

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 33.840/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 33.840/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Défense, le 17 juillet 2002, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au patrimoine de l'Ecole royale militaire", a donné le 28 août 2002 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 17 juli 2002 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het vermogen van de Koninklijke Militaire School", heeft op 28 augustus 2002 het volgende advies gegeven :

OBSERVATION GENERALE

Comme l'indique le Rapport au Roi, l'arrêté en projet exécute les articles 11 à 17 de la loi du 18 mars 1838 organique de l'Ecole royale militaire, tels qu'ils ont été rétablis par la loi du 22 mars 2001. Ces articles octroient la personnalité juridique au patrimoine de l'Ecole royale militaire et déterminent les règles régissant sa gestion.

Aucune de ces dispositions ne contient une habilitation particulière au profit du Roi; l'arrêté royal en projet est donc pris sur la base de l'article 108 de la Constitution qui consacre le pouvoir d'exécution général du Roi.

En vertu de cette disposition constitutionnelle, le Roi ne peut suspendre la loi, ni dispenser de son exécution. Il ne lui est pas permis de modifier le sens de la loi ou d'ajouter des conditions à son application.

Or, certaines dispositions du projet ne se concilient guère avec les principes de la loi du 18 mars 1838, précitée.

En vertu de l'article 16 de cette loi, "le patrimoine de l'Ecole royale militaire est géré par un conseil d'administration". En outre, certains actes concernant ce patrimoine doivent recevoir l'autorisation du Roi ⁽¹⁾ ou être soumis à l'approbation du Ministre de la Défense nationale ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Ainsi en est-il de l'article 13, alinéa 2, de la loi du 18 mars 1838, précitée, toute acquisition immobilière de la part de l'Ecole royale militaire nécessitant une autorisation du Roi. Il en va de même de l'article 14 qui prévoit une autorisation par arrêté royal pour les libéralités faites au profit de l'Ecole.

⁽²⁾ Selon l'article 17 de la loi du 18 mars 1838, précitée, le budget et les comptes de l'Ecole sont soumis annuellement à l'approbation du Ministre de la Défense nationale.

Ces dispositions législatives n'ont pas organisé un mécanisme de contrôle de toutes les décisions prises par le conseil d'administration chargé de la gestion du patrimoine de l'Ecole.

Cependant, l'arrêté en projet met en place un tel mécanisme. Ainsi, à l'instar des dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, le représentant du Ministre de la Défense ou l'inspecteur des finances accrédité auprès de ce ministre qui siègent au sein du conseil d'administration, peuvent introduire auprès du ministre un recours contre toute décision de ce conseil lorsqu'ils estiment que celle-ci est contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général, ce recours étant suspensif. Quant au ministre, il est compétent pour annuler la décision du conseil d'administration ⁽³⁾.

Quant à l'article 4 du projet, il autorise le ministre ou son représentant à imposer au conseil d'administration qu'il délibère dans le délai qu'il fixe sur toute question qu'il détermine lorsque l'intérêt général ou le respect de la loi ou des règlements le requiert.

Si le conseil d'administration n'a pas pris de décision à l'expiration du délai qui lui a été imparti ou a pris une décision qui ne convient pas au ministre, le Roi peut, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre la décision en lieu et place du conseil d'administration.

Comme en a convenu l'officier délégué, en tant que ces dispositions organisent une tutelle sur toutes les décisions du conseil d'administration, elles sont dépourvues d'une base légale suffisante et doivent être omises.

⁽³⁾ Voir l'article 3 du projet.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 1^{er}

Le 4° en projet définit le directeur de l'enseignement académique comme étant le directeur des études. Sur ce point, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 1^{er} du projet d'arrêté royal "relatif à l'organisation de l'Ecole royale militaire", dans l'avis 33.778/2/V, donné le 21 août 2002.

Article 2

Cette disposition détermine la composition du conseil d'administration. Au 7°, il est question d'un "représentant de la direction générale budget et finances". Or, l'article 7, 4°, de la loi du 18 mars 1838, précitée, vise la "direction de l'appui composée de services administratifs et logistiques et d'un détachement médical (...)". Eu égard à cette terminologie, il convient d'adapter le 7° en projet.

Quant aux 8° et 9°, il est renvoyé à l'observation générale.

Articles 3 et 4

Il est renvoyé à l'observation générale.

Article 9

1. Selon l'alinéa 1^{er}, de cette disposition du projet,

"Le conseil d'administration nomme le personnel du Patrimoine et en fixe les émoluments et les conditions d'emploi. Il exerce à leur égard les prérogatives de l'employeur dont il peut déléguer la gestion administrative aux services compétents de l'état-major de Défense."

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée exacte de cette disposition dès lors que l'article 7, 4°, de la loi du 18 mars 1838, précitée, met en place au sein de l'Ecole royale militaire une direction de l'appui composée des services administratifs et logistiques et comprenant le personnel nécessaire au bon fonctionnement de l'institution.

Le rapport au Roi doit être plus explicite sur ce point.

2. L'alinéa 3 en projet dispose que

"Le conseil d'administration ne peut s'immiscer dans des questions d'ordre scientifique ou relatives à l'enseignement."

Cette interdiction résulte déjà des dispositions mêmes de la loi du 18 mars 1838, précitée, les articles 16 et 17 spécifiant clairement les missions du conseil d'administration par rapport à la gestion du patrimoine de l'Ecole royale militaire.

Cet alinéa doit en conséquence être omis.

Article 10

Cette disposition concerne le règlement d'ordre intérieur du conseil d'administration. En principe, un tel règlement ne peut porter que sur des questions accessoires. Il convient dès lors de mieux préciser dans le projet ce que sont "les mesures à prendre pour la gestion des fonds et pour l'organisation du contrôle interne du Patrimoine".

Article 12

Selon cette disposition, "sauf dispositions contraires du présent arrêté, les règles relatives à la comptabilité et aux comptes des entreprises s'appliquent au Patrimoine". Il y aurait lieu de viser expressément les textes législatifs et réglementaires dont il est ici question, comme notamment la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises.

Article 14

Selon l'alinéa 2 en projet, seuls le compte général du Patrimoine et le compte d'exécution du budget du Patrimoine sont soumis à l'avis du conseil académique.

Or, en vertu de l'article 17, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 mars 1838, précitée, le budget et les comptes relatifs au patrimoine de l'Ecole royale militaire sont soumis à l'avis du conseil académique. En conséquence, le projet de budget du Patrimoine doit lui aussi être soumis à l'avis du conseil académique.

La disposition du projet doit être revue sur ce point.

Article 19

Cette disposition du projet précise que les inspecteurs des finances ne sont pas compétents pour donner un avis préalable sur les dépenses du Patrimoine. L'intervention de ces inspecteurs n'étant pas organisée par la loi du 18 mars 1838, précitée, la disposition doit être omise.

OBSERVATIONS FINALES

Observation générale

Il y a lieu de veiller davantage à la concordance des textes.

Observations d'ordre linguistique

Le texte néerlandais du projet est susceptible d'amélioration. C'est sous réserve des observations de fond qui précèdent et à titre d'exemple que sont faites ci-après à ce sujet quelques propositions de texte.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, on écrira "uiterst ruime bevoegdheden" au lieu de "de ruimste bevoegdheid".

Au paragraphe 2, on écrira "dit beroep heeft schorsende kracht" au lieu de "dit beroep is opschortend". En outre, on écrira "de vergadering waarop de beslissing genomen werd", sans virgule, et "voorzover hij daarvoor regelmatig uitgenodigd werd" au lieu de "voor zover hij daarop regelmatig uitgenodigd werd."

Article 4

A l'alinéa 3, on écrira "bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad" au lieu de "bij in Ministerraad overlegd besluit".

Article 7

A l'alinéa 1^{er}, on écrira "in geval van verantwoorde spoed" au lieu de "in geval van gemotiveerde dringendheid".

Article 10

On écrira "het reglement wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de minister" au lieu de "het reglement wordt voorgelegd aan de goedkeuring van de minister". Cette observation vaut également pour l'article 14 du projet.

Article 18

A l'alinéa 1^{er}, on écrira "zijn opdracht" au lieu de "haar opdracht".

Article 20

On écrira "gestijfd" au lieu de "gevoed".

Article 23

Cet article doit être rédigé comme suit :

Art. 23. "De kalender bepaald in artikel 14, eerste lid, hoeft niet te worden gerespecteerd bij het vaststellen van het ontwerp van begroting voor het begrotingsjaar waarin dit besluit in werking treedt en van het ontwerp van begroting voor het daaropvolgende begrotingsjaar. In afwachting van de goedkeuring van deze ontwerpen van begroting mogen de door de raad van bestuur goedgekeurde verrichtingen plaatsvinden.".

ALGEMENE OPMERKING

Zoals te lezen staat in het Verslag aan de Koning, legt het ontworpen besluit de artikelen 11 tot 17 van de wet van 18 maart 1838 houdende organisatie van de Koninklijke Militaire School ten uitvoer, zoals die zijn hersteld bij de wet van 22 maart 2001. Bij die artikelen wordt rechtspersoonlijkheid toegekend aan het vermogen van de Koninklijke Militaire School en worden de regels vastgesteld voor het beheer daarvan.

Bij geen van die bepalingen wordt de Koning een bijzondere machtiging verleend; het ontworpen koninklijk besluit is dus uitgevaardigd op grond van artikel 108 van de Grondwet waarin de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning wordt gehuldigd.

Luidens die grondwettelijke bepaling mag de Koning de wet niet schorsen noch vrijstelling voor de uitvoering ervan verlenen. Hij mag de strekking van de wet niet wijzigen noch extra voorwaarden verbinden aan de toepassing ervan.

Sommige bepalingen van het ontwerp zijn echter helemaal niet verenigbaar met de beginselen van de genoemde wet van 18 maart 1838.

Krachtens artikel 16 van die wet "(wordt) het vermogen van de Koninklijke Militaire School beheerd door een raad van bestuur." Bovendien is voor sommige handelingen in verband met dat vermogen een machtiging van de Koning vereist ⁽¹⁾ of moeten sommige handelingen ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Minister van Landsverdediging ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dat wordt onder meer bepaald in artikel 13, tweede lid, van de genoemde wet van 18 maart 1838, waarin staat dat de Koninklijke Militaire School geen onroerend goed mag verwerven zonder toestemming van de Koning. Hetzelfde geldt voor artikel 14 dat bepaalt dat bij koninklijk besluit machtiging moet worden verleend voor giften aan de School.

⁽²⁾ Luidens artikel 17 van de genoemde wet van 18 maart 1838 moeten de begroting en de rekening van de School ieder jaar ter goedkeuring aan de Minister van Landsverdediging worden voorgelegd.

Bij die wetsbepalingen is niet voorzien in een mechanisme voor de controle van alle beslissingen die genomen worden door de raad van bestuur die belast is met het beheer van het vermogen van de School.

Het ontworpen koninklijk besluit voert echter wel zulk een mechanisme in. Zo bijvoorbeeld kunnen de vertegenwoordiger van de Minister van Landsverdediging of de inspecteur van financiën die geaccrediteerd is bij die minister, die in de raad van bestuur zetelen, naar het voorbeeld van wet bepaald is in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, bij de minister een beroep instellen tegen ieder beslissing van die raad wanneer ze van oordeel zijn dat die beslissing in strijd is met de wet, met de statuten of met het algemeen belang; dat beroep heeft een schorsende werking. Zijnerzijds is de minister bevoegd om de beslissing van de raad van bestuur te vernietigen ⁽³⁾.

Artikel 4 van het ontwerp machtigt de minister of diens vertegenwoordiger om de raad van bestuur op te leggen dat hij binnen de door die minister of diens vertegenwoordiger vastgestelde termijn beraadslaagt over iedere door hem bepaalde aangelegenheid wanneer het algemeen belang of de eerbiediging van de wet of van de verordeningen zulks vereist.

Indien de raad van bestuur geen beslissing heeft genomen bij het verstrijken van de termijn die hem is toebedeeld of een beslissing genomen heeft die de minister niet goedvindt, kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, in de plaats van de raad van bestuur een beslissing nemen.

De gemachtigde officier is het ermee eens dat die bepalingen, voorzover ze een toezicht regelen over alle beslissingen van de raad van bestuur, geen afdoende rechtsgrond hebben en moeten vervallen.

⁽³⁾ Zie artikel 3 van het ontwerp.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Dispositief

Artikel 1

In het ontworpen onderdeel 4° wordt de directeur van het academisch onderwijs omschreven als de studiedirecteur. Wat dat betreft wordt verwezen naar de opmerking gemaakt bij artikel 1 van het ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de organisatie van de Koninklijke Militaire School" in advies 33.778/2/V, dat op 21 augustus 2002 is uitgebracht.

Artikel 2

In deze bepaling wordt de samenstelling van de raad van bestuur vastgesteld. In 7° is er sprake van een "afgevaardigde van de algemene directie budget en financiën". Artikel 7, 4°, van de genoemde wet van 18 maart 1838 heeft het echter over de "directie van de steun bestaande uit administratieve en logistieke diensten en een medisch detachement (...)". Het ontworpen onderdeel 7° behoort in het licht van die terminologie te worden aangepast.

Wat de onderdelen 8° en 9° betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerking.

Artikelen 3 en 4

Verwezen wordt naar de algemene opmerking.

Artikel 9

1. Het eerste lid van deze bepaling van het ontwerp luidt als volgt :

"De raad van bestuur benoemt het personeel van het Vermogen en stelt de bezoldiging en de arbeidsvoorwaarden ervan vast. Hij oefent tegenover hen de prerogatieven van de werkgever uit, waarvan hij het administratief beheer mag delegeren aan de bevoegde diensten van de Defensiestaf".

De Raad van State vraagt zich af wat de precieze strekking is van die bepaling, aangezien artikel 7, 4°, van de genoemde wet van 18 maart 1838 in de Koninklijke Militaire School een directie van de steun instelt bestaande uit administratieve en logistieke diensten, dat het personeel omvat dat nodig is voor de goede werking van het instituut.

Het verslag aan de Koning moet wat dat betreft duidelijker zijn.

2. Het ontworpen derde lid bepaalt het volgende :

"De raad van bestuur mag zich niet inmengen in vragen van wetenschappelijke aard of betreffende het onderwijs".

Dat verbod volgt reeds uit de bepalingen van de genoemde wet van 18 maart 1838 zelf, aangezien de artikelen 16 en 17 duidelijk de opdrachten van de raad van bestuur ten aanzien van het beheer van het vermogen van de Koninklijke Militaire School bepalen.

Dit lid moet bijgevolg vervallen.

Artikel 10

Deze bepaling heeft betrekking op het reglement van inwendige orde van de raad van bestuur. Zulk een reglement kan alleen gaan over nevenkwesties. In het ontwerp dient bijgevolg beter bepaald te worden wat de "maatregelen voor het beheer van de fondsen en voor de organisatie van de interne controle van het Vermogen" zijn.

Artikel 12

Deze bepaling luidt als volgt : "Behoudens tegengestelde bepalingen in dit besluit zijn de regels betreffende de boekhouding en de rekeningen van de ondernemingen toepasselijk op het Vermogen". De wetten en verordeningen die hier worden bedoeld moeten uitdrukkelijk vermeld worden, zoals onder meer de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen.

Artikel 14

Luidens het ontworpen tweede lid moeten alleen de algemene rekening van het Vermogen en de uitvoeringsrekening van de begroting van het Vermogen voor advies aan de academische raad worden voorgelegd.

Krachtens artikel 17, eerste lid, van de genoemde wet van 18 maart 1838 echter moeten de begroting en de rekeningen betreffende het vermogen van de Koninklijke Militaire School voor advies aan de academische raad worden voorgelegd. Het ontwerp van begroting van het Vermogen moet bijgevolg ook voor advies aan de academische raad worden voorgelegd.

De bepaling van het ontwerp moet wat dat betreft worden herzien.

Artikel 19

In deze bepaling van het ontwerp staat dat de inspecteurs van financiën niet bevoegd zijn om een voorafgaand advies uit te brengen over de uitgaven van het Vermogen. Aangezien de genoemde wet van 18 maart 1838 niet voorziet in enig optreden van die inspecteurs moet de bepaling vervallen.

SLOTOPMERKINGEN

Algemeen

Er dient meer aandacht geschonken te worden aan de onderlinge overeenstemming van de teksten.

Opmerkingen van taalkundige aard

De Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Bij wijze van voorbeeld en onder voorbehoud van de hiervoren gemaakte inhoudelijke opmerkingen worden de hierna volgende tekstvoorstellen gedaan.

Artikel 3

In paragraaf 1 schrijve men "uiterst ruime bevoegdheden" in plaats van "de ruimste bevoegdheid".

In paragraaf 2 schrijve men "dit beroep heeft schorsende kracht" in plaats van "dit beroep is opschortend". Bovendien schrijve men "de vergadering waarop de beslissing genomen werd" zonder komma en "voorzover hij daarvoor regelmatig uitgenodigd werd" in plaats van "voor zover hij daarop regelmatig uitgenodigd werd."

Artikel 4

In het derde lid schrijve men "bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad" in plaats van "bij in Ministerraad overlegd besluit".

Artikel 7

In het eerste lid schrijve men "in geval van verantwoorde spoed" in plaats van "in geval van gemotiveerde dringendheid".

Artikel 10

Men schrijve "het reglement wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de minister" in plaats van het reglement wordt voorgelegd aan de goedkeuring van de minister". Deze opmerking geldt ook voor artikel 14 van het ontwerp.

Artikel 18

In het eerste lid schrijve men "zijn opdracht" in plaats van "haar opdracht".

Artikel 20

Men schrijve "gestijfd" in plaats van "gevoed".

Artikel 23

Dit artikel behoort als volgt te worden gesteld :

"Art. 23. De kalender bepaald in artikel 14, eerste lid, hoeft niet te worden gerespecteerd bij het vaststellen van het ontwerp van begroting voor het begrotingsjaar waarin dit besluit in werking treedt en van het ontwerp van begroting voor het daaropvolgende begrotingsjaar. In afwachting van de goedkeuring van deze ontwerpen van begroting mogen de door de raad van bestuur goedgekeurde verrichtingen plaatsvinden.".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président du conseil d'Etat,
voorzitter van de Raad van State,

P. HANSE,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPÉRÉE,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme A.-F. BOLLY, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. A.-F. BOLLY, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. JAUMOTTE, conseiller d'Etat.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN