19 du projet produisent leurs effets (et non entrent en vigueur) le 1^{er} janvier 2026. Une portée rétroactive est donc en principe conférée à ces dispositions.

Les articles 8 à 10 visent à imposer aux candidats d'avoir réussi l'examen de la deuxième langue nationale (dans le cadre du recrutement interne des militaires) avant la date de clôture des inscriptions. Il en va de même pour les militaires recrutés pour une carrière à durée limitée (« militaire BDL ») (articles 11 à 16).

Pour rappel, la non-rétroactivité des actes administratifs 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 individuels.

Interrogé sur l'intention de l'auteur du projet sur ce point et les éventuelles conséquences pour le recrutement des militaires concernés, le délégué a répondu ce qui suit :

« La date de clôture des inscriptions pour les promotions sociales et les promotions sur diplôme qui auront lieu en 2026, appelées 'le recrutement interne 2026' était le 31 décembre 2025. L'appel pour les candidatures pour le recrutement interne est en effet fait dans l'année qui précède l'année dans laquelle les promotions ont lieu. Ce sont donc les dispositions encore en vigueur le 31 décembre 2025 qui étaient d'application. La réussite des examens linguistiques pour le recrutement interne 2026 peut donc encore avoir lieu après la clôture des inscriptions, ce qui est explicitement prévu dans l'appel pour le recrutement interne 2026. Par contre en 2026, pour l'inscription au recrutement interne 2027, les candidats devront avoir réussi les examens linguistiques avant la clôture des inscriptions. Les principes de la sécurité juridique et des droits acquis sont dès lors respectés ».

Il ressort de la réponse du délégué que la rétroactivité envisagée ne porte pas préjudice aux destinataires de l'acte. Au vu des explications fournies et compte tenu de l'application future de la règle, la section de législation n'aperçoit toutefois pas les motifs justifiant de lui conférer un effet rétroactif.

Le dispositif sera réexaminé et, le cas échéant, revu à la lumière de la présente observation.

Annexe

Comme le confirme le délégué, le projet n'est accompagné que d'une seule annexe. Il n'y a pas lieu de l'intituler « Annexe 1 ». L'intitulé de l'annexe, ainsi que les références qui y sont opérées dans le dispositif du projet, seront corrigés sur ce point ⁴.

*

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 172.

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 zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

GEDEELTELIJKE ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Artikel 17 strekt ertoe bepaalde bevoegdheden over te dragen aan de militaire overheden die daarin aangewezen worden. Het is bijgevolg niet van reglementaire aard in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’. Het wordt dan ook niet onderzocht.¹

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

De inspecteur van Financiën heeft zijn advies verstrekt op 28 maart 2023. De akkoordbevindingen van de minister van Ambtenarenzaken en van de staatssecretaris voor Begroting dateren van respectievelijk 17 juli en 12 september 2023, terwijl het protocol van onderhandelingen van het Onderhandelingscomité van het militair personeel op 9 december 2022 gesloten is.

Er wordt aan herinnerd dat de periode tussen het vervullen van vormvoorschriften voorafgaand aan een beslissing en de beslissing zelf, in beginsel kort moet zijn. In het andere geval mag de overheid zich op de vervulde vormvereisten baseren als aangetoond wordt dat de in aanmerking te nemen feitelijke en juridische omstandigheden niet dermate gewijzigd zijn dat men de gevolgde procedure zou moeten beschouwen als niet meer relevant ter zake.

De steller van het ontwerp dient zich ervan te vergewissen dat de vervulde vormvereisten nog relevant zijn; zo niet zullen ze opnieuw vervuld moeten worden.²

¹ Zie in die zin advies 55.267/4 van 5 maart 2014 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 10 april 2014 ‘houdende uitvoering van artikel 271/5 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’.

² De afdeling Wetgeving heeft zich in die zin uitgesproken in advies 78.356/4 van 17 november 2025 over een voorontwerp van wet “diverse bepalingen”.

RECHTSGROND

Op de vraag wat de precieze rechtsgrond is van artikel 2 van het ontwerp, antwoordt de gemachtigde dat die te vinden is in artikel 26, b), van de wet van 8 december 2025 ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het statuut van de militairen’.

De opheffing waarin artikel 2 voorziet, houdt rechtstreeks verband met het feit dat paragraaf 4 van artikel 32 van de wet van 16 mei 2001 ‘houdende statuut van de militairen van het reservekader van de krijgsmacht’ opgeheven is bij artikel 26, b), van de wet van 8 december 2025.

De Koning is bevoegd om op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid die artikel 108 van de Grondwet hem toekent, bepalingen van een koninklijk besluit waarvoor de vereiste rechtsgrond niet of niet meer bestaat, op te heffen.

Als rechtsgrond kan dus beter verwezen worden naar artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de nieuwe wet.

Bijgevolg moet een eerste lid waarin naar artikel 108 van de Grondwet verwezen wordt, toegevoegd worden aan de aanhef.³

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 1

In de inleidende zin moet het woord “laatstelijk” ingevoegd worden vóór het woord “gewijzigd”.

Artikel 3

Het ontworpen artikel 1^{ter} van het koninklijk besluit van 25 april 2004 ‘betreffende de aanvraag- en toekenningsprocedures van het verlof voor ouderschapsbescherming en het verlof voor verzorging van een zwaar zieke verwant’ strekt ertoe de nadere regels te bepalen op grond waarvan een militair kan verzoeken om, overeenkomstig artikel 53^{decies} van de wet van 13 juli 1976 ‘betreffende de getalsterkte aan officieren en de statuten van het personeel van de krijgsmacht’, voortijdig een einde te stellen aan zijn ouderschapsverlof of zijn verlof voor ouderschapsbescherming.

³ Zie voor een soortgelijke opmerking advies 47.492/1 van 30 november 2009 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 9 december 2009 ‘tot opheffing van het koninklijk besluit nr. 5 van 27 december 1977 met betrekking tot de diensten die verband houden met een uit zijn aard onroerend goed, inzake belasting over de toegevoegde waarde’.

In dat verband dient opgemerkt te worden dat, hoewel het ontworpen tweede lid artikel 53*decies* van de wet van 13 juli 1976 lijkt te parafraseren door te bepalen dat de aanvraag ten minste drie maanden voor de gewenste einddatum moet ingediend worden, het geen rekening houdt met het feit dat artikel 53*decies* bepaalt dat er een opzegtermijn van drie maanden is “tenzij de autoriteit [evenwel] instemt met een kortere opzegtermijn”.

Het ontworpen artikel 1*ter* moet aldus herzien worden dat het rekening houdt met die mogelijkheid en voorziet in de nadere regels ter zake.

Nieuw artikel 4

Een nieuw artikel 4 moet gewijd worden aan de wijziging van het opschrift van hoofdstuk 4 van het koninklijk besluit van 14 oktober 2013 ‘tot vaststelling van de procedure betreffende de statutaire maatregelen toepasselijk op de militairen van het actief kader en tot wijziging van meerdere koninklijke besluiten betreffende de militaire tucht’ teneinde in dat opschrift de vermelding te schrappen van de onwettige afwezigheid “van meer dan eenentwintig dagen”.

Het vervolg van het ontwerp moet dienovereenkomstig hernummerd worden.

Artikel 20 (dat artikel 21 wordt)

Onder punt 1° wordt bepaald dat de artikelen 8 tot 16 en 19 van het ontwerp uitwerking hebben (en niet in werking treden) op 1 januari 2026. In principe wordt dan ook terugwerkende kracht verleend aan die bepalingen.

De artikelen 8 tot 10 strekken ertoe de kandidaten op te leggen dat ze (in het kader van de interne werving van de militairen) vóór de afsluitingsdatum van de inschrijvingen moeten geslaagd zijn voor het examen van de tweede landstaal. Hetzelfde geldt voor de militairen die aangeworven worden voor een loopbaan van beperkte duur (“militair BDL”) (artikelen 11 tot 16).

Er wordt aan herinnerd dat bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien de wet die toestaat. Indien ze niet bij de wet wordt toegestaan, 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 rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

Op de vraag wat in dat verband de bedoeling is van de steller van het ontwerp en wat de mogelijke gevolgen zijn voor de werving van de betrokken militairen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“La date de clôture des inscriptions pour les promotions sociales et les promotions sur diplôme qui auront lieu en 2026, appelées ‘le recrutement interne 2026’ était le 31 décembre 2025. L’appel pour les candidatures pour le recrutement interne est en effet

fait dans l'année qui précède l'année dans laquelle les promotions ont lieu. Ce sont donc les dispositions encore en vigueur le 31 décembre 2025 qui étaient d'application. La réussite des examens linguistiques pour le recrutement interne 2026 peut donc encore avoir lieu après la clôture des inscriptions, ce qui est explicitement prévu dans l'appel pour le recrutement interne 2026. Par contre en 2026, pour l'inscription au recrutement interne 2027, les candidats devront avoir réussi les examens linguistiques avant la clôture des inscriptions. Les principes de la sécurité juridique et des droits acquis sont dès lors respectés.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de voorgenomen terugwerking de adressaten van de handeling niet benadeelt. Gelet op de verstrekte uitleg en rekening houdend met de toekomstige toepassing van de regel, is het de afdeling Wetgeving evenwel niet duidelijk waarom aan die regel terugwerkende kracht zou worden verleend.

Het dispositief moet opnieuw onderzocht worden en, in voorkomend geval, herzien worden in het licht van deze opmerking.

Bijlage

De gemachtigde heeft beaamd dat er bij het ontwerp slechts één bijlage gevoegd is. Bijgevolg is het opschrift “Bijlage 1” niet nodig. Het opschrift van de bijlage evenals de verwijzingen naar die bijlage in het dispositief van het ontwerp moeten op dat punt gecorrigeerd worden.⁴

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRESIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Luc DONNAY

⁴ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 172.