ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Défense nationale, le 27 mai 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur :

1° un projet d'arrêté royal "relatif à l'enveloppe en personnel militaire, en application de l'article 3, § 1er, 1°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne", demande complétée par lettre parvenue au Conseil d'Etat le 9 juin 1997 (L. 26.465);

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 27 mei 1997 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over :

1° een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de personeelsenveloppe van militairen, met toepassing van artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie", vraag aangevuld bij brief bij de Raad van State binnengekomen op 8 november 1996 (L. 26.465);

2° un projet d'arrêté royal "instaurant le régime volontaire de travail de la semaine de quatre jours et le régime du départ anticipé à mi-temps pour certains militaires et modifiant le statut des militaires en vue d'instaurer le retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière, en application de l'article 3, § 1er, 1°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne" (L. 26.469);

2° een ontwerp van koninklijk besluit "tot instelling van de vrijwillige arbeidsregeling van de vierdagenweek en de regeling van de Halftijdse vervroegde uitstap voor sommige militairen en tot wijziging van het statuut van de militairen met het oog op de instelling van de tijdelijke ambtsontheffing wegens loopbaanonderbreking, met toepassing van artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie" (L. 26.469);

3° un projet d'arrêté royal "relatif à la procédure de mise en disponibilité de certains militaires du cadre actif des forces armées, en application de l'article 3, § 1er, 1°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne" (L. 26.470),

3° een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het in disponibiliteit stellen van bepaalde militairen van het actief kader van de krijgsmacht, met toepassing van artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie" (L. 26.470),

a donné le 30 juin 1997 l'avis suivant :

heeft op 30 juni 1997 het volgende advies gegeven :

Les projets à l'examen se donnent respectivement pour objet :

1. le premier, de fixer "l'enveloppe en personnel du cadre actif" de l'armée, ainsi que celle relative aux élèves, en temps de paix et en dehors de la période de guerre, et de régler leur répartition entre les catégories de personnel et entre les forces, le service médical et les corps spéciaux (L. 26.465/9);

2. le deuxième, d'instaurer des régimes particuliers de travail et de carrière pour certains militaires, à savoir celui de la semaine de quatre jours, avec traitement réduit, celui du travail à mi-temps durant les cinq dernières années de service, également avec traitement réduit, et celui du retrait temporaire d'emploi pour une durée maximum de cinq ans, éventuellement prolongée de quatre ans pour convenances personnelles (L. 26.469/9);

3. le troisième, d'organiser un régime de mise en disponibilité, tantôt volontaire, tantôt obligatoire, de certains militaires en fin de carrière (L. 26.470/9).

Les dispositions envisagées, qui ont trait aux recrutements, aux droits et obligations des militaires, ne peuvent, suivant l'article 182 de la Constitution, être l'oeuvre que de la loi (1).

L'auteur des projets entend se fonder sur la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, qui permet au Roi de prendre diverses mesures pour lesquelles Il est, aux termes de l'article 3, § 2, de cette loi, autorisé à abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur et donc d'exercer des pouvoirs spéciaux de nature législative.

Comme il appert de leur intitulé, de leur préambule, des exposés des motifs et des explications fournies par l'officier délégué, est spécialement invoqué, à cet effet, l'article 3, § 1er, 1°, de ladite loi.

Aux termes de cette disposition :

"Le Roi peut prendre des mesures pour :

1° fixer, adapter ou diminuer le montant, les conditions et les modalités d'octroi des ... indemnités, allocations et autres dépenses qui sont en tout ou en partie, directement ou indirectement, à la charge de l'Etat.".

---

(1) En outre, la fixation annuelle du contingent appartient à la Chambre des représentants, en vertu de l'article 183 de la Constitution.

Une telle disposition, formulée de manière tout à fait générale, ne peut s'interpréter comme habilitant le Roi à exercer des compétences de nature législative en toutes matières; lorsqu'il s'agit de matières que la Constitution réserve à la loi, une telle habilitation doit être expresse. En d'autres termes, pour que le Roi puisse exercer l'un de ces pouvoirs réservés, en l'occurrence régler le recrutement, les droits et obligations des militaires, il eût fallu que la loi L'y habilitât expressément (1).

En l'absence de pareille habilitation expresse, les projets soumis à l'avis du Conseil d'Etat sont dépourvus de toute base légale.

---

(1) Pareille habilitation ne se concevrait par ailleurs pas si elle devait permettre au Roi de fixer le contingent pour plusieurs années en violation de l'article 183 de la Constitution.

De voorliggende ontwerpen hebben respectievelijk tot doel :

1. het eerste, "de (...) personeelsenveloppe (...) voor het actief kader" van de krijgsmacht en de enveloppe voor de leerlingen, in vredestijd en buiten periode van oorlog, vast te stellen en de verdeling ervan over de personeelscategorieën en de krijgsmachtdelen, de medische dienst en de bijzondere korpsen te regelen (L. 26.465/9);

2. het tweede, om voor sommige militairen bijzondere arbeids- en loopbaanregelingen in te voeren, nl. de vierdagenweek, met loonverlies, halftijds werken gedurende de laatste vijf dienstjaren, eveneens met loonverlies, en tijdelijke ambtsontheffing gedurende maximum vijf jaar, die eventueel met vier jaar kan worden verlengd wegens persoonlijke aangelegenheden (L. 26.469/9);

3. het derde, om een regeling tot stand te brengen met betrekking tot de vrijwillige of verplichte indisponibiliteitstelling van sommige militairen aan het einde van hun loopbaan (L. 26.470/9).

De voorgenomen bepalingen, die betrekking hebben op de aanwerving en de rechten en plichten van de militairen, mogen volgens artikel 182 van de Grondwet alleen bij wet worden vastgesteld (1).

De steller van de ontwerpen wil zich baseren op de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, waarin de Koning toegestaan wordt verschillende maatregelen te nemen waarbij Hij, luidens artikel 3, § 2, van deze wet, gemachtigd wordt om de van kracht zijnde wettelijke bepalingen op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen en dus om bijzondere wetgevende machten uit te oefenen.

Zoals blijkt uit het opschrift, de aanhef, en de memorie van toelichting van de ontwerpen en uit de uitleg van de gemachtigde officier, beroept de steller zich daartoe in het bijzonder op artikel 3, § 1, 1°, van de genoemde wet;

Luidens die bepaling :

"(Kan) de Koning (...) maatregelen nemen om :

---

(1) De jaarlijkse vaststelling van het contingent komt bovendien, krachtens artikel 183 van de Grondwet, toe aan de Kamer van volksvertegenwoordigers.

1° het bedrag, de voorwaarden en de wijze van toekennen van de ..., vergoedingen, uitkeringen en andere uitgaven vast te stellen, aan te passen of te verlagen die geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn.".

Zulk een bepaling, die in zeer algemene zin is gesteld, mag niet worden geïnterpreteerd alsof zij de Koning machtigt om wetgevende bevoegdheden uit te oefenen in alle aangelegenheden; wanneer het gaat om aangelegenheden die door de Grondwet uitsluitend in handen van de wetgever worden gelegd, moet zulk een machtiging uitdrukkelijk geschieden. Met andere woorden, om één van die uitsluitend aan de wetgever toegewezen bevoegdheden te kunnen uitoefenen, in het onderhavige geval de regeling van de aanwerving van de militairen en van hun rechten en plichten, had de Koning daartoe uitdrukkelijk bij wet gemachtigd moeten worden (1).

Aangezien er geen zulke uitdrukkelijke machtiging is, hebben de ontwerpen die ter fine van advies aan de Raad van State zijn voorgelegd, geen enkele rechtsgrond.

---

(1) Een dergelijke machtiging is trouwens ondenkbaar indien de Koning daarbij, in strijd met artikel 183 van de Grondwet, zou worden toegestaan om het contingent voor verschillende jaren vast te stellen.

La chambre était composée de

Messieurs C.-L. CLOSSET, président de chambre,

C. WETTINCK, conseillers d'Etat,
P. LIENARDY,

P. GOTHOT, assesseurs de la section de législation,

J. van COMPERNOLLE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame M. PROOST, greffier,

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordi-nation a été rédigée par Mme F. CARLIER et exposée par M. P. BROUWERS, référendaires adjoints.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. F. CARLIER en toegelicht door de H. P. BROUWERS, adjunct-referendarissen.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C.-L. CLOSSET