



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 56.324/4
du 3 juin 2014

advies 56.324/4
van 3 juni 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant diverses
dispositions relatives au statut
des militaires dans le cadre de
la sous-position « en appui
militaire »'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
diverse bepalingen betreffende
het statuut van de militairen in
het kader van de deelstand "in
militaire bijstand"'

Le 8 mai 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Défense à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant diverses dispositions relatives au statut des militaires dans le cadre de la sous-position « en appui militaire »'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 juin 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Raphaël BORN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juin 2014.

*

Op 8 mei 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Landsverdediging verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het statuut van de militairen in het kader van de deelstand "in militaire bijstand"'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 3 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raphaël BORN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juni 2014.

*

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 de celui-ci 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 Gouvernement 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}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

PORTÉE DE L'ARRÊTÉ ROYAL EN PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis à la section de législation tend à exécuter « diverses modifications apportées au statut militaire suite à l'introduction de la sous-position en appui militaire et de nouvelles formes d'engagement dans les sous-positions en engagement opérationnel et en assistance »¹.

Le projet d'arrêté royal modifie l'arrêté royal du 6 juillet 1994 'portant détermination des formes d'engagement opérationnel et des activités préparatoires en vue de la mise en œuvre des forces armées' et l'arrêté royal du 18 mars 2003 'relatif au statut pécuniaire des militaires de tous rangs et au régime des prestations de service des militaires du cadre actif au-dessous du rang d'officier'².

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon les deux premiers alinéas de son préambule, le projet d'arrêté royal se donne pour fondements l'article 3, § 1^{er}, 2°, de la loi du 20 mai 1994 'relative aux périodes et aux positions des militaires du cadre de réserve, ainsi qu'à la mise en œuvre et à la mise en condition des Forces armées' et les articles 9bis et 10 de la loi du 20 mai 1994 'relative aux droits pécuniaires des militaires'.

Le premier de ces fondements juridiques appelle les observations suivantes.

¹ Rapport au Roi en projet.

² Modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 24 avril 2014 'relatif à l'octroi d'une indemnité pour promotion sur diplôme et modifiant diverses dispositions relatives au statut pécuniaire des militaires', *Moniteur belge* 13 mai 2014.

2. Dans sa version actuelle, l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 20 mai 1994, tel que modifié par les lois des 27 mars 2003, 28 février 2007 et 31 juillet 2013, s'énonce comme suit :

« Art. 3. § 1^{er}. La mise en œuvre des forces armées comporte l'emploi effectif de militaires :

1° en période de guerre ;

2° en période de paix :

a) lorsqu'ils participent à une opération qui appartient à un des modes d'engagement opérationnel que le Roi détermine ;

b) lorsqu'ils participent, aux fins de soulager les besoins de la population, à une mission d'assistance exécutée par les forces armées, sur le plan international, à la suite d'une décision du gouvernement, ou sur le plan national, à la suite d'une décision du Ministre de la Défense ou des autorités compétentes pour réquisitionner ;

c) lorsqu'ils participent à une mission d'appui militaire dans le cadre d'un programme de partenariat militaire ».

Cet article vient cependant d'être modifié par une loi du 15 mai 2014, non encore publiée ³, qui disposera bientôt comme suit :

« Art. 3. § 1^{er}. La mise en œuvre des forces armées comporte l'emploi effectif de militaires :

1° en période de guerre ;

2° en période de paix, lorsqu'ils participent :

a) à une opération qui appartient à un des modes d'engagement opérationnel que le Roi détermine ;

b) aux fins de soulager les besoins de la population, à une mission qui appartient à un des modes d'assistance que le Roi détermine ;

c) à une mission qui appartient à un des modes d'appui militaire que le Roi détermine ».

Dans les travaux préparatoires, cette modification est justifiée par la volonté de « fixer la base légale de la délégation au Roi qui lui permet, par analogie avec ce qui existe pour la sous-position 'en engagement opérationnel', de déterminer différents niveaux d'engagement dans les sous-positions 'en assistance' et 'en appui militaire' » ⁴.

C'est donc le Roi et Lui seul qui se voit, désormais, habilité à décider de telle ou telle forme d'engagement. Plus aucune délégation n'est en revanche prévue, fût-ce pour les missions d'assistance, en faveur du Gouvernement ou du Ministre de la Défense ou des autorités compétentes pour réquisitionner.

³ Projet de loi 'modifiant diverses dispositions relatives au statut des militaires dans le cadre de l'introduction de la sous-position « en appui militaire »' (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3510/003).

⁴ Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3510/001, p. 5.

3. Dans son avis 23.481/9 donné le 22 juin 1994 sur le projet d'arrêté royal devenu celui du 6 juillet 1994 que le présent projet d'arrêté royal entend modifier, la section de législation du Conseil d'État a formulé l'observation suivante :

« 2. L'arrêté en projet est pris en exécution de l'article 3, § 1^{er}, 2^o, a), et § 2, 1^o, de la loi du 20 mai 1994 précitée.

La disposition du paragraphe 1^{er}, 2^o, a), ne confère au Roi que le pouvoir de déterminer les formes d'engagement opérationnel dans lesquelles les forces armées peuvent être engagées en temps de paix. Elle ne Lui confère pas le pouvoir de déterminer l'autorité compétente qui fera choix de l'une ou l'autre de ces formes d'intervention.

Au reste, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans l'avis qu'il a donné le 8 novembre 1993 au sujet de la loi précitée du 20 mai 1994 alors en projet, une telle décision revient au Roi en sa qualité de commandant en chef des forces armées sans qu'Il puisse déléguer ce pouvoir de décision, dans une matière qui touche à l'essence même de ses pouvoirs constitutionnels, spécialement sur la scène internationale⁵ »⁶.

L'arrêté royal n'a toutefois pas été adapté suite à cet avis du Conseil d'État et dispose dès lors comme suit, en son article 1^{er}, alinéa 2 :

« Ces formes d'engagement sont décidées par le gouvernement ou par le Ministre de la Défense nationale ou, s'il s'agit du maintien de l'ordre public, par les autorités compétentes pour réquisitionner ».

4. Le présent projet d'arrêté royal soumis à l'examen de la section de législation entend manifestement s'inscrire dans la voie tracée dès 1994, en désignant systématiquement les autorités compétentes pour décider des formes d'engagement opérationnel, d'assistance et d'appui militaire.

Il se heurte toutefois, de la sorte, aux mêmes critiques que celles relevées dans l'avis 23.481/9.

⁵ Note de bas de page 1 de l'avis cité : *Doc. parl.*, Sénat 927/1 – 1993-1994 – pp. 20 et 21. C'est à juste titre que le Gouvernement a voulu tenir compte de cet avis et a omis du texte initial la délégation qu'il envisageait de donner au Gouvernement ou au Ministre de la Défense nationale. Le texte traduit exactement cette intention, même si le Gouvernement a cru devoir ajouter dans les justifications de l'amendement que le Roi aurait la compétence de déléguer de telles attributions (*Doc. parl.*, Sénat 927/2 – 1993-1994 – pp. 22 à 24).

⁶ Voir également l'avis 22.854/9 donné le 8 novembre 1993 sur un avant-projet devenu la loi du 20 mai 1994 'relative aux périodes et aux positions des militaires du cadre de réserve, ainsi qu'à la mise en œuvre et à la mise en condition des Forces armées' (*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 927/1).

L'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution s'oppose lui-même à ce que d'autres autorités que le Roi prennent de telles décisions⁷. Comme l'avis 23.481/9 l'a expressément rappelé, en sa qualité de commandant en chef des forces armées, le Roi ne peut déléguer ce pouvoir de décision sans porter atteinte à ce qui touche à l'essence même de ses pouvoirs constitutionnels⁸. Cette compétence réservée au Roi n'exclut pas qu'il doit l'exercer dans le respect des lois qui s'imposent à Lui, notamment sur le plan de l'organisation de l'armée⁹. Mais elle exclut toute délégation des éléments essentiels de sa compétence au Ministre de la Défense ou *a fortiori* à des autorités subalternes.

Il suit de ce qui précède que doivent être omises les subdélégations conférées à des autorités autres que le Roi, par l'article 3, 3^o et 4^o, et par l'article 4 de l'arrêté royal en projet, qui insère les articles 6/1, alinéa 2, 6/2¹⁰, 6/3, 6/4, alinéa 2 et 6/5 dans l'arrêté royal du 6 juillet 1994.

5. Quant au nouvel article 6/6, inséré par l'article 4 du projet d'arrêté royal, il définit les nouvelles formes de « participation à une mission en dehors de la zone d'engagement » et de « transit de ou vers » venant compléter les autres formes de sous-positions de l'engagement opérationnel, l'assistance et l'appui militaire. Or, dans ces définitions, l'article 6/6 se réfère chaque fois à la « zone d'engagement définie par le chef de la défense ou le sous-chef d'état major opérations et entraînement ».

Il a été demandé aux officiers délégués si la décision de « définir la zone d'engagement » visée dans ces définitions se confondait avec celle d'engager des troupes dans les deux formes de « participation à une mission en dehors de la zone d'engagement » et de « transit de ou vers » que l'on retrouve à présent dans les trois sous-positions précitées. Les officiers délégués ont, toutefois, répondu par la négative, indiquant que la première décision vient en exécution de la seconde.

Dans le texte en projet, cette précision n'a pas de répercussion concrète puisque, pour les trois sous-positions, il est prévu que c'est le chef de la défense ou le sous-chef d'état major opérations et entraînement qui prend l'une et l'autre des deux décisions. Il reste que, si la seconde d'entre elles ne peut qu'être attribuée au Roi, pour les motifs énoncés plus haut, la première doit pouvoir être déléguée au Ministre de la Défense, lequel pourrait la subdéléguer à une autorité subalterne, s'il se confirme que l'objet de la décision en question revêt effectivement un caractère tout à fait accessoire.

⁷ Pour rappel, l'article 167, § 1^{er}, de la Constitution prévoit que :

« Art. 167. § 1^{er}. Le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

Le Roi commande les forces armées, et constate l'état de guerre ainsi que la fin de hostilités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ».

⁸ En ce sens, voir également l'avis 22.856/9 donné le 17 novembre 1993 sur un projet devenu la loi du 20 mai 1994 'portant statut des militaires court terme' (*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 929/1, p. 38).

⁹ Voir les distinctions opérées à cet égard par J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, Maklu, Anvers, 1999, pp. 558 et s.

¹⁰ L'habilitation excessive critiquée en l'espèce ne concerne que celle conférée au Ministre de la Défense.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Compte tenu de l'objet de l'arrêté en projet qui est de modifier d'une part l'arrêté royal du 6 juillet 1994 'portant détermination des formes d'engagement opérationnel et des activités préparatoires en vue de la mise en œuvre des forces armées' et d'autre part l'arrêté royal du 18 mars 2003 'relatif au statut pécuniaire des militaires de tous rangs et au régime des prestations de service des militaires du cadre actif au-dessous du rang d'officier', il est suggéré de rédiger l'intitulé de l'arrêté en projet comme suit :

« Projet d'arrêté royal modifiant diverses dispositions relatives aux sous-positions 'en engagement opérationnel', 'en assistance' et 'en appui militaire' ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Afin de respecter l'ordre dans lequel les mesures sont insérées dans l'arrêté royal du 6 juillet 1994 à modifier, lequel suit celui de l'article 3, § 1^{er}, 2^o, a) à c), de la loi du 20 mai 1994, il serait plus indiqué d'insérer les mots « , d'assistance et d'appui militaire » après les mots « d'engagement opérationnel ».

Article 6

L'article 6 du projet tend à donner une portée rétroactive, à la date du 1^{er} janvier 2014 à l'ensemble du projet d'arrêté royal.

Cette portée est justifiée, dans le rapport au Roi, par la volonté de faire coïncider l'entrée en vigueur de ce texte avec celle de la loi du 28 février 2007 'fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des Forces armées (31 décembre 2013) et celle de la loi du ... 'modifiant diverses dispositions relatives au statut des militaires dans le cadre de l'introduction de la sous-position « en appui militaire »' (1^{er} janvier 2014).

La section de législation rappelle qu'en vertu d'un principe général de droit, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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 Regering in aanmerking kan nemen als zij 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, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

STREKKING VAN HET ONTWORPEN KONINKLIJK BESLUIT

Het ontwerp van koninklijk besluit dat om advies is voorgelegd aan de afdeling Wetgeving strekt ertoe uitvoering te geven aan “diverse wijzigingen aangebracht aan het militair statuut volgend uit de invoering van de deelstand in militaire bijstand en de invoering van nieuwe inzetvormen in de deelstanden in operationele inzet en in hulpverlening”.¹

Het ontwerp van koninklijk besluit wijzigt het koninklijk besluit van 6 juli 1994 ‘houdende bepaling van de vormen van operationele inzet en van de voorbereidingsactiviteiten met het oog op de aanwending van de krijgsmacht’ alsook het koninklijk besluit van 18 maart 2003 ‘houdende bezoldigingsregeling van de militairen van alle rangen en betreffende het stelsel van de dienstprestaties van de militairen van het actief kader beneden de rang van officier’.²

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Luidens de eerste twee leden van de aanhef steunt het ontwerp van koninklijk besluit op artikel 3, § 1, 2°, van de wet van 20 mei 1994 ‘betreffende de perioden en de standen van de militairen van het reservekader alsook betreffende de aanwending en de paraatstelling van de Krijgsmacht’ en op de artikelen 9bis en 10 van de wet van 20 mei 1994 ‘betreffende de geldelijke rechten van de militairen’

¹ Ontworpen verslag aan de Koning.

² Laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 24 april 2014 ‘betreffende de toekenning van een vergoeding voor promotie op diploma en tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het geldelijk statuut van de militairen’, *Belgisch Staatsblad* 13 mei 2014.

De eerstgenoemde rechtsgrond geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

2. De huidige versie van artikel 3, § 1, van de wet van 20 mei 1994, zoals gewijzigd bij de wetten van 27 maart 2003, 28 februari 2007 en 31 juli 2013, luidt als volgt:

“Art. 3. § 1. De aanwending van de krijgsmacht omvat het effectief gebruik van militairen:

1° in periode van oorlog;

2° in periode van vrede:

a) wanneer zij deelnemen aan een operatie die behoort tot één van de vormen van operationele inzet die de Koning bepaalt;

b) wanneer zij deelnemen, met het oog op het lenigen van de noden van de bevolking, aan een opdracht van hulpverlening, door de krijgsmacht in internationaal verband vervuld, ingevolge een beslissing van de regering, of in nationaal verband vervuld, ingevolge een beslissing van de minister van Landsverdediging of van de tot opeising bevoegde overheden;

c) wanneer zij deelnemen aan een opdracht van militaire bijstand in het kader van een programma van militair partnerschap”.

Dat artikel is echter gewijzigd bij een wet van 15 mei 2014 die nog niet is bekendgemaakt,³ en zal weldra luiden als volgt:

“Art. 3. § 1. De aanwending van de krijgsmacht omvat het effectief gebruik van militairen:

1° in periode van oorlog;

2° in periode van vrede, wanneer zij deelnemen:

a) aan een operatie die behoort tot één van de vormen van operationele inzet die de Koning bepaalt;

b) met het oog op het lenigen van de noden van de bevolking, aan een opdracht die behoort tot één van de vormen van hulpverlening die de Koning bepaalt;

c) aan een opdracht die behoort tot één van de vormen van militaire bijstand die de Koning bepaalt”.

In de parlementaire voorbereiding staat dat die wijziging wordt aangebracht teneinde “de wettelijke basis van de delegatie aan de Koning te bepalen, dewelke Hem toelaat, naar analogie met wat bestaat voor de deelstand ‘in operationele inzet’, binnen de deelstanden ‘in hulpverlening’ en ‘in militaire bijstand’, verschillende inzetniveaus te bepalen”.⁴

³ Ontwerp van wet ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het statuut van de militairen in het kader van de invoering van de deelstand “in militaire bijstand”’ (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3510/003).

⁴ Memorie van toelichting, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3510/001, 5.

Derhalve is voortaan enkel en alleen de Koning gemachtigd een beslissing te nemen over de vorm van inzet. Er is daarentegen niet langer in enige machtiging van de regering, de minister van Landsverdediging of de tot opeising bevoegde overheden voorzien, zelfs niet voor de opdrachten van hulpverlening.

3. Op 22 juni 1994 heeft de afdeling Wetgeving advies 23.481/9 gegeven over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 6 juli 1994, dat bij het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit wordt gewijzigd. In dat advies wordt de volgende opmerking gemaakt:

“2. Het ontworpen besluit wordt uitgevaardigd ter uitvoering van artikel 3, § 1, 2°, a), en § 2, 1°, van de voornoemde wet van 20 mei 1994.

De bepaling van paragraaf 1, 2°, a), verleent de Koning alleen de bevoegdheid om de vormen van operationele inzet vast te stellen waaraan de krijgsmacht in periode van vrede kan deelnemen. Zij verleent Hem niet de bevoegdheid te bepalen welke bevoegde overheid tot deze of gene van deze vormen van tussenkomst kan beslissen.

Bovendien behoort zulk een beslissing, zoals de Raad van State heeft gesteld in het advies dat hij op 8 november 1993 heeft gegeven over het ontwerp dat de voormelde wet van 20 mei 1994 is geworden, tot de bevoegdheden van de Koning als opperbevelhebber van de krijgsmacht en kan Hij die beslissingsbevoegdheid niet afstaan in een aangelegenheid die zich dicht bij de kern zelf bevindt van zijn grondwettelijke bevoegdheden, vooral op internationaal vlak⁵.”⁶

Het koninklijk besluit is na dat advies van de Raad van State echter niet aangepast en zodoende luidt artikel 1, tweede lid, ervan als volgt:

“Tot deze vormen van inzet wordt beslist door de regering of door de Minister van Landsverdediging of, indien het de handhaving van de openbare orde betreft, door de tot opeising bevoegde overheden”.

4. Het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit waarover de afdeling Wetgeving om advies is verzocht, beoogt duidelijk de sinds 1994 ingeslagen weg te volgen in zoverre het systematisch de overheden aanwijst die bevoegd zijn om te beslissen over de vormen van operationele inzet, hulpverlening en militaire bijstand.

Aldus stuit het ontwerp evenwel op dezelfde bezwaren als die welke in advies 23.481/9 naar voren zijn gebracht.

⁵ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Gedr.St. Senaat 927/1 - 1993/1994 - blz. 20 en 21. De Regering heeft terecht met dit advies rekening willen houden en heeft daarom de bevoegdheidsopdracht die ze aan de regering of aan de Minister van Landsverdediging wou geven uit de oorspronkelijke tekst geschrapt. Deze bedoeling blijkt duidelijk uit de tekst ook al heeft de Regering gemeend in de verantwoording van het amendement te moeten stellen dat de Koning dergelijke bevoegdheden aan andere overheden zou kunnen opdragen (Gedr.St. Senaat 927/2 - 1993-1994 - blz. 22 tot 24).

⁶ Zie tevens advies 22.854/9, op 8 november 1993 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 20 mei 1984 ‘betreffende de perioden en de standen van de militairen van het reservekader alsook betreffende de aanwending en de paraatstelling van de Krijgsmacht’ (Parl.St. Senaat 1993-94, nr. 927/1).

Artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet staat er zijnerzijds aan in de weg dat andere overheden dan de Koning dergelijke beslissingen nemen.⁷ Zoals uitdrukkelijk is gesteld in advies 23.481/9, kan de Koning als opperbevelhebber van de krijgsmacht die beslissingsbevoegdheid niet afstaan zonder aan de kern zelf van zijn grondwettelijke bevoegdheden te raken.⁸ Dat neemt niet weg dat de Koning die bevoegdheid, die Hem alleen toekomt, moet uitoefenen met inachtneming van de wetten waaraan, waardoor hij gebonden is, met name wat betreft de organisatie van het leger.⁹ Het is echter uitgesloten dat wezenlijke onderdelen van Zijn bevoegdheid worden overgedragen aan de minister van Landsverdediging en *a fortiori* aan lagere overheden.

Uit het voorgaande volgt dat de subdelegaties moeten vervallen die aan andere overheden dan de Koning worden toevertrouwd bij artikel 3, 3° en 4°, en bij artikel 4 van het ontworpen koninklijk besluit, dat de artikelen 6/1, tweede lid, 6/2,¹⁰ 6/3, 6/4, tweede lid, en 6/5 in het koninklijk besluit van 6 juli 1994 invoegt.

5. Het nieuwe artikel 6/6, dat wordt ingevoegd bij artikel 4 van het ontwerp van koninklijk besluit, definieert de nieuwe vormen “deelname aan een opdracht buiten de inzetzone” en “transit van of naar” die een aanvulling vormen van de andere vormen van deelstanden van operationele inzet, hulpverlening en militaire bijstand. In die definities verwijst artikel 6/6 echter telkenmale naar de “inzetzone bepaald door de chef defensie of de onderstafchef operaties en training”.

De gemachtigde officieren is gevraagd of de beslissing inzake “het bepalen van de inzetzone” die in die definities wordt bedoeld, samenvalt met de beslissing om troepen in te zetten in de beide vormen “deelname aan een opdracht buiten de inzetzone” en “transit van of naar”, die thans in de drie voornoemde deelstanden voorkomen. De gemachtigde officieren hebben evenwel ontkennend geantwoord en hebben aangegeven dat de eerste beslissing de tenuitvoerlegging vormt van de tweede beslissing.

⁷ Artikel 167, § 1, van de Grondwet luidt, pro memorie, als volgt:

“Art. 167. § 1. De Koning heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn.

De Koning voert het bevel over de krijgsmacht, stelt de staat van oorlog vast alsook het einde van de vijandelijkheden. Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen.

Geen afstand, geen ruil, geen toevoeging van grondgebied kan plaatshebben dan krachtens een wet”.

⁸ Zie in die zin tevens advies 22.856/9, op 17 november 1993 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 20 mei 1994 ‘houdende statuut van de militairen korte termijn’ (*Parl.St.* Senaat 1993-94, nr. 929/1, 38).

⁹ Zie het onderscheid dat in dat verband wordt gemaakt door J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, Maklu, Antwerpen, 1999; 558 e.v.

¹⁰ De buitensporige machtiging waartegen hier bezwaar wordt gemaakt, betreft alleen de machtiging aan de minister van Landsverdediging.

In de ontworpen regeling heeft die precisering geen concrete gevolgen aangezien voor de drie deelstanden is bepaald dat de chef defensie of de onderstafchef operaties en training beide beslissingen neemt. De tweede beslissing kan evenwel alleen aan de Koning worden toevertrouwd, op grond van de hierboven aangegeven redenen, en de eerste beslissing moet aan de minister van Landsverdediging kunnen worden gedelegeerd, die ze verder aan een lagere overheid kan overdragen indien ze daadwerkelijk van bijkomstige aard blijkt te zijn.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIJF

Daar het ontworpen besluit strekt tot wijziging van enerzijds het koninklijk besluit van 6 juli 1994 'houdende bepaling van de vormen van operationele inzet en van de voorbereidingsactiviteiten met het oog op de aanwending van de krijgsmacht' en anderzijds het koninklijk besluit van 18 maart 2003 'houdende bezoldigingsregeling van de militairen van alle rangen en betreffende het stelsel van de dienstprestaties van de militairen van het actief kader beneden de rang van officier', wordt in overweging gegeven het opschrift van het ontworpen besluit als volgt te stellen:

"Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de deelstanden 'in operationele inzet', 'in hulpverlening' en 'in militaire bijstand'".

DISPOSITIEF

Artikel 1

Teneinde de volgorde in acht te nemen waarin de maatregelen in het te wijzigen koninklijk besluit van 6 juli 1994 worden ingevoegd en die overeenstemt met de volgorde van artikel 3, § 1, 2°, a) tot c), van de wet van 20 mei 1994, zou het beter zijn de woorden " , hulpverlening en militaire bijstand" na de woorden "operationele inzet" in te voegen.

Artikel 6

Artikel 6 van het ontwerp beoogt heel het ontwerp van koninklijk besluit terugwerking te verlenen tot 1 januari 2014.

In het verslag aan de Koning wordt daarvoor als reden opgegeven dat ernaar gestreefd wordt de inwerkingtreding van deze tekst te doen samenvallen met de inwerkingtreding van de wet van 28 februari 2007 betreffende het statuut van de militairen (31 december 2013) en met de inwerkingtreding van de wet van ... 'tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het statuut van de militairen in het kader van de invoering van de deelstand "in militaire bijstand"' (1 januari 2014).

De afdeling Wetgeving merkt op dat bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan echter aanvaardbaar zijn indien ze door de wet wordt toegestaan. Indien ze niet door de wet wordt toegestaan, is ze alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer ze nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisering van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY