



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.283/4
du 26 juin 2019

advies 66.283/4
van 26 juni 2019

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
15 janvier 1962 fixant le
régime d'indemnisation
applicable aux militaires
accomplissant des
déplacements de service à
l'extérieur du Royaume'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
15 januari 1962 tot vaststelling
van het vergoedingsstelsel
toepasselijk op de militairen
die dienstreizen volbrengen in
het buitenland'

Le 28 mai 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes, et de la Défense, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 15 janvier 1962 fixant le régime d'indemnisation applicable aux militaires accomplissant des déplacements de service à l'extérieur du Royaume'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 juin 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, première auditrice.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 juin 2019.

*

Op 28 mei 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken, en van Defensie, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 januari 1962 tot vaststelling van het vergoedingsstelsel toepasselijk op de militairen die dienstreizen volbrengen in het buitenland'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 26 juni 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 juni 2019.

*

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 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

L'arrêté en projet vise à remplacer l'article 24 de l'arrêté royal du 15 janvier 1962 'fixant le régime d'indemnisation applicable aux militaires accomplissant des déplacements de service à l'extérieur du Royaume'.

Il se donne pour fondement juridique l'article 10^{ter}, § 2, de la loi du 20 mai 1994 'relative aux droits pécuniaires des militaires', qui habilite le Roi à « autoriser le Ministre de la Défense, de manière révocable et sous ses propres responsabilités et surveillance, à transférer la compétence [de rembourser des frais exceptionnels encourus par le militaire lors d'un déplacement de service, lors d'une période de service à l'étranger et lors d'une mutation] visée au paragraphe 1^{er} aux autorités militaires et civiles que le Roi détermine, et à concurrence d'un montant qu'il fixe ». Le même paragraphe précise par ailleurs les catégories d'autorités militaires et civiles à qui peut être confiée la compétence, tandis que les paragraphes 3 et 4 contiennent des balises, en définissant ce qu'il faut entendre par « frais exceptionnels » et en fixant le montant maximal pour lequel ces autorités peuvent prendre les décisions de remboursement.

L'arrêté en projet, en visant plus particulièrement le remboursement de « frais (para)médicaux et pharmaceutiques », étend toutefois la notion de frais exceptionnels à une catégorie de frais qui n'est pas visée par l'article 10^{ter}, § 3, de la loi¹. Par ailleurs, en prévoyant la compétence du chef de la section tarification médicale à hauteur de 50.000 euros par mémoire justificatif, il ne respecte pas les montants maximaux fixés par l'article 10^{ter}, § 4, de la loi.

¹ L'article 10^{ter}, § 3, énonce :

« Par frais exceptionnels, on entend les frais inévitables que le militaire encourt lors de l'exécution de sa mission, pour lesquels il n'existe aucun régime d'indemnisation spécifique, et qui ont trait :

« 1° soit au logement pendant une période de service à l'étranger ;

2° soit à l'enseignement des enfants à l'occasion d'une période de service à l'étranger ;

3° soit au logement ou au transport pendant un déplacement de service ;

4° soit à un rappel d'urgence imposé par des motifs familiaux ou sociaux graves ;

5° soit à des missions de représentation ».

À défaut d'un autre fondement juridique que la section de législation n'aperçoit pas², l'arrêté en projet ne peut prévoir ni le remboursement de frais « (para)médicaux et pharmaceutiques », ni la compétence du chef de la section tarification médicale au-delà des montants maximaux fixés par l'article 10ter, § 4, de la loi.

Par ailleurs, en exécution de l'article 10ter, § 2, c'est au ministre lui-même qu'il appartient de déléguer sa compétence et l'article 24, alinéa 2, en projet, se limitera en conséquence à préciser que « le ministre peut confier sa compétence au chef de la section tarification médicale » (plutôt que de prévoir d'office cette subdélégation dans le projet d'arrêté).

L'arrêté en projet sera revu en conséquence.

*

² Si l'arrêté royal du 15 janvier 1962 'fixant le régime d'indemnisation applicable aux militaires accomplissant des déplacements de service à l'extérieur du Royaume' se donnait à l'époque pour fondement légal les articles 67 et 68 de la Constitution (actuellement les articles 108 et 167 de la Constitution), ces dispositions ne peuvent plus être considérées comme donnant un fondement juridique suffisant à l'article 24 de cet arrêté dès lors que la loi du 20 mai 1994 'relative aux droits pécuniaires militaires' a postérieurement réglé plus en détails cette matière.

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 deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het ontwerpbesluit strekt tot vervanging van artikel 24 van het koninklijk besluit van 15 januari 1962 ‘tot vaststelling van het vergoedingsstelsel toepasselijk op de militairen die dienstreizen volbrengen in het buitenland’.

In het ontwerp wordt als rechtsgrond artikel 10^{ter}, § 2, van de wet van 20 mei 1994 ‘betreffende de geldelijke rechten van de militairen’ opgegeven. Krachtens die paragraaf kan de Koning “de Minister van Landsverdediging toelaten om de in § 1 bedoelde bevoegdheid buitengewone kosten die de militair oploopt naar aanleiding van een dienstreis, een dienstperiode in het buitenland en een mutatie terug te betalen op herroepelijke wijze en onder diens verantwoordelijkheid en toezicht, ten belope van een door de Koning te bepalen bedrag, over te dragen aan de militaire en burgerlijke overheden die Hij bepaalt”. In diezelfde paragraaf wordt tevens bepaald aan welke categorieën van militaire en burgerlijke overheden de bevoegdheid kan worden toegekend, terwijl in paragraaf 3 wordt afgebakend wat moet worden verstaan onder “buitengewone kosten” en in paragraaf 4 het maximumbedrag wordt vastgesteld waarvoor die overheden de beslissingen tot terugbetaling kunnen nemen.

Doordat het ontworpen besluit inzonderheid betrekking heeft op de terugbetaling van “(para)medische en farmaceutische kosten”, breidt het evenwel het begrip “buitengewone kosten” uit met een kostencategorie die niet wordt beoogd in artikel 10^{ter}, § 3, van de wet.¹ Bovendien houdt het zich niet aan de maximumbedragen die zijn vastgesteld in artikel 10^{ter}, § 4, van de wet, aangezien het de chef van de sectie medische tarifiering bevoegd maakt ten belope van 50.000 euro per verantwoordingsstuk.

¹ Artikel 10^{ter}, § 3, luidt als volgt:

“Onder buitengewone kosten worden onafwendbare kosten verstaan, die de militair oploopt bij de uitvoering van zijn opdracht, waarvoor géén specifieke vergoedingsregeling bestaat, en die betrekking hebben op:

1° hetzij, logement tijdens een dienstperiode in het buitenland;

2° hetzij, onderwijs voor de kinderen naar aanleiding van een dienstperiode in het buitenland;

3° hetzij, logement of transport tijdens een dienstverplaatsing;

4° hetzij, een terugroeping wegens dringende familiale of sociale redenen;

5° hetzij, representatieve opdrachten.”

Bij gebrek aan een andere rechtsgrond – en de afdeling Wetgeving ziet niet in wat die rechtsgrond zou kunnen zijn –², mag in het ontwerpbesluit niet worden voorzien in een terugbetaling van “(para)medische en farmaceutische kosten” noch in een bevoegdheid van de chef van de sectie medische tarifiering die verder reikt dan de in artikel 10^{ter}, § 4, van de wet vastgelegde maximumbedragen.

Daarnaast staat het, ter uitvoering van artikel 10^{ter}, § 2, aan de minister zelf om zijn bevoegdheid over te dragen en dient in het ontworpen artikel 24, tweede lid, bijgevolg enkel te worden gepreciseerd dat “de minister zijn bevoegdheid kan overdragen aan de chef van de sectie medische tarifiering” (veeleer dan in het ontwerpbesluit automatisch te voorzien in die subdelegatie).

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

² Waar het koninklijk besluit van 15 januari 1962 ‘tot vaststelling van het vergoedingsstelsel toepasselijk op de militairen die dienstreizen volbrengen in het buitenland’ destijds voorgaf te steunen op de artikelen 67 en 68 van de Grondwet (thans de artikelen 108 en 167 van de Grondwet), kunnen die bepalingen niet langer voldoende rechtsgrond verlenen aan artikel 24 van dat besluit, aangezien die aangelegenheid achteraf nader geregeld is bij de wet van 20 mei 1994 ‘betreffende de geldelijke rechten van de militairen’.