ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Défense nationale, le 4 novembre 1984, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant approbation de la modification apportée à la convetion annexée à l'arrêté royal du 3 mars 1934, relatif à l'emploi à des travaux non militaires du personnel et du matériel de l'armée", a donné le 12 février 1985 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 4e november 1984 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot goedkeuring van de wijziging aangebracht in de overeenkomst gevoegd bij het koninklijk besluit van 3 maart 1934 betreffende het bezigen van personeel en materieel van het leger aan niet-militaire werken", heeft de 12e februari 1985 het volgend advies gegeven :

La nature exacte de l'arrêté en projet n'apparaît pas clairement.

Selon son intitulé, le projet d'arrêté royal approuverait une modification qui aurait été apportée à une convention relative à l'emploi à des travaux non militaires du personnel et du matériel de l'armée.

Selon le dispositif du projet, au contraire, c'est le Roi qui, par son arrêté, apporte lui-même des modifications à une convention conclue entre, d'une part, plusieurs départements ministériels, la Société nationale des chemins de fer belges, la Société nationale des chemins de fer vicinaux et, d'autre part, le Ministre de la Défense nationale, en vue d'assurer l'aide de la troupe en cas d'événements graves.

Le projet prévoit notamment la rétribution de certains services rendus par les forces armées soit à des administrations et à certains organismes d'intérêt public, soit aux entreprises privées. Le préambule du projet fait état de l'accord de la Société nationale des chemins de fer belges et de la Société nationale des chemins de fer vicinaux, accords donnés respectivement les 4 août et 11 juillet 1979.

+

\+ +

La convention visée par le projet a été publiée en annexe à l'arrêté royal du 3 mars 1934 relatif à l'emploi, à des travaux non militaires, du personnel et du matériel de l'armée (1).

.../...

---

(1) Moniteur belge des 2, 3, 4 avril 1934, p. 1717 et suivantes.

Le projet tend à modifier le chapitre Ier de cette convention, qui est intitulé : "Cas où ces événements ne portent pas atteinte à l'ordre public". Les événements dont il s'agit, sont les "événements graves", auxquels se réfère l'intitulé de la convention et qui sont qualifiés à l'article "1." d'événements exceptionnels et d'accidents tels que : inondations, éboulements, neiges, réparations de lignes électriques endommagées par suite de malveillance, bourrasques, gelées, incendies en forêts domaniales, communales et d'établissements publics, ruptures de digues ou de chaussées, etc". Le chapitre Ier est d'ailleurs suivi d'un seul autre chapitre intitulé "Utilisation de la main-d'oeuvre militaire à l'occasion du maintien de l'ordre public".

Pour comprendre la portée du projet, il convient d'analyser la portée des articles XII, XIII, XV, alinéa 4, et XVIII du texte original de la convention.

L'article XII stipule :

"XII. Les indemnités allouées, par l'administration employeuse, aux militaires faisant partie des détachements en question, sont dues depuis le jour où ils se sont mis en marche jusques et y compris celui de leur rentrée au corps.

Elles sont fixées comme suit :

a) Lorsqu'il s'agit de rémunérer le concours de la troupe aux administrations énoncées aux articles Ier et II de la présente convention ainsi qu'aux communes :

.../...

Officier supérieur ..... 53 francs par jour;
Officier subalterne ..... 45 francs id.;
Sous-officier ..... 15 francs id.;
Caporal, brigadier ..... 11 francs id.;
Soldat ..... 7 fr.50c. id.;

b) Lorsqu'il s'agit de rémunérer le concours de la troupe aux entreprises privées (art. XVIII) :

Officier supérieur ....
Officier subalterne ...

... .

Ces indemnités ne peuvent être frappées d'aucune réduction ou retenue.

Les militaires "chefs de famille" (mariés, veufs, séparés judiciairement ou divorcés, ayant à leur charge exclusive des enfants âgés de moins de vingt et un ans), reçoivent, en outre, aux frais de l'administration intéressée, l'indemnité journalière "de séparation" dans les conditions qui sont requises par le règlement déterminant les droits aux diverses allocations de prestations pour pouvoir y prétendre.

Cette indemnité est actuellement fixée à :

15 francs pour les officiers supérieurs;
10 francs pour ...

... .

Lorsque les travaux exigent l'intervention de spécialistes (scaphandriers, etc.), ceux-ci sont rémunérés, aux frais de l'administration employeuse, suivant les barèmes en vigueur au Département de la Défense Nationale.

Les indemnités sont payées quotidiennement aux militaires de rang subalterne; celles qui reviennent aux officiers sont remises aux intéressés le samedi de chaque semaine et, éventuellement, le dernier jour de la participation aux travaux si ceux-ci prennent fin au cours de la semaine".

.../...

Il résulte clairement de cette disposition que, d'une part, les administrations et les entreprises privées doivent supporter la charge des indemnités allouées aux militaires dont elles ont obtenu le concours et que, d'autre part, lesdites indemnités reviennent à ces militaires.

L'article XIII précise d'ailleurs :

> "Le paiement des indemnités prévues à l'article XII est assuré par l'autorité militaire. L'administration qui utilise les services de la troupe rembourse directement ces dépenses aux corps intéressés, sur production, par ceux-ci, de relevés nominatifs (hebdomadaires ou quotidiens, suivant le cas) indiquant, en outre, les journées de prestation fournies, les grade et état civil des ayants droit et les diverses indemnités revenant à chacun d'eux".

L'attribution de ces indemnités aux militaires eux-mêmes en complément de leur solde ou de leur traitement, est confirmée encore par l'article XV, alinéa 4 (que le projet vise à supprimer), qui prévoit :

> "Les officiers assurent eux-mêmes leur logement et leur nourriture au moyen des indemnités prévues à l'article XII".

Le dernier article du chapitre Ier, l'article XVIII, détermine comment le système prévu par la convention peut s'appliquer à des communes ou à des personnes privées qui n'y sont pas partie :

> "XVIII. Les dispositions qui précèdent sont applicables en tous points, aux troupes mises à la disposition, dans les circonstances mentionnées à l'article 1er, des communes, compagnies ou sociétés qui exploitent des services publics (gaz, électricité, eau, etc.), ainsi que des entreprises privées.
>
> L'utilisation de la main-d'oeuvre militaire au profit des communes, entreprises, etc., citées à l'alinéa précédent, est subordonnée à la déclaration écrite du modèle ci-annexé signifiant que les employeurs ont pris connaissance de la présente convention et comportant l'engagement d'acquitter toutes les charges spécifiées en ses articles X, XI, XII, XIII, XIV, XV et XVI".

La convention est complétée par le modèle de déclaration prévu à l'article XVIII. Il y est prévu que la commune, la société ou la firme, après avoir pris connaissance du chapitre Ier de la "convention interministérielle", souscrit "l'engagement d'acquitter toutes les charges à résulter de l'utilisation de la main-d'oeuvre militaire et spécifiées aux articles X, XI, XII, XIII, XIV, XV et XVI".

L'arrêté royal du 24 août 1971 a remplacé l'article XII reproduit ci-dessus par un nouvel article XII légèrement différent. Il semble que cette modification ait eu surtout pour but, d'une part, de réadapter le montant des indemnités et, en particulier, de prévoir leur accroissement en cas de prestations effectuées au-delà de neuf heures par jour et en cas de travail supplémentaire effectué le dimanche ou un jour férié légal, et, d'autre part, de revoir le régime des compléments d'indemnité et des frais de séjour. Le maintien de toutes les autres clauses de la convention, en particulier de l'article XIII, a pour conséquence que les allocations journalières, leurs compléments et les frais de séjour ont continué à être payés aux militaires ayant effectivement fourni les prestations.

L'arrêté royal en projet remplace à nouveau l'article XII, mais paraît se borner à actualiser le régime des allocations complémentaires, par exemple en prévoyant, outre une allocation pour les prestations accomplies le dimanche et les jours fériés, une allocation pour les prestations accomplies le samedi. L'abrogation de l'article XV, alinéa 4, par l'article 2 du projet, n'a qu'une portée limitée : elle paraît avoir seulement pour conséquence que les officiers ne devraient plus imputer, sur leurs indemnités, leurs frais de logement et de nourriture. Les militaires demeureraient les bénéficiaires des allocations journalières et des allocations complémentaires qui continueraient, en vertu de l'article XIII, toujours inchangé, à leur être payées par l'autorité militaire.

+

\+ +

La "convention interministérielle" relative à l'aide de la troupe aux administrations de l'Etat et des communes ainsi qu'aux entreprises privées ne constitue pas une véritable convention au sens de ce terme en droit civil.

Les divers départements ministériels ne sont pas des personnes juridiques distinctes et, sous la dénomination propre à chacun d'eux, c'est toujours l'Etat qui est intéressé et qui, par l'organe du Ministère des Finances, centralise les recettes et les dépenses, selon les règles établies par les articles 5 et 17 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat (Cassation, 11 septembre 1961, Pas., 1962, I, p. 56). Dès lors, "une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose" (article 1101 du Code civil) est juridiquement inconcevable, l'Etat ne pouvant être vis-à-vis de lui-même créancier et débiteur (Cassation, ibidem). En tant qu'elle concerne les divers départements ministériels et leurs relations entre eux, la "convention interministérielle", annexée à l'arrêté royal du 3 août 1923 et modifiée en 1928, en 1934 et en 1971, n'est donc pas une véritable convention. Ainsi s'explique d'ailleurs qu'elle ait pu être modifiée non par des avenants ou par des conventions nouvelles, mais par des arrêtés royaux réglementaires, c'est-à-dire par des actes unilatéraux émanant de la seule volonté du Roi et de ses ministres.

Dans la mesure où cette même "convention interministérielle" tend à régler les relations entre l'Etat et d'autres personnes juridiques, des régies, des communes, des entreprises privées, elle ne peut pas non plus s'analyser comme une véritable convention, ni même comme un contrat administratif. Le caractère

.../...

essentiellement consensuel de notre régime contractuel est évidemment incompatible avec la modification par un acte unilatéral de certaines clauses d'une convention. Certes le préambule de l'arrêté royal du 24 août 1971 fait-il état de "l'accord" de la Société nationale des chemins de fer belges et de la Société nationale des chemins de fer vicinaux. Le préambule de l'arrêté en projet fait de même. Pour les communes, compagnies ou sociétés qui exploitent des services publics ainsi que pour les entreprises privées, l'article XVIII de la "convention interministérielle " prévoit la signature d'une "déclaration" qui comporte "l'engagement d'acquitter toutes les charges" qui sont spécifiées par la convention. Mais il est clair que, dans ces différents cas (1), les obligations des régies, sociétés, compagnies ou des entreprises privées résultent non de la "convention interministérielle" à laquelle elles n'ont pas véritablement été parties, mais du consentement ou de l'engagement formulé distinctement et qui ne fait que se référer au tarif prévu dans le texte intitulé "convention".

La "convention interministérielle" a aussi pour but et pour effet de déterminer le droit des militaires des différents rangs de percevoir certaines allocations et indemnités. Ces militaires dont le droit à exiger le paiement de certaines prestations en argent est ainsi fixé, ne sont, eux non plus, aucunement parties à cette "convention".

.../...

---

(1) On remarquera encore que la Régie des Postes, créée par la loi du 6 juillet 1971, qui est une personne publique (article 1er de la loi du 6 juillet 1971), n'a pas donné son "accord" aux modifications prévues par le projet d'arrêté royal, du moins si l'on s'en tient au préambule de ce projet.

Il faut conclure de cette analyse que le texte qualifié de "convention interministérielle" ne mérite pas cette qualification et que, de manière plus générale, les rapports juridiques que ce texte entend régir, ne sont pas correctement réglés dans la forme que le Gouvernement a cru devoir adopter depuis 1934.

+

\+ +

L'objet de la "convention interministérielle", de même que l'objet du projet qui tend à la modifier, est double : il s'agit, d'une part, de déterminer certains droits des militaires à des allocations et à des indemnités, d'autre part, de régler les rapports entre l'armée et ceux qui, dans certains cas d'urgence, bénéficient de son intervention.

Le premier objet doit normalement être réglé par un arrêté royal pris sur le fondement de l'article 5 de la loi du 19 décembre 1980 relative aux droits pécuniaires des militaires. Le Conseil d'Etat observe toutefois que cette disposition, en son paragraphe 2, habilite le Roi à déterminer "les taux et les règles d'octroi" des primes, allocations, indemnités et autres rétributions complémentaires revenant aux militaires, et précise ensuite que la subdélégation de ce pouvoir n'est possible qu'au profit du Ministre de la Défense nationale. La disposition de l'article XII, § 2, 1°, en projet, prévoyant que le Ministre pourra lui-même déléguer son pouvoir de fixer le principe de la débition et le montant de certaines indemnités complémentaires, ne saurait donc être admise.

.../...

Le second objet de la "convention interministérielle" et, en même temps, du projet d'arrêté, pose des questions plus délicates.

D'abord, l'aide de l'armée aux administrations, services publics et entreprises privées entraîne inévitablement pour les militaires, l'obligation d'accomplir des prestations qui ne relèvent pas de la défense nationale ou du maintien de l'ordre public au sens strict. En vertu de l'article 118 de la Constitution, le principe de cette obligation devrait se trouver dans une loi.

Sans doute, à la différence de ce que l'article 120 de la Constitution prévoit pour la gendarmerie, l'article 118 de la Constitution ne réserve pas au législateur le pouvoir de fixer "l'organisation et les attributions" des autres corps de l'armée. Mais les obligations des militaires dépendent assurément des missions qui sont dévolues à l'armée et, si celles de défendre le pays contre un envahisseur extérieur ou de maintenir l'ordre lui incombent naturellement, l'aide à l'administration civile, aux services publics et aux entreprises privées dans le cas où aucune atteinte n'est portée à l'ordre public (1), ne relève pas nécessairement des missions qu'il appartient à la force publique de remplir. Si le législateur de 1836 a estimé nécessaire de prévoir par des dispositions expresses que le bourgmestre (article 105 de la loi communale) ou le gouverneur de province (article 129 de la loi provinciale) peuvent faire appel à la force armée pour assurer le maintien de l'ordre, il faut considérer a fortiori que le législateur

.../...

---

(1) Le chapitre Ier de la "convention interministérielle", que le projet tend à modifier, s'intitule : "Cas où ces événements ne portent pas atteinte à l'ordre public".

doit intervenir pour déterminer dans quelles conditions d'autres autorités administratives ou même des personnes privées peuvent obtenir l'intervention de la troupe, alors que l'ordre public n'est même pas menacé.

Par ailleurs, si le Gouvernement entend fixer de manière impérative le montant des rétributions qui pourront être exigées par l'Etat pour le concours des militaires à des tâches étrangères aux missions essentielles de l'armée, l'article 113 de la Constitution implique que le principe, au moins, de la débition de telles rétributions se trouve dans une loi.

En tout état de cause, le pouvoir réglementaire du Roi ne peut, sauf exceptions, s'exercer que pour l'exécution d'une loi (article 67 de la Constitution). Pour des missions qui n'intéressent pas l'ordre public et qui, n'étant pas liées à la fonction essentielle et normale de la force publique, sont sans rapport avec le pouvoir de nomination et d'attribution des grades dans l'armée (article 66 de la Constitution) et même avec le pouvoir de commandement de l'armée (article 68 de la Constitution), on cherche en vain la base légale du pouvoir réglementaire du Roi

Même si cette aide de la troupe n'est accordée que selon des conventions, encore faut-il que le Roi puise dans une disposition constitutionnelle ou légale le pouvoir de conclure de telle conventions. Le Roi n'a, en effet, aux termes de l'article 78 de la Constitution, "d'autres pouvoirs que ceux que Lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même" et il va de soi que les pouvoirs des ministres sont d'attribution, eux aussi, et ne sauraient exister sans loi, là où le Roi Lui-même est sans compétence.

.../...

Le Conseil d'Etat conclut, par conséquent, qu'en ce qui concerne son second objet, le projet d'arrêté royal manque de base légale.

\+

\+ \+

Les observations formulées dans le présent avis impliquent que le texte proposé soit remplacé, d'une part, par un projet d'arrêté royal fixant le montant des allocations et indemnités revenant aux militaires, et, d'autre part, par un projet de loi donnant un fondement légal aux mesures qui prévoient l'aide de l'armée aux administrations civiles, aux services publics et aux entreprises privées en cas d'événements graves ne portant pas atteinte à l'ordre public.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat a estimé inutile de formuler des observations plus détaillées sur les différents articles du projet.

Er blijkt niet duidelijk wat precies de aard van het ontworpen besluit is.

Volgens het opschrift zou het ontwerp van koninklijk besluit een wijziging goedkeuren die zou zijn aangebracht in een overeenkomst betreffende het bezigen van personeel en materieel van het leger voor niet-militaire werken.

Volgens het bepalend gedeelte van het ontwerp is het integendeel de Koning zelf die met zijn besluit wijzigingen aanbrengt in een overeenkomst die is gesloten tussen verscheidene ministeriële departementen, de Nationale Maatschappij van Belgische Spoorwegen en de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen enerzijds en de Minister van Landsverdediging anderzijds, met het oog op het verlenen van troepenhulp bij erge gebeurtenissen.

Het ontwerp stelt onder meer de vergoeding vast voor bepaalde diensten die de krijgsmacht hetzij aan besturen en sommige instellingen van openbaar nut, hetzij aan privéondernemingen verleent. De aanhef van het ontwerp vermeldt dat de Nationale Maatschappij van Belgische Spoorwegen en de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen respectievelijk op 4 augustus en op 11 juli 1979 hun "akkoord" hebben gegeven.

+

\+ +

De in het ontwerp bedoelde overeenkomst is bekendgemaakt als bijlage bij het koninklijk besluit van 3 maart 1934 betreffende het bezigen van personeel en materieel van het leger aan niet-militaire werken (1).

.../...

---

(1) Belgisch Staatsblad van 2, 3 en 4 april 1934, blz. 1717 en volgende.

Het ontwerp strekt tot wijziging van hoofdstuk I van die overeenkomst, dat als opschrift heeft : "Gevallen waarin deze gebeurtenissen niet schaden aan de openbare orde". De bedoelde gebeurtenissen zijn de "erge gebeurtenissen" waarop het opschrift van de overeenkomst zinspeelt en die in artikel 1 worden omschreven als "buitengewone gebeurtenissen en (...) ongevallen zoals overstromingen, instortingen, hoge sneeuw, herstellingen aan elektrische lijnen beschadigd ten gevolge van kwaadwilligheid, rukwinden of vorst, brand in domein- of gemeentebossen en in openbare inrichtingen, dijk- of steenwegbreuk, enz.". Op hoofdstuk I volgt overigens één enkel ander hoofdstuk met als opschrift : "Benuttiging van militaire werkkrachten ter gelegenheid van het handhaven der openbare orde".

Om de draagwijdte van het ontwerp te begrijpen, dient men na te gaan wat de strekking is van de artikelen XII, XIII, XV, vierde lid, en XVIII van de oorspronkelijke tekst van de overeenkomst.

Artikel XII bepaalt :

"XII. De vergoedingen, door het geholpen bestuur verleend aan de militairen uit bedoelde detachementen, zijn verschuldigd van de dag van de opmars af tot en met de dag waarop zij bij hun korps teruggekeerd zijn.

Deze vergoedingen zijn vastgesteld als volgt :

a) Wanneer het de vergelding betreft voor de medewerking van de troep ten bate van de bij artikels I en II van deze overeenkomst opgegeven besturen, alsmede ten bate van de gemeenten :

Hoofdofficier ..... 53 frank per dag;
Lager officier ..... 45 frank id.;
Onderofficier ..... 15 frank id.;
Korporaal, brigadier ..... 11 frank id.;
Soldaat ..... 7 fr.50c. id.;

b) Wanneer het de vergelding betreft voor de medewerking van de troep ten bate van private ondernemingen (art. XVIII) :

.../...

Hoofdofficier .....
Lager officier ....

... .

Die vergoedingen zijn niet vatbaar voor enige vermindering of afhouding.

De militairen "gezinshoofden" (gehuwden, weduwnaars, gerechtelijk of uit de echt gescheidenen, die kinderen beneden de één en twintig jaar uitsluitend te hunnen laste hebben) ontvangen bovendien, ten bezware van het betrokken bestuur, de dagelijkse "scheidingsvergoeding" onder de voorwaarden vervat in het "Reglement tot vaststelling van de rechten op de verschillende toelagen en verstrekkingen".

Deze vergoeding is thans vastgesteld op :

15 frank voor de hoofdofficieren;
10 frank voor ...

... .

Vereist het werk de tussenkomst van specialisten (helmduikers, enz.), dan worden deze ten bezware van het geholpen bestuur betaald volgens de bij het Departement van Landsverdediging geldige loonschalen.

Aan de militairen van lagere rang worden de vergoedingen dagelijks uitbetaald; de officieren ontvangen de hunne 's zaterdags van elke week en, eventueel, de laatste dag van de medewerking, zo deze in de loop der week een einde neemt".

Uit die bepaling blijkt duidelijk dat de besturen en de privé-ondernemingen de last moeten dragen van de vergoedingen die worden toegekend aan de militairen wier medewerking zij hebben verkregen, en dat anderzijds de bedoelde vergoedingen aan die militairen zelf toekomen.

Artikel XIII preciseert overigens :

"XIII. De bij artikel XII voorziene vergoedingen worden door de militaire overheid uitbetaald. Het bestuur dat de diensten der troepen benuttigt, betaalt deze uitgaven rechtstreeks terug aan de betrokken korpsen, tegen overlegging, door deze, van (wekelijkse of dagelijkse, volgens het geval) naamlijsten waarop de geleverde arbeidsdagen, graad en burgerlijke stand der rechthebbenden, alsmede de aan elk van hen verschuldigde vergoedingen vermeld staan".

Dat die vergoedingen aan de militairen zelf worden toegekend ter aanvulling van hun soldij of hun wedde, wordt nog bevestigd door artikel XV, vierde lid, dat door het ontwerp zou worden opgeheven. Daarin staat :

> "De officieren zorgen voor eigen huisvesting en voeding, door middel van de bij artikel XII voorziene vergoedingen".

Het laatste artikel van hoofdstuk I, artikel XVIII, bepaalt hoe het stelsel dat door de overeenkomst is ingesteld toepassing kan vinden op gemeenten of privé-personen die er geen partij bij zijn :

> "XVIII. Vorenstaande bepalingen zijn ten volle toepasselijk op de troepen die onder de bij artikel 1 vermelde omstandigheden ter beschikking worden gesteld van de gemeenten, de compagnieën of maatschappijen tot het exploiteren van openbare diensten (water, gas, elektriciteit, enz.), alsmede van de private ondernemingen.
>
> Militaire werkkrachten kunnen ten bate van de gemeenten en van de bij vorenstaande alinea vermelde ondernemingen, enz., slechts verleend worden op voorwaarde dat deze te voren een schriftelijke verklaring van bijgaand model indienen, waaruit blijkt dat zij kennis hebben genomen van deze overeenkomst en waarbij zij de verbintenis aangaan om al de bij haar artikels X, XI, XII, XIII, XIV, XV en XVI aangegeven kosten te dekken, welke uit de benuttiging der militaire werkkrachten zullen voortvloeien".

De in artikel XVIII bedoelde modelverklaring is bij de overeenkomst gevoegd. Daarin wordt bepaald dat de gemeente, de maatschappij of de firma, na kennis te hebben genomen van hoofdstuk I van de "interministeriële overeenkomst", "de verbintenis" aangaat "alle kosten te vereffenen, welke zullen voortvloeien uit de benutting van militaire werkkrachten en aangeduid zijn in artikel X, XI, XII, XIII, XIV, XV en XVI".

Het koninklijk besluit van 24 augustus 1971 heeft het hierboven overgeschreven artikel XII vervangen door een nieuw, ietwat verschillend artikel XII. Die wijziging lijkt vooral tot doel gehad te hebben enerzijds het bedrag van de vergoedingen opnieuw aan te passen en meer bepaald te voorzien in de verhoging ervan voor prestaties van meer dan negen uren per dag en voor bijkomende prestaties geleverd op een zondag of een wettelijke feestdag, en anderzijds het stelsel van de vergoedingsbijslagen en van de verblijfkosten te herzien. Doordat alle andere bepalingen van de overeenkomst en inzonderheid artikel XIII behouden bleven, werden de dagvergoedingen, de bijslagen daarop en de verblijfkosten verder uitbetaald aan de militairen die de prestaties werkelijk hadden geleverd.

Het ontworpen koninklijk besluit vervangt andermaal artikel XII, maar lijkt zich ertoe te beperken het stelsel van de bijslagen meer in overeenstemming te brengen met de huidige tijdsomstandigheden, bijvoorbeeld door naast een toelage voor de prestaties op zon- en feestdagen, een toelage vast te stellen voor zaterdagprestaties. De door artikel 2 van het ontwerp beoogde opheffing van artikel XV, vierde lid, heeft slechts een beperkte strekking : het enige gevolg ervan schijnt te zijn dat de officieren hun logies- en voedingskosten niet meer uit hun vergoedingen zouden hoeven te betalen. De militairen zouden de hoedanigheid behouden van gerechtigde op de dagvergoedingen en bijslagen welke hun krachtens het ongewijzigd blijvende artikel XIII voort zouden worden uitbetaald door de militaire overheid.

+

\+ +

.../...

De "interministeriële overeenkomst" betreffende de troepenhulp aan Rijks- en gemeentebesturen evenals aan privé-ondernemingen is geen echte overeenkomst in de betekenis welke die term heeft in het burgerlijk recht.

De verschillende ministeriële departementen zijn geen onderscheiden rechtspersonen en het is, onder de eigen benaming van ieder departement, altijd de Staat die de belanghebbende is en die door toedoen van het Ministerie van Financiën de inkomsten en uitgaven centraliseert overeenkomstig de bij artikelen 5 en 17 van de wet van 15 mei 1846 op 's Rijks comptabiliteit vastgestelde regels (Cassatie, 11 september 1961, Pas., 1962, I, blz. 56). Bijgevolg is "een overeenkomst waarbij een of meer personen zich jegens een of meer andere verbinden iets te geven, te doen of niet te doen" (artikel 1101 van het Burgerlijk Wetboek) hier juridisch niet denkbaar daar de Staat geen schuldenaar en schuldeiser jegens zichzelf kan zijn (Cassatie, ibidem). Voor zover zij betrekking heeft op de verschillende ministeriële departementen en dezer onderlinge betrekkingen, is de "interministeriële overeenkomst" gevoegd bij het koninklijk besluit van 3 augustus 1923 en gewijzigd in 1928, 1934 en 1971, dus geen echte overeenkomst. Dit verklaart overigens waarom zij in plaats van door aanhangsels of nieuwe overeenkomsten, bij reglementaire koninklijke besluiten is kunnen worden gewijzigd, dit wil zeggen door eenzijdige handelingen die alleen uit de wil van de Koning en van zijn ministers stammen.

.../...

Voor zover diezelfde "interministeriële overeenkomst" strekt tot het regelen van de betrekkingen tussen de Staat en andere rechtspersonen, regieën, gemeenten of privé-ondernemingen, kan zij al evenmin worden opgevat als een echte overeenkomst, zelfs niet als een administratief contract. Ons contractueel stelsel, dat wezenlijk op de wilsovereenstemming berust, verdraagt uiteraard niet dat sommige bepalingen van een overeenkomst gewijzigd worden door een eenzijdige handeling. De aanhef van het koninklijk besluit van 24 augustus 1971 maakt weliswaar melding van "het akkoord" van de Nationale Maatschappij van Belgische Spoorwegen en van de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen. De aanhef van het ontworpen besluit doet dat eveneens. Voor de gemeenten, de compagnieën of de maatschappijen die openbare diensten exploiteren, evenals voor de privé-ondernemingen schrijft artikel XVIII van de "interministeriële overeenkomst" de ondertekening voor van een "verklaring" waaraan "de verbintenis" vastzit om al de in de overeenkomst "aangegeven kosten te dekken". Maar het is duidelijk dat in die verschillende gevallen (1), de verplichtingen van de regieën, maatschappijen, compagnieën of privé-ondernemingen niet voortvloeien uit de "interministeriële overeenkomst" waarbij zij niet werkelijk partij zijn geweest, maar wel uit de toestemming of de verbintenis

.../...

---

(1) Er zij nog opgemerkt dat de Regie der Posterijen, die opgericht is bij de wet van 6 juli 1971 en die een publiekrechtelijk rechtspersoon is (artikel 1 van de wet van 6 juli 1971), niet haar "akkoord" heeft gegeven voor de wijzigingen die zijn bepaald bij het ontwerp van koninklijk besluit, althans niet zo men alleen afgaat op de aanhef van dit ontwerp.

die afzonderlijk is geformuleerd en die alleen maar verwijst naar het tarief dat is bepaald in de tekst die een "overeenkomst" heet te zijn.

De "interministeriële overeenkomst" heeft ook als doel en als uitwerking het recht vast te stellen dat de militairen van de onderscheiden rangen hebben om bepaalde toelagen en vergoedingen te ontvangen. Die militairen, wier recht om de betaling in geld van bepaalde prestaties te eisen aldus is vastgelegd, zijn evenmin en in genen dele partij bij die "overeenkomst".

Uit deze analyse dient te worden besloten dat de tekst die wordt bestempeld als een "interministeriële overeenkomst" die naam niet verdient en dat, meer in het algemeen, de rechtsverhoudingen die men door deze tekst wil beheerst zien, niet correct zijn geregeld in de vorm die de Regering sinds 1934 heeft gemeend daaraan te moeten geven.

+

+ +

De "interministeriële overeenkomst" evenals het ontwerp dat tot wijziging ervan strekt, heeft een tweevoudig onderwerp : enerzijds wil men bepaalde rechten vastleggen die militairen hebben op toelagen en vergoedingen; anderzijds wil men de betrekkingen regelen tussen het leger en degenen aan wie het in sommige noodgevallen zijn hulp verleent.

.../...

Het eerste onderwerp moet normaliter worden geregeld bij een koninklijk besluit uitgevaardigd op grond van artikel 5 van de wet van 19 december 1980 betreffende de geldelijke rechten van de militairen. De Raad van State merkt echter op dat die bepaling in paragraaf 2 de Koning machtigt tot het bepalen van "de bedragen" en het "regelen van de toekenning" van de premies, toelagen, vergoedingen en andere aanvullende beloningen waarop de militairen recht hebben. Voorts wijst de Raad erop dat overdracht van die bevoegdheid alleen mogelijk is ten gunste van de Minister van Landsverdediging. De bepaling in het ontworpen artikel XII, § 2, 1° volgens welke de Minister zelf zijn bevoegdheid om de principiële toekenning en het bedrag van bepaalde bijkomende vergoedingen te bepalen kan overdragen, is dus niet aanvaardbaar.

Het tweede onderwerp van de "interministeriële overeenkomst" en tevens ook van het ontworpen besluit roept moeilijker vragen op.

Vooreerst brengt de hulp van het leger aan besturen, openbare diensten en privé-ondernemingen voor de militairen onvermijdelijk de verplichting mee om prestaties te leveren die niet in strikte zin tot de landsverdediging of de handhaving van de openbare orde behoren. Krachtens artikel 118 van de Grondwet zou het beginsel van die verplichting vervat moeten zijn in een wet.

Het is stellig zo dat, anders dan in artikel 120 van de Grondwet ten aanzien van de rijkswacht is bepaald, artikel 118 van de Grondwet de macht om de "inrichting en de bevoegdheid" van de andere krijgsmachtdelen vast te stellen niet uitsluitend in handen van de wetgever legt. De verplichtingen van de militairen hangen echter ongetwijfeld af van de opdrachten die aan het leger toegewezen

zijn. Vallen de verdediging van het land tegen een vreemde overweldiger of de ordehandhaving het leger natuurlijkerwijs als taak toe, het verlenen van hulp aan het burgerlijk bestuur, aan openbare diensten en aan privé-ondernemingen in gevallen waarin er helemaal geen verstoring van de openbare orde is (1), behoort niet noodzakelijk tot de taken die de gewapende macht te vervullen heeft. De wetgever van 1836 heeft uitdrukkelijke bepalingen nodig geacht om te stellen dat de burgemeester (artikel 105 van de gemeentewet) of de gouverneur (artikel 129 van de provinciewet) de hulp van de gewapende macht kunnen inroepen om te zorgen voor de ordehandhaving. Met veel meer reden nog moet worden aangenomen dat een bemoeiing van de wetgever nodig is om te bepalen onder welke voorwaarden andere bestuursoverheden of zelfs private personen hulp vanwege de troepen kunnen krijgen, terwijl de openbare orde zelfs niet in gevaar is.

Wil de Regering anderzijds op dwingende wijze het bedrag van de vergoedingen bepalen die de Staat kan eisen voor de medewerking van militairen bij taken die niet tot de essentiële opdrachten van het leger behoren, dan houdt artikel 113 van de Grondwet in dat op zijn minst het beginsel dat dergelijke vergoedingen verschuldigd zijn, in een wet wordt neergelegd.

Hoe het ook zij, de Koning kan, behoudens uitzonderingen, zijn verordenende bevoegdheid alleen uitoefenen voor de uitvoering van een wet (artikel 67 van de Grondwet).

.../...

---

(1) Hoofdstuk I van de "interministeriële overeenkomst" tot wijziging waarvan het ontwerp strekt, heeft als opschrift : "Gevallen waarin deze gebeurtenissen niet schaden aan de openbare orde".

Men zoekt tevergeefs de wettelijke grondslag voor een verordenende bevoegdheid van de Koning ten aanzien van opdrachten die de openbare orde niet raken en die, doordat zij niet samenhangen met de essentiële en normale taak van de gewapende macht, geen verband houden met de bevoegdheid om te benoemen en graden te verlenen in het leger (artikel 66 van de Grondwet) noch zelfs met de bevoegdheid om het bevel te voeren over het leger (artikel 68 van de Grondwet).

Ook al wordt de hulp van de troepen slechts volgens overeenkomsten verleend, dan nog geldt de eis dat de Koning de bevoegdheid om dergelijke overeenkomsten te sluiten ontleent aan een grondwettelijke of een wettelijke bepaling. Luidens artikel 78 van de Grondwet heeft de Koning immers "geen andere macht, dan die welke de Grondwet "en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen" en het spreekt vanzelf dat de macht die de ministers kunnen hebben eveneens een opgedragen bevoegdheid is en dat die zonder een wet niet zou kunnen bestaan daar waar de Koning zelf geen bevoegdheid bezit.

De Raad van State concludeert bijgevolg dat het ontwerp van koninklijk besluit, wat zijn tweede onderwerp betreft, rechtsgrond mist.

\+

\+ \+

De opmerkingen die in dit advies zijn gemaakt brengen mee dat de voorgestelde tekst zou moeten worden vervangen eensdeels door een ontwerp van koninklijk besluit tot

vaststelling van het bedrag van de toelagen en vergoedingen waarop de militairen recht hebben en anderdeels door een wetsontwerp dat een wettelijke grondslag zou geven aan de maatregelen die voorzien in de hulp van het leger aan burgerlijke besturen, openbare diensten en privé-ondernemingen bij ernstige gebeurtenissen die geen verstoring van de openbare orde opleveren.

Het leek de Raad van State dan ook nodeloos nadere opmerkingen te formuleren over de verschillende artikelen van het ontwerp.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

F. DELPEREE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. Ch. MENDIAUX, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. Ch. MENDIAUX, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY. J. LIGOT.