MTL. - 1 - L.7067/1.

Coordination (2)

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, saisi par le Ministre de la Défense nationale, le 15 mars 1960, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant règlement sur les réquisitions militaires", a donné le 5 avril 1960 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 15e maart 1960 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende reglement op de militaire opeisingen", heeft de 5e april 1960 het volgend advies gegeven :

La loi du 12 mai 1927 sur les réquisitions militaires, dont le projet doit assurer l'exécution, fixe elle-même, de manière précise, les règles applicables à de nombreuses branches de la matière des réquisitions militaires.

Sans doute, prévoit-elle que diverses questions devront faire l'objet d'une réglementation complémentaire par arrêté royal, mais elle précise les matières attribuées ainsi à la compétence du Roi, et cette attribution de compétence, comme le souligne le rapport de la Commission de la Défense nationale du Sénat (Doc. parl. Sénat, session de 1926-1927, n°96), délimite les domaines dans lesquels pourra s'exercer le pouvoir réglementaire du Roi.

La législation sur les réquisitions militaires, restreignant, d'une part, des droits individuels essentiels et se trouvant, d'autre part, assortie de sanctions pénales doit d'ailleurs, sans aucun doute, être interprétée restrictivement. Il s'ensuit que l'autorité administrative n'a d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont expressément conférés.

La loi du 12 mai 1927 attribue au Roi l'exercice d'un pouvoir réglementaire dans les divers domaines énumérés ci-après :

1° la détermination des proportions dans lesquelles les réquisitions de vivres, moyens de chauffage, de couchage et de vêtements, sont limitées par les besoins usuels des intéressés et des membres de leur famille habitant sous leur toit (article 4, a, alinéa 2) ;

2° l'organisation du recensement et du classement des personnes et des biens à réquisitionner, ainsi que les dispositions relatives à la déclaration des stocks (article 4, d, alinéas 1er à 3);

3° les conditions de la réquisition des établissements industriels privés, des mines, minières et carrières (article 5, alinéa 1er);

4° les modalités suivant lesquelles la réquisition des bateaux d'intérieur et embarcations sera effectuée au nom du Ministre de la Défense nationale ou du Ministre des Communications (article 5, alinéa 2);

5° les autorités ayant droit de réquisition (article 6, 1°);

6° le taux des indemnités de logement et de nourriture (article 6, 2°);

7° le barème des réquisitions usuelles (article 6, 3°);

8° les modes de paiement des réquisitions et les formalités à remplir par les administrations communales (article 14);

9° les conditions de la réquisition des bâtiments de mer belges (article 34).

L'article 44, alinéa 1er, charge en outre le Roi de prendre les mesures nécessaires à l'exécution de la loi et de déterminer la forme et la nature des imprimés et des pièces à produire, œ qui rentre dans les attributions normales que le Roi tient de l'article 67 de la Constitution.

L'arrêté-loi du 29 septembre 1939 autorise, d'autre part, le Ministre de la Défense nationale à prendre toutes dispositions réglementaires tendant à simplifier la procédure et les formalités pour la liquidation des indemnités du chef de réquisitions militaires.

\+

\+ +

L'article 5, alinéa 1er, de la loi du 12 mai 1927 prévoit expressément que l'arrêté royal déterminant les conditions de la réquisition des établissements industriels privés, des mines, minières et carrières, doit être pris, non seulement sur la proposition du Ministre de la Défense nationale, mais aussi sur celle des Ministres de l'Industrie (actuellement des Affaires économiques), du Travail , de la Prévoyance sociale et de l'Agriculture.

L'arrêté royal d'exécution ne serait donc légal, dans la mesure où il réglementerait les réquisitions visées à l'article 5, alinéa 1er, que s'il était pris sur la proposition des divers Ministres intéressés (Conseil d'Etat, arrêt n° 7529, du 8 janvier 1960).

Or, le projet concerne notamment ces réquisitions et ne mentionne que la seule proposition du Ministre de la Défense nationale.

Diverses dispositions de la loi impliquent, par ailleurs, l'intervention ou le concours d'autres Ministres que celui de la Défense nationale.

C'est le cas, notamment, de l'article 5, alinéa 2 (réquisition des bateaux d'intérieur et embarcations) et de l'article 34 (réquisition des bâtiments de mer belges), qui prévoient le concours du Ministre des Communications. C'est le cas aussi des nombreuses dispositions de la loi qui, prévoyant l'intervention des administrations communales et mettant à leur charge de nombreux devoirs et obligations, intéressent à ce titre le Ministre de l'Intérieur.

Il serait donc souhaitable, par souci de bonne administration, que le projet soit également pris sur la proposition des Ministres intéressés, dans la mesure où il assure l'exécution de dispositions légales s'étendant à des domaines relevant de leurs attributions.

\+

\+ \+

La question se pose cependant au préalable de savoir si le projet est conçu dans le cadre que la loi assigne à la réglementation.

Le projet se présente en réalité sous l'aspect d'un code, englobant tout ce qui concerne les réquisitions militaires et s'étendant à toutes les matières que la loi a déjà réglées.

Il reprend les dispositions légales et le plus souvent en modifiant leurs termes. Il tend à en définir la portée, à en préciser le sens; fréquemment même, il les complète, en étend ou en restreint le champ d'application.

A côté des règles de droit découlant explicitement ou implicitement de la loi du 12 mai 1927, le projet énonce également des dispositions de principe découlant de conventions ou d'usages internationaux, ou relevant de l'interprétation légale ou jurisprudentielle.

Le projet ne fait, au demeurant, point de distinction entre, d'une part, les règles positives inscrites dans la loi et qui, comme telles, s'imposent sans qu'aucune modification puisse y être apportée par le pouvoir exécutif, et, d'autre part, les mesures nécessaires pour la mise en oeuvre des dispositions légales.

Il s'ensuit que les dispositions de la loi elle-même, plus ou moins amendées et transformées, les dispositions réglementaires rentrant dans la compétence d'attribution conférée au Roi par la loi et, enfin, les dispositions de pure exécution, se rencontrent simultanément dans le projet. Elles y sont à ce point intégrées les unes aux autres qu'il apparaît impossible de les dissocier sans démembrer et refondre entièrement son texte.

A titre d'exemples de l'insertion, dans le texte réglementaire, de principes de droit relevant du domaine de la loi et de son interprétation jurisprudentielle, l'on peut citer entre autres les articles 1er, 10, 22, 24, 152 à 154.

.../...

L'article 1er du projet formule en termes généraux les obligations découlant du droit de réquisition; il dispose que les réquisitions militaires sont imposées "au profit des forces armées belges".

La restriction que comporte ce membre de phrase ne figure pas expressément dans la loi du 12 mai 1927; elle n'est pas fondée en droit, compte tenu des obligations internationales auxquelles la Belgique s'est engagée par traité, dans le cas où des forces armées ressortissant d'une puissance alliée seraient autorisées à opérer sur le territoire national (1).

L'article 10 du projet reproduit la définition du "temps de guerre" énoncée dans le rapport au Roi précédant l'arrêté-loi du 11 octobre 1916 relatif à l'état de guerre et à l'état de siège et qui apparaît aussi à l'article 58 du Code de procédure pénale militaire.

L'extension de cette définition à la matière des réquisitions militaires ne se trouve consacrée par aucune disposition de la loi du 12 mai 1927.

.../...

---

(1) Loi du 9 janvier 1953 portant approbation de la convention entre les Etats-parties au traité de l'Atlantique-Nord sur le statut de leurs forces et l'annexe, signées à Londres le 19 juin 1951.

L'article 22 du projet énumère, de manière générale, les personnes et les biens assujettis aux réquisitions militaires; il définit, de ce fait, des obligations dont seul le législateur peut déterminer l'étendue et les limites.

L'article 24 du projet exempte le chef de l'Etat et les membres du corps diplomatique accrédités en Belgique "des prestations militaires de toute nature"; il prévoit aussi les exemptions dont jouissent les membres du corps consulaire étranger en Belgique.

Il ne convient pas qu'un arrêté d'exécution de la loi sur les réquisitions militaires comporte des dispositions réglementaires en une matière qui touche au principe de l'inviolabilité de la personne du Roi et à celui de l'immunité diplomatique, ainsi qu'aux relations consulaires internationales.

Les articles 152 à 154 du projet traitent de l'étendue de la responsabilité de l'autorité militaire.

Or, cette responsabilité se trouve définie par l'article 23 de la loi et, pour tout ce que ce texte légal ne prévoit pas, par les règles du droit commun.

Aucune disposition réglementaire ne pourrait valablement modifier l'étendue de cette responsabilité, ni imposer au juge des modalités d'interprétation.

\+

\+ \+

Il est, en règle générale, contraire à une bonne technique législative d'énoncer dans un texte réglementaire des règles de droit dont la formulation n'incombe pas au pouvoir exécutif, même si ces règles ne souffrent aucune discussion. Dans la meilleure des hypothèses, ce texte est inutile, il n'a, en lui-même, aucune valeur normative, et il peut créer une confusion quant à la source du droit.

Si la règle elle-même est controversée, si elle est mal interprétée, si elle ne s'applique pas à la matière traitée, ou encore si le texte légal ou la jurisprudence qui la consacrent viennent à changer, la disposition réglementaire qui reproduit cette règle risque de se trouver privée de base légale.

A supposer que, pour éclairer ceux qui seront chargés d'opérer des réquisitions, il soit souhaitable de grouper les textes légaux et réglementaires en vigueur, ainsi que d'expliquer leur portée à la lumière de la jurisprudence et des principes généraux du droit, il conviendrait de le faire par voie de commentaires ou instructions de nature administrative, n'ayant pas d'effet juridique, et non sous la forme d'un arrêté royal.

\+

\+ \+

Dans la mesure où le projet ne se borne pas à l'exécution de la législation sur les réquisitions militaires, il soulève des objections plus graves encore.

.../...

Il comporte, en effet, de nombreuses dispositions qui, tantôt en reprenant des prescriptions de la loi mais en étendant leur champ d'application, tantôt en complétant la loi, créent de nouvelles obligations et constituent de véritables textes législatifs qui ne trouvent leur justification dans aucune habilitation légale.

Les exemples, à cet égard, sont nombreux et ils touchent aux plus importantes des matières faisant l'objet du projet.

Les articles 2 à 6 du projet, qui traitent des réquisitions en temps de paix au profit des troupes en marche ou en cantonnement, reproduisent, en les rédigeant d'une autre manière, les articles 1er et 2 de la loi du 12 mai 1927.

Le projet institue, en même temps, divers aménagements et extensions du droit de réquisition en temps de paix, lesquels ne trouvent aucun fondement dans cette loi.

C'est ainsi que l'article 3 du projet prescrit la mise à la disposition des troupes, de terrains libres de cultures ou des prairies nécessaires pour le bivouac, alors que la loi ne prévoit de réquisitions qu'en vue d'assurer le logement et, éventuellement, la nourriture chez l'habitant.

.../...

L'article 4, 1°, du projet prévoit la réquisition des locaux avec ameublement, nécessaires pour servir de bureaux à toutes les unités administratives, alors que la loi ne permet que la réquisition des locaux nécessaires aux bureaux des états-majors, des chefs de corps et de service.

L'article 4, 2°, du projet autorise la réquisition des locaux avec ameublement et objets de couchage nécessaires aux infirmeries, alors que la loi ne prévoit pas de réquisitions de cet ordre en temps de paix, pour les troupes en marche ou en cantonnement.

L'article 4, 6°, du projet prévoit la réquisition de locaux destinés à abriter les véhicules spéciaux et le matériel spécial, alors que la loi mentionne simplement la réquisition des terrains nécessaires pour parquer le matériel accompagnant les troupes.

L'article 6 du projet dispose que les réquisitions en cas de sinistre ou d'accident "s'opèrent pour le compte des administrations civiles ou des particuliers qui ont fait appel aux troupes", alors que l'article 2, 4°, de la loi n'impose aucune contribution de cette nature à charge des tiers.

Les articles 32 et 52 du projet confèrent aux autorités administratives des pouvoirs qui ne trouvent aucun fondement dans la loi du 12 mai 1927.

.../...

L'article 32 autorise en temps de paix le Ministre de la Défense nationale à "faire inspecter tous engins, toutes installations, tous locaux dont le recensement est envisagé ou décidé".

L'article 52 dispose que,"s'il n'est pas possible de satisfaire, par d'autres moyens, aux besoins formulés par l'autorité militaire, le bourgmestre peut, en temps de mobilisation seulement, faire ouvrir, en vue de fournir les prestations requises, des maisons d'habitation et tous autres bâtiments ou locaux dont l'occupant est absent".

La loi du 12 mai 1927 ne prévoit aucune procédure de visite domiciliaire; or, il ne peut être recouru à cette mesure, aux termes de l'article 10 de la Constitution, que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

Les articles 58 et suivants du projet organisent la procédure de réquisition directe, c'est-à-dire la procédure permettant de réquisitionner sans intervention préalable de l'autorité communale.

L'article 10 de la loi du 12 mai 1927 dispose en principe que les ordres de réquisition sont adressés au collège des bourgmestre et échevins, qui les répartit et en assure le recouvrement. Les articles 11 à 13 de la loi énumèrent les cas où, par dérogation à l'article 10, il peut ou doit être recouru à la réquisition directe.

.../...

Les articles 12 et 13 concernent des prestations de nature particulière limitativement énumérées; l'article 11 permet à l'autorité militaire de se substituer à l'autorité communale, lorsque le collège a été dûment mis en demeure et est en défaut de satisfaire aux réquisitions qui lui sont faites, ou s'il y a urgence.

L'article 58 du projet permet de recourir à la réquisition directe dans une troisième hypothèse : celle où l'ordre de réquisition ne peut être notifié normalement au collège des bourgmestre et échevins. Le pouvoir conféré à l'autorité militaire dans ces conditions excéderait, hors le cas d'urgence, les limites tracées par la loi.

L'article 100 du projet dispose que les véhicules et engins mécaniques doivent être livrés avec leur plein de carburant et de lubrifiant, que les camions-citernes et remorques-citernes doivent être livrés remplis de carburant, et que les camions automobiles doivent être pourvus d'un approvisionnement de cinquante litres de carburant en bidons et de quatre litres de lubrifiant en bidons.

Le projet impose, de ce fait, aux propriétaires des véhicules réquisitionnés, non seulement l'obligation de remettre des biens en leur possession à l'autorité militaire, mais aussi celle de se procurer au préalable, sous leur propre responsabilité et à leurs frais afin de les fournir à l'autorité militaire, divers approvisionnements de combustible ou de lubrifiants.

La législation sur les réquisitions militaires ne met aucune prestation de cet ordre à charge des particuliers.

Les articles 110 et 118 du projet, relatifs respectivement aux réquisitions de transport par route et aux réquisitions de transport par eaux intérieures, mettent à charge des prestataires les mêmes responsabilités que pour un transport effectué suivant convention librement consentie.

Ces dispositions, exorbitantes du droit commun, puisqu'elles assimilent la responsabilité résultant de l'exécution d'une prestation imposée à celle qui découle de l'exécution d'un contrat de transport, créent, à charge des prestataires, des obligations que seule la loi pourrait instituer.

L'article 207, alinéa 2, du projet dispose que "l'autorité militaire n'acquiert ni la propriété, ni le droit d'user des choses dont elle ordonne l'évacuation", et l'article 210 précise qu'en dehors des indemnités pour frais d'évacuation imposée, celle-ci n'ouvre des droits à indemnisation qu'en cas de perte ou de dommage imputable à ladite autorité.

La loi du 12 mai 1927 ne permet pas à l'autorité militaire d'ordonner l'évacuation de biens indépendamment de la réquisition de ceux-ci. L'article 4, c, de la loi prévoit, en pareil cas, le recours à la réquisition afin "de priver l'adversaire dans le cas où il faudrait abandonner la zone dans laquelle on réquisitionne".

.../...

Il s'ensuit que l'évacuation forcée des biens peut être organisée moyennant un mode de réquisition particulier, mais qu'elle ne peut pas être imposée sans réquisition préalable. Il en est d'ailleurs de même pour la constitution de stocks réservés, à propos de laquelle l'article 4, c, prévoit également qu'une réquisition préalable doit intervenir.

La responsabilité encourue par l'autorité militaire du chef de réquisition aux fins d'évacuation forcée est donc celle qui découle, en règle générale, de l'article 23 de la loi du 12 mai 1927, et l'administration ne peut s'exonérer, par voie réglementaire, d'une partie de cette responsabilité.

\+

\+ \+

En conclusion, l'examen auquel il vient d'être procédé révèle que le projet tend moins à exécuter la législation en vigueur sur les réquisitions militaires qu'à compléter cette législation et à l'adapter aux besoins militaires nouveaux.

Cette observation fait apparaître à quel point serait insuffisant le simple remaniement du projet, tendant à ramener celui-ci dans les limites tracées par la législation antérieure à la dernière guerre mondiale, et à en faire disparaître toutes les dispositions de nature législative qui ne trouvent pas leur place dans un texte réglementaire.

.../...

Les intentions du Gouvernement, telles qu'elles apparaissent à la lumière du projet, ne pourraient pas être réalisées par la simple rédaction d'un nouveau règlement d'exécution.

Il s'imposerait, pour répondre à ces intentions, d'élaborer au préalable une nouvelle législation organique relative aux réquisitions militaires, afin de mettre la loi en concordance avec les exigences que comporte l'organisation de la défense nationale à l'époque actuelle.

De wet van 12 mei 1927 op de militaire opeisingen, in welker uitvoering het ontwerp moet voorzien, bepaalt zelf op nauwkeurige wijze de regelen welke toepassing vinden op talrijke aangelegenheden inzake militaire opeisingen.

Zij bepaalt weliswaar dat verscheidene kwesties bij koninklijk besluit nader zullen moeten worden geregeld, maar zij zegt duidelijk welke aangelegenheden aldus aan de bevoegdheid van de Koning worden overgelaten, en deze opdracht van bevoegdheid, aldus het verslag van de Senaatscommissie van landsverdediging (Parl. Doc. Senaat, zitting 1926-1927, nr 96), omlijnt de gebieden waarbinnen de Koning zijn verordenende bevoegdheid zal kunnen uitoefenen.

Aangezien de wetgeving op de militaire opeisingen enerzijds essentiële persoonlijke rechten beperkt en anderzijds strafbepalingen bevat, moet zij ongetwijfeld beperkend worden geïnterpreteerd. Hieruit volgt, dat de bestuursoverheid geen andere bevoegdheden bezit dan haar uitdrukkelijk zijn toegekend.

De wet van 12 mei 1927 gelast de Koning verordenende bevoegdheid uit te oefenen in de verschillende hierna vermelde aangelegenheden :

1° het bepalen van de verhoudingen waarin de opeisingen van eetwaren, verwarmingsmiddelen, beddegoed en kleren worden beperkt naar de gewone behoeften der belanghebbenden en der familieleden die bij hen inwonen (artikel 4, a, tweede lid);

.../...

2° de inrichting van de telling en indeling van de op te eisen personen en goederen, alsook de bepalingen betreffende de aangifte van de stocks (artikel 4, d, eerste tot derde lid) ;

3° de voorwaarden inzake opeising van private nijverheidsinrichtingen, mijnen, erts- of steengroeven (artikel 5, eerste lid) ;

4° de regelen volgens welke "schepen en vaartuigen voor de binnenwaters " zullen worden opgeëist uit naam van de Minister van Landsverdediging of van de Minister van Verkeerswezen (artikel 5, tweede lid) ;

5° de overheden die opeisingen mogen doen (artikel 6, 1°);

6° het tarief der vergoedingen voor voeding en huisvesting (artikel 6, 2°) ;

7° de prijstabel der gewone opeisingen (artikel 6, 3°) ;

8° de wijze van betaling van de opeisingen en de door de gemeentebesturen te vervullen formaliteiten (artikel 14);

9° de voorwaarden inzake opeising van Belgische zeeschepen (artikel 34).

Artikel 44, eerste lid, gelast de Koning bovendien de nodige maatregelen ter uitvoering van de wet voor te schrijven, en vorm en aard van de over te leggen drukwerken en stukken vast te stellen, hetgeen behoort tot de normale bevoegdheid welke de Koning aan artikel 67 van de Grondwet ontleent.

.../...

De besluitwet van 29 september 1939 machtigt de Minister van Landsverdediging tot het vaststellen van alle verordeningsbepalingen die strekken tot vereenvoudiging van de procedure en van de formaliteiten voor de vereffening van de vergoedingen verschuldigd wegens militaire opeisingen.

\+

\+ +

Artikel 5, eerste lid, van de wet van 12 mei 1927 bepaalt uitdrukkelijk, dat het koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden inzake opeising van private nijverheidsinrichtingen, mijnen, erts- of steengroeven, moet worden vastgesteld op de voordracht niet alleen van de Minister van Landsverdediging maar ook van de Minister van Nijverheid (thans van Economische Zaken), van Arbeid, van Sociale Voorzorg en van Landbouw .

In zover het de in artikel 5, eerste lid, bedoelde opeisingen zou regelen, zou het koninklijk uitvoeringsbesluit dus alleen wettig zijn indien het werd vastgesteld op de voordracht van de onderscheiden betrokken Ministers (R.S., arrest, nr 7529, van 8 januari 1960).

Het ontwerp nu heeft onder meer op die opeisingen betrekking en vermeldt als voordragende Minister, alleen de Minister van Landsverdediging.

Nog andere bepalingen van de wet impliceren een bemoeiing of medewerking van andere Ministers dan die van Landsverdediging.

.../...

Dit is onder meer het geval met artikel 5, tweede lid (opeising van schepen en vaartuigen voor de binnenwaters), en met artikel 34 (opeising van Belgische zeeschepen), die de medewerking van de Minister van Verkeerswezen vragen; voorts nog met tal van andere bepalingen van de wet, die de gemeentebesturen doen optreden en hun vele plichten en verplichtingen opleggen, zodat zij de Minister van Binnenlandse Zaken aangaan.

In het belang van een goed bestuur, zou het ontwerp dan ook mede op de voordracht van de betrokken Ministers moeten worden vastgesteld, voor zover het de uitvoering regelt van wetsbepalingen betreffende aangelegenheden die onder hun ambtsbevoegdheid vallen.

\+

\+ \+

Een voorafgaande vraag is echter, of het ontwerp binnen het kader blijft, dat de wet voor de verordeningen heeft vastgesteld. In feite doet het zich voor als een wetboek, dat alles omvat wat de militaire opeisingen betreft en zich uitstrekt tot alle reeds door de wet geregelde zaken.

De bepalingen van de wet neemt het , meestal in een gewijzigde vorm, over. Het bedoelt de draagwijdte ervan te bepalen, de betekenis ervan te omschrijven; in vele gevallen zelfs, vult het ze aan, en verruimt of beperkt het de werkingssfeer ervan.

.../...

Behalve de rechtsregelen die uitdrukkelijk of stilzwijgend voortvloeien uit de wet van 12 mei 1927, bevat het ontwerp ook beginselbepalingen die voortvloeien uit internationale verdragen of gebruiken, of aan de interpretatie van wetten of aan de rechtspraak zijn ontleend.

Het ontwerp maakt overigens geen onderscheid tussen enerzijds de stellige regelen van de wet, die als zodanig verplichten, zonder dat zij door de uitvoerende macht op enig gebied kunnen worden gewijzigd, en anderzijds de maatregelen welke nodig zijn voor het in werking stellen van de wetsbepalingen.

In het ontwerp vindt men dus door elkaar bepalingen uit de wet zelf, min of meer gewijzigd en omgewerkt, verordeningsbepalingen die binnen de bevoegdheid vallen welke de wet aan de Koning toekent, en ten slotte zuivere uitvoeringsbepalingen. Ze zijn er onderling zo zeer verstrengeld, dat het onmogelijk lijkt ze van elkaar los te maken zonder de tekst van het ontwerp te ontwrichten en hem geheel te moeten omwerken.

Voorbeelden van in de verordeningstekst opgenomen rechtsbeginselen, die tot het domein van de wet en haar interpretatie door de rechtspraak behoren, zijn onder meer : de artikelen 1, 10, 22, 24, 152 tot 154.

.../...

Artikel 1 van het ontwerp vermeldt in algemene bewoordingen de verplichtingen die met het opeisingsrecht gepaard gaan ; het bepaalt dat de militaire opeisingen worden gedaan "ten bate van de Belgische krijgsmacht".

De beperking welke in dit zinsdeel voorkomt, staat niet uitdrukkelijk in de wet van 12 mei 1927; zij is in rechte niet gegrond, wanneer men rekening houdt met de internationale verplichtingen welke België bij verdrag heeft aangegaan, ingeval de krijgsmacht van een geallieerde mogendheid machtiging zou krijgen om op Belgisch grondgebied operaties uit te voeren.(1).

Artikel 10 van het ontwerp neemt de definitie van de "oorlogstijd" over uit het verslag aan de Koning bij de besluitwet van 11 oktober 1916 betreffende de staat van oorlog en de staat van beleg, ook te vinden in artikel 58 van het Wetboek van strafrechtspleging voor het leger.

.../...

---

(1) Wet van 9 januari 1953 houdende goedkeuring van de Overeenkomst tussen de bij het Noord-Atlantisch verdrag aangesloten Staten, betreffende de rechtspositie van hun krijgsmachten, en van de bijlage, ondertekend op 19 juni 1951 te Londen.

De uitbreiding van deze definitie tot de militaire opeisingen wordt door geen bepaling van de wet van 12 mei 1927 bevestigd.

Artikel 22 van het ontwerp geeft een algemene opsomming van de personen en goederen die voor militaire opeising in aanmerking komen ; zodoende omschrijft het verplichtingen welker omvang en grenzen alleen de wetgever kan vaststellen.

Artikel 24 van het ontwerp ontslaat het Staatshoofd en de in België geaccrediteerde leden van het diplomatiek korps van "om 't even welke militaire verstrekkingen"; het bepaalt ook de vrijstellingen welke de leden van het buitenlands consulair korps in België genieten.

Het staat niet dat een besluit tot uitvoering van de wet op de militaire opeisingen verordeningsbepalingen bevat in een zaak die het beginsel van de onschendbaarheid van 's Konings persoon, het beginsel van de diplomatieke immuniteit, alsook de internationale handelsbetrekkingen raakt.

De artikelen 152 tot 154 van het ontwerp handelen over de omvang van de aansprakelijkheid der militaire overheid.

.../...

Deze aansprakelijkheid is echter reeds omschreven in artikel 23 van de wet en, voor al wat deze wettekst niet vaststelt, door de regelen van gemeen recht.

Geen verordeningsbepaling zou op geldige wijze de omvang van deze aansprakelijkheid kunnen wijzigen of de rechter voorschrijven op welke wijze hij ze dient te interpreteren.

\+

\+ +

In de regel is het met een goede wetgevingstechniek strijdig, in een tekst van een verordening rechtsregelen te vermelden welke de uitvoerende macht niet heeft vast te stellen, zelfs al zijn zij niet voor betwisting vatbaar. In het beste geval is deze tekst overbodig, heeft hij op zichzelf geen normatieve waarde en kan hij verwarring stichten wat de rechtsbron betreft.

Wordt de regel zelf betwist, wordt hij slecht geïnterpreteerd, vindt hij geen toepassing op de behandelde materie of komt er wijziging in de desbetreffende wettekst of rechtspraak, dan dreigt de verordeningsbepaling die genoemde regel overneemt, haar rechtsgrond te verliezen.

Mocht het, ter voorlichting van hen die met militaire opeisingen worden belast, wenselijk zijn de geldende wets- en verordeningsteksten te groeperen en hun draagwijdte toe te lichten aan de hand van de rechtspraak en de algemene rechtsbeginselen, dan zou dit moeten worden gedaan door middel van commentaren of administratieve onderrichtingen zonder verdere rechtsgevolgen, en niet in de vorm van een koninklijk besluit.

\+

\+ +

Inzover het ontwerp zich niet tot het uitvoeren van de wet op de militaire opeisingen bepaalt, zijn er nog ernstiger bezwaren tegen in te brengen.

Het bevat immers talrijke bepalingen die, nu eens door overname van wetsbepalingen maar met verruiming van hun werkingssfeer, dan weer door aanvulling van de wet, nieuwe verplichtingen in het leven roepen en werkelijke wetgevingsteksten vormen die in geen enkele wettelijke machtiging hun rechtvaardiging vinden.

Vele voorbeelden kunnen hier worden aangehaald, zij betreffen de belangrijkste aangelegenheden welke het ontwerp regelt.

De artikelen 2 tot 6, die betrekking hebben op opeisingen in vredestijd ten behoeve van op mars zijnde of gekantonneerde troepen, nemen de artikelen 1 en 2 van de wet van 12 mei 1927 over, maar met een andere redactie.

Het ontwerp bevat tevens verscheidene wijzigingen en uitbreidingen van het opeisingsrecht in vredestijd, die in de genoemde wet geen rechtsgrond vinden.

Zo bepaalt artikel 3 van het ontwerp dat de tot het bivakkeren van de troepen nodige lege gronden of weiden ter beschikking moeten worden gesteld, terwijl de wet alleen opeisingen voorschrijft met het oog op de huisvesting en eventueel de voeding bij de inwoners.

.../...

Artikel 4, 1°, van het ontwerp regelt de opeising van lokalen met meubilair, die als bureaus voor alle administratieve eenheden moeten dienen, terwijl krachtens de wet alleen die lokalen kunnen worden opgeëist die nodig zijn voor de bureaus van de staven, korps- en dienstchefs.

Krachtens artikel 4, 2°, van het ontwerp kunnen lokalen met meubilair en beddegoed, nodig voor de ziekeninrichtingen,worden opgeëist, terwijl de wet zodanige opeisingen in vredestijd niet kent voor op mars zijnde of gekantonneerde troepen.

Artikel 4, 6°, van het ontwerp regelt de opeising van lokalen voor het onderbrengen van speciale voertuigen en speciaal materieel, terwijl de wet alleen de opeising kent van terreinen nodig om het materieel te parkeren dat de troepen meevoeren.

Artikel 6 van het ontwerp zegt, dat de opeisingen in geval van ramp of ongeval "worden uitgevoerd voor rekening van de burgerlijke besturen of van de particulieren die de hulp van de troepen hebben ingeroepen", terwijl artikel 2, 4°, van de wet geen zodanige last aan derden oplegt.

De artikelen 32 en 52 van het ontwerp verlenen aan de administratieve overheden bevoegdheden, die geen rechtsgrond vinden in de wet van 12 mei 1927.

Artikel 32 machtigt de Minister van Landsverdediging om in vredestijd "alle toestellen, installaties en lokalen waarvan de telling beoogd of beslist is, te doen inspecteren".

.../...

Artikel 52 bepaalt dat "de burgemeester, als het niet mogelijk is door andere middelen in de behoeften van de militaire overheid te voorzien, - doch uitsluitend in mobilisatietijd - om de gevorderde verstrekkingen te leveren, woonhuizen en andere gebouwen of lokalen waarvan de gebruiker afwezig is, mag doen openen".

De wet van 12 mei 1927 kent geen procedure van huiszoeking ; die maatregel mag overigens krachtens artikel 10 van de Grondwet alleen worden toegepast in de gevallen bij de wet voorzien en op de wijze door haar voorgeschreven.

De artikelen 58 en volgende van het ontwerp regelen de procedure inzake rechtstreekse opeising, dit wil zeggen de procedure waardoor opeisingen kunnen worden verricht zonder voorafgaande bemoeiing van de gemeenteoverheid.

Artikel 10 van de wet van 12 mei 1927 stelt in beginsel, dat opeisingsbevelen aan het college van burgemeester en schepenen worden gericht, hetwelk de opeisingen verdeelt en de invordering ervan verzekert. De artikelen 11 tot 13 van de wet noemen de gevallen waarin, bij afwijking van artikel 10, rechtstreekse opeising kan of moet worden toegepast.

.../...

De artikelen 12 en 13 hebben betrekking op bijzondere prestaties, waarvan een beperkende opsomming wordt gegeven ; krachtens artikel 11 kan de militaire overheid optreden in de plaats van de gemeenteoverheid, wanneer het college behoorlijk is aangemaand en aan de gevraagde opeisingen geen gevolg geeft, of in spoedgevallen.

Krachtens artikel 58 van het ontwerp is rechtstreekse opeising in een derde geval mogelijk : wanneer het opeisingsbevel niet normaal aan het college van burgemeester en schepenen kan worden genotificeerd. Behalve in spoedgevallen, zou de aldus aan de militaire overheid toegekende bevoegdheid de door de wet gestelde grenzen te buiten gaan.

Artikel 100 van het ontwerp bepaalt, dat voertuigen en mechanische werktuigen moeten worden geleverd met volle voorraad motorbrandstof en smeermiddelen, dat tankwagens en tankaanhangwagens moeten worden geleverd vol motorbrandstof, en dat vrachtwagens een voorraad van 50 liter motorbrandstof en 4 liter smeerolie, beide in bussen, moeten hebben.

Zodoende legt het ontwerp aan eigenaars van opgeëiste voortuigen niet alleen de verplichting op hun goederen aan de militaire overheid af te geven, maar ook zich vooraf onder eigen verantwoordelijkheid en op hun kosten voorraden brandstof of smeermiddelen aan te schaffen om deze aan de militaire overheid te leveren.

.../...

De wetgeving op de militaire opeisingen legt aan particulieren geen prestatie van die aard op.

De artikelen 110 en 118 van het ontwerp, betreffende onderscheidenlijk de opeisingen van vervoermiddelen per as en over de binnenwateren, leggen de verstrekkers dezelfde verantwoordelijkheid op als voor een transport dat volgens een vrijwillig gesloten overeenkomst wordt verricht.

Deze bepalingen, die buiten het gemeen recht treden, aangezien zij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een opgelegde prestatie gelijk stellen met die welke gepaard gaat met de uitvoering van een vervoercontract, leggen de verstrekkers verplichtingen op, welke alleen de wet kan instellen.

Artikel 207, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat "de militaire overheid noch de eigendom, noch het recht van gebruik van de zaken waarvan zij de afvoer oplegt, verwerft", en artikel 210 voegt eraan toe, dat de "afvoer", buiten de vergoedingen voor verplichte afvoer, "slechts dan recht op vergoeding geeft, wanneer aan die overheid een verlies of schade kan geweten worden".

De wet van 12 mei 1927 machtigt de militaire overheid niet om het afvoeren van goederen, buiten dezer opeising om, te bevelen. Artikel 4, c, van de wet zegt dat in dit geval goederen kunnen worden opgeëist "om er geen te laten voor de vijand, ingeval de streek waar de opeisingen geschieden, hem moest afgestaan worden".

Hieruit volgt dat de gedwongen "afvoer" van goederen volgens een bijzondere opeisingsmethode kan worden geregeld, maar dat hij niet zonder voorafgaande opeising kan worden opgelegd. Hetzelfde geldt overigens voor het opslaan van een voorraad waarvoor artikel 4, c, ook bepaalt dat een voorafgaande opeising moet worden gedaan.

De aansprakelijkheid van de militaire overheid wegens opeisingen met het oog op gedwongen "afvoer" is dus die welke in algemene regel voortvloeit uit artikel 23 van de wet van 12 mei 1927 ; de administratie kan zich niet op grond van een verordening van een deel van die aansprakelijkheid ontdoen.

\+

\+ +

Uit dit onderzoek blijkt dus dat het ontwerp er minder op gericht is, de bestaande wetgeving op de militaire opeisingen uit te voeren dan wel ze aan te vullen en aan te passen aan de nieuwe militaire behoeften.

Het zal dus ver van voldoende zijn, het ontwerp alleen maar om te werken, en te trachten het opnieuw binnen de grenzen van de wetgeving van vóór de jongste wereldoorlog te brengen en alle bepalingen van wetgevende aard die niet op hun plaats zijn in een verordeningstekst eruit te weren.

.../...

De bedoelingen van de Regering, zoals zij zich in het ontwerp aftekenen, zijn niet te verwezenlijken door middel van een nieuw uitvoeringsreglement.

Om die bedoelingen uit te werken,kan een nieuwe organieke wetgeving inzake militaire opeisingen niet worden gemist, opdat de wet aan de huidige behoeften van 's Lands verdediging kan beantwoorden.

La chambre était composée de

Messieurs : J.SUETENS, premier président,

L.MOUREAU, conseillers d'Etat,
G.HOLOYE,

A.BERNARD, assesseurs de la section de législation,
Ch.VAN REEPINGHEN,

C.ROUSSEAUX, greffier adjoint, greffier.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C.ROUSSEAUX.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :

eerste-voorzitter,

raadsheren van State,

bijzitters van de afdeling wetgeving,

adjunct-griffier, griffier.

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

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J.SUETENS.