

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.428/4
DU 12 JUILLET 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Défense, le 16 juin 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les modalités d'application de l'engagement de la Défense dans le cadre de prestations d'utilité publique, ayant un but humanitaire, patriotique ou culturel, ou d'aide à la Nation", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence du Ministre se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

L'arrêté en projet a pour objet de pourvoir à l'exécution de l'article 151 de la loi-programme du 2 août 2002 ⁽¹⁾, qui dispose comme suit :

"Hormis les cas où il est fait appel aux Forces armées en vertu de la loi, des unités des Forces armées peuvent être affectés à des prestations d'utilité publique, ayant un but culturel, patriotique ou humanitaire, ou d'aide à la Nation, effectuées contre paiement.

⁽¹⁾ Les autres dispositions légales et réglementaires visées au préambule de l'arrêté en projet ne constituent pas le fondement juridique de celui-ci, mais forment, ensemble, le contexte juridique dans lequel l'auteur du projet entend voir adopter ce dernier. Voir à ce propos l'observation particulière ci-après relative au préambule.

Par dérogation au paragraphe précédent, certaines prestations peuvent être effectuées, totalement ou partiellement, à titre gratuit.

Le ministre de la Défense est chargé de fixer les modalités d'application des dispositions des alinéas précédents. Celles-ci prévoiront obligatoirement l'avis de l'Inspection des finances lorsque le montant de la valorisation des prestations effectuées à titre gratuit dépassera 3.750 euros.

Le premier alinéa de la disposition 2.16.15. reprise dans le Budget général des dépenses pour l'année 2002 est abrogé à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, sauf dans la mesure où il est nécessaire à l'application du deuxième alinéa de l'article 2.16.15."

L'alinéa 3 de cette disposition charge directement non pas le Roi, mais le Ministre de la Défense, de fixer les modalités d'exécution des alinéas 1^{er} et 2.

L'arrêté en projet qui entend pourvoir à l'exécution de ces dispositions est donc un arrêté ministériel, et non un arrêté royal.

L'avis de l'Inspecteur des Finances donné le 11 janvier 2010 sur le texte en projet concluait comme suit :

"Inhoudelijk vergen de ontwerpen geen opmerkingen meer. Wel wijst de Inspectie van Financiën er nogmaals op dat de huidige gang van zaken, waarbij een ministerieel besluit uitvoering geeft aan een wettelijke bepaling, haar als een zeer onorthodoxe werkwijze overkomt. Voor het overige geen bezwaar".

Quant à l'accord du Secrétaire d'État au Budget, daté du 15 avril 2010, il est pour sa part, rédigé en ces termes :

"En réponse à votre demande d'accord du 29 janvier 2010, et comme le suggère l'Inspection des Finances dans son avis du 11 janvier dernier, j'ai l'honneur de vous informer que je puis marquer mon accord sur le dossier repris sous objet pour autant que sur le plan juridique, un Arrêté Royal de délégation soit pris préalablement".

L'accord du Secrétaire d'État au Budget est donc formellement soumis à la condition qu'un arrêté royal de délégation intervienne préalablement à l'adoption de l'arrêté en projet.

.../...

Cependant, on ne peut perdre de vue que c'est le législateur lui-même qui a habilité directement le Ministre de la Défense à fixer les modalités d'exécution de l'article 151, alinéas 1^{er} et 2 de la loi-programme du 2 août 2002 ⁽²⁾.

Dans un tel contexte, il faut conclure que la condition mise par le Secrétaire d'État au Budget à son accord est, en l'état des textes législatifs en vigueur, sans objet : dès lors que le législateur lui-même a conféré directement un pouvoir déterminé au ministre, ce pouvoir n'appartient plus au Roi et ce dernier ne saurait dès lors le déléguer au ministre ⁽³⁾.

Par conséquent, il peut être considéré que l'accord du Secrétaire d'État au Budget est donné.

Examen du projet

Observations générales

1. Pour rappel, l'arrêté en projet entend pourvoir à l'exécution de l'article 151 de la loi-programme du 2 août 2002, dont les alinéas 1^{er} à 3 sont rédigés comme suit :

"Hormis les cas où il est fait appel aux Forces armées en vertu de la loi, des unités des Forces armées peuvent être affectés à des prestations d'utilité publique, ayant un but culturel, patriotique ou humanitaire, ou d'aide à la Nation, effectuées contre paiement.

⁽²⁾ Dès lors que la section de législation est ici saisie d'un projet d'arrêté ministériel qui entend mettre en œuvre une habilitation législative en vigueur - et non d'un avant-projet de loi comportant une telle habilitation - il ne lui appartient pas, à ce stade, à la section de législation de se prononcer sur l'admissibilité de cette attribution directe de pouvoir à un ministre, par le législateur. De même, l'auteur du projet doit-il, lui aussi, avoir égard aux normes législatives en vigueur.

⁽³⁾ Voir, en un sens similaire l'avis 40.694/1, donné le 29 juin 2006, par la section de législation sur un projet devenu l'arrêté royal du 23 novembre 2006 fixant les conditions dans lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités intervient dans le coût du sang humain total et de certains produits sanguins labiles.

Par dérogation au paragraphe précédent, certaines prestations peuvent être effectuées, totalement ou partiellement, à titre gratuit.

Le ministre de la Défense est chargé de fixer les modalités d'application des dispositions des alinéas précédents. Celles-ci prévoiront obligatoirement l'avis de l'Inspection des finances lorsque le montant de la valorisation des prestations effectuées à titre gratuit dépassera 3.750 euros".

Si l'habilitation ainsi conférée au ministre peut apparaître relativement large à certains égards, dès lors qu'elle porte sur toutes les "modalités" généralement quelconques d'application des alinéas 1^{er} et 2 de l'article 151 précité, il n'en demeure pas moins, qu'à d'autres égards, elle s'avère nettement plus restreinte : cette habilitation ne concerne en effet que l'affectation d'unités des Forces armées, et ce, aux seules prestations qui sont d'utilité publique, et qui, en outre, ont un but bien précis, culturel, patriotique, humanitaire ou d'aide à la Nation.

Par ailleurs, dès lors que le législateur a entendu conférer une habilitation directe au ministre, et non au Roi, à qui appartient le pouvoir exécutif conformément à l'article 108 de la Constitution ⁽⁴⁾, cette habilitation "non orthodoxe" ⁽⁵⁾ doit nécessairement s'interpréter de manière stricte.

Au regard de ce qui précède, le projet à l'examen appelle l'observation suivante.

L'article 3 de l'arrêté en projet énumère les catégories de prestations de la Défense, que l'arrêté en projet entend régir.

⁽⁴⁾ Voir notamment l'avis 27.405/3, donné le 10 mars 1998, par la section de législation sur un avant-projet devenu la loi du 29 mai 2000 portant création d'un fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession et de règlement collectif de dettes et modifiant certaines dispositions du Code judiciaire (*Doc. parl.*, Ch., 1998-1999, n° 1969/1 - 98/99, p. 46), ainsi que l'avis 28.148/1, donné le 16 février 1999, sur un avant-projet devenu la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers (*Doc. parl.*, Ch., 1998-1999, n° 2072/1 - 98/99, p. 18).

⁽⁵⁾ Pour reprendre les termes de l'avis de l'Inspecteur des Finances donné sur le texte en projet.

La phrase introductive de cette disposition mentionne que les prestations concernées sont celles qui revêtent un caractère d'utilité publique et poursuivent un but humanitaire, patriotique, culturel ou d'aide à la Nation. Ce faisant, le texte en projet se borne en réalité à rappeler les conditions déjà fixées par l'article 151 de la loi-programme du 2 août 2002. La question se pose toutefois de savoir si chacune des catégories des prestations énumérées dans la suite de l'article 3 du projet est effectivement susceptible de répondre, fût-ce dans certaines circonstances seulement, aux caractéristiques rappelées à la phrase introductive de cette disposition.

Pour prendre deux exemples significatifs, la section de législation se demande quel est le caractère d'utilité publique que peuvent revêtir, ainsi que le but humanitaire, patriotique, culturel ou d'aide à la Nation que peuvent poursuivre, par exemple, des "prestations du service de Restauration et d'Hôtellerie au profit des personnes autorisées à bénéficier des activités horeca normales et spéciales de la Défense sur la base d'une réglementation interne à la Défense [...]" ou des "prestations [au profit de toute personne physique ou morale de droit privé], autorisées par une réglementation interne à la Défense pour répondre aux besoins normaux du commandement".

Dans l'avis 33.342/4, donné le 3 mai 2002, sur un avant projet devenu la loi-programme du 2 août 2002, la section de législation du Conseil d'État avait notamment fait observer que :

"Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet sur le fait que le texte à l'examen ne règle pas l'ensemble du régime juridique applicable aux prestations offertes par les Forces armées à d'autres services publics ou à des tiers. Il ne concerne que :

«... des prestations d'utilité publiques, ayant un but culturel, patriotique ou humanitaire, ou d'aide à la Nation, ...»

et non les réquisitions, dont certaines sont prévues par la loi et d'autres pas.

À cet égard, dans un rapport transmis à la Chambre des représentants, la Cour des comptes a insisté sur la nécessité d'adopter une législation permanente autorisant les Forces armées à fournir des prestations au profit de tiers et l'Etat à prévoir une rétribution compensant partiellement ou totalement le coût de ces prestations et organisant le régime juridique des réquisitions ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ *Note infrapaginale 10 de l'avis cité* : Rapport de la Cour des comptes adopté en l'assemblée générale du 5 septembre 2001, notamment les pages 13 et 14.

⁽⁷⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n/ 1823/1, pp. 149-180.

Il appartient à l'auteur du projet, d'une part, de mieux préciser les prestations ainsi visées par le projet et, d'autre part, de s'assurer que chacune des catégories énumérées est susceptible de comporter effectivement des prestations qui répondent aux conditions rappelées ci-avant, telles qu'énumérées à l'article 151 de la loi-programme du 2 août 2002.

2. De nombreuses dispositions de l'arrêté en projet sont en défaut de fixer les modalités des prestations envisagées et renvoient pour cela à des "réglementations internes à la Défense", approuvées, le cas échéant, par le "chef de la défense" ou par la "Commission de gestion du Service de Restauration et d'Hôtellerie de la Défense" ⁽⁸⁾.

De telles subdélégations ne sont pas admissibles : c'est au Ministre lui-même qu'il appartient de déterminer les modalités concernées. Pour cela, il ne peut se borner à renvoyer "à des réglementations internes à l'armée", fussent-elles ou non approuvées par le "chef de la défense" ou la Commission précitée.

Ce constat s'impose d'autant plus que le nombre et l'étendue des renvois opérés par le texte en projet à ces "réglementations internes" ont pour effet de vider quasiment de tout contenu ou toute portée certaines dispositions de l'arrêté en projet, tel, par exemple, l'article 6 de celui-ci.

3. De manière plus générale, l'arrêté en projet doit être, selon le cas, revu, complété ou précisé sur de nombreux points, essentiellement en ce qui concerne les différentes catégories de prestations auxquelles il entend s'appliquer, ainsi que les modalités de calcul du coût total estimé des prestations. Ce faisant l'auteur du projet veillera à limiter les prestations qu'il entend régler aux seules prestations visées à l'article 151 de la loi-programme du 2 août 2002.

⁽⁸⁾ Voir à ce propos, l'article 3, 7/, l'article 6, l'article 7, e), l'article 17, § 3, l'article 20, et l'article 21, § 1^{er}, de l'arrêté en projet. Dans le même ordre d'idées, voir l'article 1^{er}, 6/, de l'arrêté en projet, qui définit la "déclaration d'engagement" comme étant "un document présenté à des fins de lecture et approbation que la Défense impose unilatéralement".

Observations particulières

Compte tenu du caractère fondamental des observations générales, les observations particulières se limitent aux considérations suivantes.

Préambule

À l'exception de l'article 151 de la loi-programme du 2 août 2002, les dispositions législatives et réglementaires mentionnées aux alinéas 1^{er} à 9 du préambule de l'arrêté en projet ne constituent pas le fondement juridique de celui-ci et ne sont pas non plus modifiés par lui.

Si l'auteur du projet entend faire état du contexte légal et réglementaire dans lequel se situe l'arrêté en projet, ces dispositions ne doivent pas être mentionnées au préambule sous la forme de visas mais peuvent l'être dans des considérants.

Le préambule sera revu en conséquence.

Dispositif

Article 4

L'article 4 est rédigé comme suit :

"Si elles visent un intérêt privé, les prestations visées à l'article 3 doivent toujours aussi servir l'intérêt général".

Il convient de remplacer les mots "l'intérêt général" par les mots "un but culturel, patriotique ou humanitaire ou d'aide à la Nation".

Article 9

Dans la version française de l'article 9, § 4, du projet, il y a lieu de remplacer le mot "spécial" par le mot "spécifique".

Article 22

À l'article 22, il y a lieu de supprimer les mots "et cela sur base annuelle".

En effet, dès lors que l'article 22 se réfère à un montant à calculer "sur une base annuelle", il pourrait avoir pour conséquence qu'une prestation déterminée ne serait pas soumise à l'avis préalable de l'Inspecteur des Finances alors même que son coût total - réparti sur plusieurs années - serait supérieur au montant fixé par l'article 151, alinéa 3, de la loi-programme du 2 août 2002.

Une telle situation méconnaîtrait alors l'article 151, alinéa 3.

Article 23

L'article 23 de l'arrêté en projet est rédigé comme suit :

"La délégation de pouvoir dans le cadre des prestations qui tombent sous l'application du présent arrêté est régi par un arrêté ministériel distinct".

Une telle disposition est dépourvue de portée normative.

Elle n'a pas à figurer dans un arrêté réglementaire tel l'arrêté en projet.

L'article 23 sera donc omis.

Observation finale

Dans l'arrêté en projet, le code ISO "EUR" doit être remplacé par le mot "euro" en toutes lettres, lequel s'accorde en français ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 6.4.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.428/4
VAN 12 JULI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 16 juni 2010 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de uitvoeringsmodaliteiten van de inzet van Defensie voor prestaties van openbaar nut, met humanitair, vederlands of cultureel oogmerk, of inzake hulp aan de Natie", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande vormvereisten

Het ontwerpbesluit strekt ertoe uitvoering te verlenen aan artikel 151 van de programmawet van 2 augustus 2002 ⁽¹⁾, dat als volgt luidt :

"Behoudens de gevallen waarin het beroep op de Krijgsmacht krachtens de wet is geregeld, mogen eenheden worden ingezet in het kader van tegen betaling uitgevoerde prestaties van openbaar nut, met humanitair, vaderlands of cultureel oogmerk, of inzake hulp aan de Natie.

⁽¹⁾ De overige wets- en verordeningsbepalingen genoemd in de aanhef van het ontwerpbesluit vormen niet de rechtsgrond ervan, maar schetsen tezamen de juridische context waarin het ontwerp volgens de steller ervan moet worden aangenomen. Zie in dit verband de bijzondere opmerking hierna in verband met de aanhef.

In afwijking van de voorgaande paragraaf, mogen sommige prestaties volledig of gedeeltelijk gratis uitgevoerd worden.

De Minister van Landsverdediging wordt belast met de vaststelling van de uitvoeringsmodaliteiten van de bepalingen van voorgaande leden. Deze bepalingen zullen noodzakelijkerwijs het advies van de Inspectie van Financiën voorzien als het bedrag van de gratis uit te voeren prestaties hoger dan 3.750 euro is.

Het eerste lid van de beschikking 2.16.15, hernomen in de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2002 is vanaf de inwerkingtreding van deze wet afgeschaft, uitgezonderd in die mate dat de toepassing van het tweede lid van het artikel 2.16.15 noodzakelijk is."

Het derde lid van deze bepaling belast niet de Koning, maar rechtstreeks de Minister van Landsverdediging met het vaststellen van de nadere regels inzake de tenuitvoerlegging van het eerste en het tweede lid.

In zoverre het ontwerpbesluit uitvoering verleent aan deze bepalingen, vormt het dus niet een koninklijk besluit, maar een ministerieel besluit.

Het advies van de inspecteur van Financiën dat op 11 januari 2010 omtrent de ontwerptekst is verstrekt, besloot als volgt :

"Inhoudelijk vergen de ontwerpen geen opmerkingen meer. Wel wijst de Inspectie van Financiën er nogmaals op dat de huidige gang van zaken, waarbij een ministerieel besluit uitvoering geeft aan een wettelijke bepaling, haar als een zeer onorthodoxe werkwijze overkomt. Voor het overige geen bezwaar".

De akkoordbevinding d.d. 15 april 2010 van de Staatssecretaris voor Begroting luidt harerzijds als volgt :

"En réponse à votre demande d'accord du 29 janvier 2010, et comme le suggère l'Inspection des Finances dans son avis du 11 janvier dernier, j'ai l'honneur de vous informer que je puis marquer mon accord sur le dossier repris sous objet pour autant que sur le plan juridique, un Arrêté Royal de délégation soit pris préalablement".

Aan de akkoordbevinding van de Staatssecretaris voor Begroting is dus formeel de voorwaarde verbonden dat vóór de goedkeuring van het ontwerpbesluit een koninklijk delegatiebesluit wordt vastgesteld.

Evenwel mag niet uit het oog worden verloren dat de wetgever zelf de Minister van Landsverdediging rechtstreeks ermee belast heeft de nadere regels inzake de tenuitvoerlegging van artikel 151, eerste en tweede lid, van de programmawet van 2 augustus 2002 vast te leggen ⁽²⁾.

In een zodanige context moet worden geconcludeerd dat de voorwaarde die de Staatssecretaris voor Begroting gesteld heeft met betrekking tot het verlenen van zijn akkoordbevinding doelloos is in de huidige stand van de vigerende wetgeving : aangezien de wetgever zelf een bepaalde bevoegdheid rechtstreeks aan de minister toewijst, komt die bevoegdheid niet meer aan de Koning toe en kan Hij ze dus niet meer delegeren aan de minister ⁽³⁾.

Bijgevolg kan worden beschouwd dat de akkoordbevinding van de Staatssecretaris voor Begroting verleend is.

Onderzoek van het ontwerp

Algemene opmerkingen

1. Er zij aan herinnerd dat het ontwerpbesluit ertoe strekt uitvoering te verlenen aan artikel 151 van de programmawet van 2 augustus 2002, waarvan de leden één tot drie als volgt luiden :

"Behoudens de gevallen waarin het beroep op de Krijgsmacht krachtens de wet is geregeld, mogen eenheden worden ingezet in het kader van tegen betaling

⁽²⁾ Aangezien aan de afdeling Wetgeving bij deze een ontwerp van ministerieel besluit wordt voorgelegd dat ertoe strekt een van kracht zijnde wetgevende machtiging ten uitvoer te leggen, en niet een voorontwerp van wet dat een zodanige machtiging bevat, komt het de afdeling Wetgeving in deze fase niet toe zich uit te spreken over de vraag of deze rechtstreekse toekenning, door de wetgever, van bevoegdheid aan een minister aanvaardbaar is. Zo moet ook de steller van het ontwerp rekening houden met de van kracht zijnde wetsbepalingen.

⁽³⁾ Zie in soortgelijke zin advies 40.694/1, op 29 juni 2006 door de afdeling Wetgeving verstrekt omtrent een ontwerp dat is geworden het koninklijk besluit van 23 november 2006 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen tussenkomt in de kosten van menselijk volbloed en sommige labiele bloedproducten.

uitgevoerde prestaties van openbaar nut, met humanitair, vaderlands of cultureel oogmerk, of inzake hulp aan de Natie.

In afwijking van de voorgaande paragraaf, mogen sommige prestaties volledig of gedeeltelijk gratis uitgevoerd worden.

De minister van Landsverdediging wordt belast met de vaststelling van de uitvoeringsmodaliteiten van de bepalingen van voorgaande leden. Deze bepalingen zullen noodzakelijkerwijs het advies van de Inspectie van Financiën voorzien als het bedrag van de gratis uit te voeren prestaties hoger dan 3.750 euro is".

De machtiging die aldus aan de minister wordt verleend, kan in sommige opzichten weliswaar betrekkelijk ruim lijken in zoverre ze slaat op alle mogelijke "modaliteiten" met betrekking tot de toepassing van het eerste en het tweede lid van het voornoemde artikel 151, maar in andere opzichten lijkt ze dan weer aanzienlijk beperkter : de machtiging betreft immers alleen het inzetten van eenheden van de krijgsmacht, en wel uitsluitend in het kader van prestaties van openbaar nut, en bovendien met een welbepaald cultureel, vaderlands of humanitair oogmerk, of van hulp aan de Natie.

Bovendien moet die "onorthodoxe" ⁽⁴⁾ machtiging, in zoverre de wetgever een rechtstreekse machtiging heeft willen verlenen aan de minister, en niet aan de Koning, aan wie overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet ⁽⁵⁾ de uitvoerende macht is toegewezen, noodzakelijkerwijs strikt worden geïnterpreteerd.

Gelet op het vorenstaande geeft het voorliggende ontwerp aanleiding tot de volgende opmerking.

⁽⁴⁾ Volgens de woorden van de inspecteur van Financiën in het advies omtrent de ontwerptekst.

⁽⁵⁾ Zie inzonderheid advies 27.405/3, op 10 maart 1998 door de afdeling Wetgeving verstrekt omtrent een voorontwerp dat is geworden de wet van 29 mei 2000 houdende oprichting van een centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht en collectieve schuldenregeling, alsook tot wijziging van sommige bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek (*Parl.St.* Kamer, 1998-1999, nr. 1969/1 - 98/99, 46), alsook advies 28.148/1, op 16 februari 1999 verstrekt omtrent een voorontwerp dat is geworden de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers (*Parl.St.* Kamer, 1998-1999, nr. 2072/1 - 98/99, 18).

Artikel 3 van het ontwerpbesluit somt de categorieën van prestaties van Defensie op die het ontwerpbesluit beoogt te regelen.

In de inleidende zin van deze bepaling staat te lezen dat onder de betreffende prestaties de prestaties van openbaar nut, met humanitair, vaderlands of cultureel oogmerk, of inzake hulp aan de Natie worden bedoeld. De ontwerptekst beperkt zich aldus in feite ertoe de voorwaarden in herinnering te brengen die reeds zijn gesteld in artikel 151 van de programmawet van 2 augustus 2002. Evenwel rijst de vraag of elke categorie van prestaties verderop opgesomd in artikel 3 van het ontwerp effectief voldoet, ook al zij het louter in bepaalde omstandigheden, aan de kenmerken die worden herhaald in de inleidende zin van deze bepaling.

De afdeling Wetgeving vraagt zich af, om twee treffende voorbeelden aan te halen, in welk opzicht "prestaties door de Restauratie- en Hoteldienst van Defensie voor personen toegelaten tot de normale en speciale horeca-activiteiten van Defensie op basis van de interne regeling van Defensie (...)" of "prestaties [ten behoeve van enige privaatrechtelijke rechtspersoon of natuurlijke persoon] toegestaan door een interne regeling van Defensie om te voldoen aan de normale commandobehoeften" van openbaar nut kunnen zijn of een humanitair, vaderlands of cultureel oogmerk, ofwel een oogmerk inzake hulp aan de Natie kunnen nastreven.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in advies 33.342/4, op 3 mei 2002 verstrekt omtrent een voorontwerp dat de programmawet van 2 augustus 2002 geworden is, onder meer het volgende opgemerkt :

"De Raad van State wijst de stellers van het ontwerp erop dat de onderzochte tekst geen alomvattende rechtsregeling inhoudt voor de prestaties die de krijgsmacht bereid is te leveren aan andere overheidsdiensten of aan derden. Die tekst gaat alleen over :

«prestaties van openbaar nut, met humanitair, vaderlands of cultureel oogmerk, of inzake hulp aan de Natie.»

Vorderingen, waarvan sommige bij wet en andere weer niet, worden voorgeschreven, vallen buiten het bestek van de tekst.

In dat verband heeft het Rekenhof in een verslag dat aan de Kamer van volksvertegenwoordigers is bezorgd, nadrukkelijk gewezen op de noodzaak om permanente wetgeving tot stand te brengen waarbij de Krijgsmacht gemachtigd zou worden om prestaties te leveren ten voordele van derden en de Staat gemachtigd

.../...

zou worden een retributie te innen die de kosten van die prestaties geheel of gedeeltelijk compenseert en waarbij rechtsregels zouden worden gegeven voor vorderingen ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

De steller van het ontwerp moet de aldus bij het ontwerp bedoelde prestaties beter omschrijven, en tevens moet hij zich ervan vergewissen dat elk van de opgesomde categorieën effectief prestaties kan omvatten die voldoen aan de voornoemde voorwaarden zoals vastgelegd in artikel 151 van de programmawet van 2 augustus 2002.

2. In tal van bepalingen van het ontwerpbesluit wordt verzuimd de nadere regels van de bedoelde prestaties vast te leggen, maar wordt verwezen naar "interne regelingen van Defensie", in voorkomend geval goedgekeurd door "de chef Defensie" of door de "beheerscommissie van de Restauratie- en Hoteldienst van Defensie" ⁽⁸⁾.

Zulke subdelegaties kunnen niet worden aanvaard : het komt de minister zelf toe om de betreffende nadere regels vast te stellen. Daartoe kan hij zich niet ertoe beperken te verwijzen naar "interne regelingen van Defensie", ongeacht of deze zijn goedgekeurd door "de chef Defensie" of door de voornoemde commissie.

Deze constatacie klemmt des te meer daar het aantal en de draagwijdte van de verwijzingen in de ontwerp tekst naar die "interne regelingen" tot gevolg hebben dat de inhoud of de strekking van sommige bepalingen van het ontwerpbesluit, zoals bijvoorbeeld artikel 6 ervan, praktisch volledig verloren gaat.

⁽⁶⁾ Voetnoot 10 van het geciteerde advies : Verslag van het Rekenhof, goedgekeurd op de algemene vergadering van 5 september 2001, inzonderheid de bladzijden 14 en 15.

⁽⁷⁾ Parl. St., Kamer, 2001-2002, nr. 1823/1, 149-180.

⁽⁸⁾ Zie in dit verband artikel 3, 7/, artikel 6, artikel 7, e), artikel 17, § 3, artikel 20 en artikel 21, § 1, van het ontwerpbesluit. Zie in dezelfde gedachtegang artikel 1, 6/, van het ontwerpbesluit, waarin de "verbintenisverklaring" gedefinieerd wordt als "een éézijdig door Defensie opgelegd document dat ter lezing en goedkeuring wordt voorgelegd".

3. Meer in het algemeen moet het ontwerpbesluit op vele punten worden herzien, aangevuld of gepreciseerd, naargelang van het geval, hoofdzakelijk wat betreft de verschillende categorieën van prestaties waarop het toepassing moet vinden, alsook wat betreft de wijze van berekenen van de geraamde totaalprijs van de prestaties. De steller van het ontwerp moet daarbij het aantal prestaties dat hij wenst te reguleren, beperken tot die welke worden bedoeld in artikel 151 van de programmawet van 2 augustus 2002.

Bijzondere opmerkingen

Aangezien de algemene opmerkingen van fundamentele aard zijn, beperken de bijzondere opmerkingen zich tot de volgende beschouwingen.

Aanhef

De wets- en verordeningsbepalingen vermeld in het eerste tot het negende lid van de aanhef van het ontwerpbesluit vormen, met uitzondering van artikel 151 van de programmawet van 2 augustus 2002, niet de rechtsgrond van het ontwerpbesluit en worden evenmin erdoor gewijzigd.

Indien de steller van het ontwerp de wettelijke en reglementaire context van het ontwerpbesluit wenst te schetsen, hoeven die bepalingen in de aanhef niet aan te vangen met de woorden "Gelet op", maar kunnen ze in de vorm van een overweging worden vermeld.

De aanhef moet dienovereenkomstig worden herzien.

Dispositief

Artikel 4

Artikel 4 is als volgt geredigeerd :

"De in artikel 3 vermelde prestaties moeten indien zij een privaat belang dienen steeds ook een algemeen belang dienen".

Men schrijve : "... moeten, indien ze een privaat belang dienen, ook steeds een humanitair, vaderlands of cultureel oogmerk, of een oogmerk inzake hulp aan de Natie nastreven".

Artikel 9

In de Franse lezing van artikel 9, § 4, van het ontwerp vervange men het woord "spécial" door het woord "spécifique".

Artikel 22

In artikel 22 vervange men de woorden "de geschatte totale kost op jaarbasis" door de woorden "de geschatte totale kostprijs".

In zoverre in artikel 22 namelijk sprake is van een bedrag dat "op jaarbasis" moet worden berekend, kan zulks tot gevolg hebben dat voor een bepaalde prestatie het voorafgaand advies van de inspecteur van Financiën niet meer vereist is, terwijl de totale kostprijs ervan - verspreid over verscheidenen jaren - hoger komt te liggen dan het bedrag bepaald in artikel 151, derde lid, van de programmawet van 2 augustus 2002.

Een zodanige situatie zou in dat geval strijdig zijn met artikel 151, derde lid.

Artikel 23

Artikel 23 van het ontwerpbesluit is als volgt geredigeerd :

"De overdracht van bevoegdheid in kader van de prestaties die vallen onder de toepassing van dit besluit wordt geregeld in een afzonderlijk ministerieel besluit".

Deze bepaling heeft geen normatieve waarde.

Ze hoort niet thuis in een reglementair besluit zoals het onderhavige.

Artikel 23 moet dan ook vervallen.

Slotopmerking

De ISO-code "EUR" moet in het ontwerpbesluit vervangen worden door het woord "euro", voluit geschreven en in het enkelvoud ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling nr. 6.4.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A.VAGMAN, auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY