



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.496/2/V
du 28 aout 2019

advies 66.496/2/V
van 28 augustus 2019

sur

over

un projet d'arrêté royal
'déterminant les missions et
bénéficiaires de l'Office
Central d'Action Sociale et
Culturelle du Ministère de la
Défense et réglant son
organisation et son
fonctionnement'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
opdrachten en begunstigden
van de Centrale Dienst voor
Sociale en Culturele Actie van
het Ministerie van
Landsverdediging en tot
regeling van haar organisatie
en werking'

Le 2 août 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 'déterminant les missions et bénéficiaires de l'Office Central d'Action Sociale et Culturelle du Ministère de la Défense et réglant son organisation et son fonctionnement'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 28 août 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Wanda VOGEL et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 août 2019.

*

Op 2 augustus 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 vaststelling van de opdrachten en begunstigden van de Centrale Dienst voor Sociale en Culturele Actie van het Ministerie van Landsverdediging en tot regeling van haar organisatie en werking'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 28 augustus 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Wanda VOGEL en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 augustus 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^o, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Il ressort des pièces du dossier que le commissaire du Gouvernement a donné son avis sur le texte en projet le 17 octobre 2018. Il y a dès lors lieu d'ajouter au préambule l'accomplissement de cette formalité.

FONDEMENTS JURIDIQUES

Le texte en projet tend à abroger l'arrêté royal du 10 janvier 1978 'déterminant la mission et réglant l'organisation et le fonctionnement de l'Office central d'action sociale et culturelle au profit des membres de la Communauté militaire' et à le remplacer par un nouveau texte qui a pour objet de déterminer les missions et bénéficiaires de l'Office Central d'Action sociale et Culturelle du Ministère de la Défense et à régler son organisation et son fonctionnement.

L'alinéa 1^{er} du préambule vise la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral' et l'alinéa 2 mentionne la loi du 10 avril 1973 'portant création de l'Office Central d'action sociale et culturelle du Ministère de la Défense' sans préciser les articles qui servent de fondements juridiques au texte en projet.

De l'examen des dispositions en projet, il peut être considéré que le chapitre I^{er} (Bénéficiaires et missions) trouve un fondement dans l'article 3, § 2, de la loi du 10 avril 1973, le chapitre II (Organisation et fonctionnement) dans les articles 4 et 16, § 1^{er}, de la loi du 10 avril 1973, le chapitre III (Gestion financière) dans l'article 4 de la loi du 10 avril 1973 et dans l'article 17 de la loi du 22 mai 2003, le chapitre IV (Subsides) dans l'article 3, § 2, de la loi du 10 avril 1973 et le chapitre V (Dispositions finales) dans l'article 4 de la loi du 10 avril 1973.

Les alinéas 1^{er} et 2 du préambule seront complétés afin de préciser les articles pertinents qui servent de fondements juridiques aux dispositions en projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet a pour objet d'exécuter l'article 3, § 2, de la loi du 10 avril 1973 qui prévoit que le Roi détermine les bénéficiaires des activités de l'Office central.

Dans le rapport au Roi, il se lit ce qui suit :

« Le 2^{ième} alinéa du présent article donne compétence au Comité de gestion de l'Office central d'accepter, pour certaines activités, des personnes non reprises à l'alinéa 1^{er}. En effet, l'expérience de l'Office central montre une grande variation dans l'intérêt des bénéficiaires pour certains services. En conséquence, l'objectif ultime de l'Office central – qui est de servir au mieux l'intérêt des bénéficiaires – sera davantage rencontré si les moyens alloués dans le but de générer des ressources propres sont gérés de la façon la plus efficiente possible. Néanmoins, les bénéficiaires visés à l'alinéa 1^{er} du présent article seront toujours premiers prioritaires ».

Cependant, cette priorité ne ressort pas du dispositif du texte à l'examen.

Plus fondamentalement, il n'est pas admissible de prévoir une délégation ayant pour objet de permettre au Comité de gestion de l'Office central d'accepter certains bénéficiaires pour certaines activités puisqu'une telle délégation a pour effet de pouvoir déroger aux catégories de bénéficiaires définies par le Roi.

L'article 1^{er}, alinéa 3, du projet sera omis.

Article 2

L'article 2, alinéa 1^{er}, 4^o, du projet est rédigé comme suit :

« L'Office Central est chargé de répondre aux besoins sociaux et culturels des bénéficiaires par les activités suivantes et par l'octroi d'avantages se rapportant directement ou indirectement à ces activités :

[...]

4^o Avantages sociaux, culturels et promotionnels :

Mettre à disposition des bénéficiaires des avantages spécifiques et collectifs de nature sociale, culturelle et promotionnelle ; ».

Cette mission est rédigée de façon très large. Elle excède l'habilitation conférée au Roi et rend par ailleurs l'alinéa 2 de l'article 2 en projet inutile en ce qu'il prévoit qu'« à la demande du Ministre de la Défense ou du Comité de Gestion, l'Office Central peut assurer toute autre mission de nature sociale ou culturelle ».

L'article 2, alinéa 2, du projet sera omis.

Articles 13 et 14

L'article 13 du projet ne présente aucune utilité puisqu'il reproduit l'article 15, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 10 avril 1973.

Il est dès lors proposé de rédiger l'article 14 du projet de la manière suivante :

« Le subside prévu à l'article 15, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 10 avril 1973 est principalement utilisé pour couvrir les dépenses (... la suite comme au projet) ».

L'article 13 du projet sera omis et l'article 14 du projet sera revu en conséquence.

*

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.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Uit de stukken van het dossier blijkt dat de regeringscommissaris op 17 oktober 2018 zijn advies over de ontworpen tekst gegeven heeft. De aanhef dient dan ook aangevuld te worden met de vermelding dat dit vormvereiste vervuld is.

RECHTSGRONDEN

De ontworpen tekst strekt tot de opheffing van het koninklijk besluit van 10 januari 1978 ‘tot vaststelling van de taak en tot regeling van de organisatie en de werkwijze van de Centrale Dienst voor sociale en culturele actie ten behoeve van de leden van de militaire gemeenschap’ en tot de vervanging van dat koninklijk besluit door een nieuwe tekst die strekt tot het vaststellen van de opdrachten en begunstigden van de Centrale Dienst voor sociale en culturele actie van het Ministerie van Landsverdediging en tot regeling van de organisatie en de werking ervan.

In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar de wet van 22 mei 2003 ‘[houdende] organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’ en in het tweede lid wordt melding gemaakt van de wet van 10 april 1973 ‘houdende oprichting van [een] Centrale Dienst voor [s]ociale en [c]ulturele [a]ctie van het Ministerie van Landsverdediging’, zonder opgave van de artikelen die aan de ontworpen tekst rechtsgrond verlenen.

Op basis van het onderzoek van de ontworpen bepalingen kan ervan uitgegaan worden dat hoofdstuk I (Begunstigden en opdracht) rechtsgrond ontleent aan artikel 3, § 2, van de wet van 10 april 1973, hoofdstuk II (Organisatie en werkwijze) rechtsgrond ontleent aan de artikelen 4 en 16, § 1, van de wet van 10 april 1973, hoofdstuk III (Financieel beheer) rechtsgrond ontleent aan artikel 4 van de wet van 10 april 1973 en aan artikel 17 van de wet van

22 mei 2003, hoofdstuk IV (Subsidies) rechtsgrond ontleent aan artikel 3, § 2, van de wet van 10 april 1973 en hoofdstuk V (Slotbepalingen) rechtsgrond ontleent aan artikel 4 van de wet van 10 april 1973.

Het eerste en het tweede lid van de aanhef moeten aangevuld worden met de vermelding van de specifieke artikelen die aan de ontworpen bepalingen rechtsgrond verlenen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 1

Artikel 1 van het ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 3, § 2, van de wet van 10 april 1973 naar luid waarvan de Koning bepaalt wie de begunstigden van de activiteiten van de Centrale Dienst zijn.

In het verslag aan de Koning valt het volgende te lezen:

“De tweede alinea van het huidig artikel geeft aan het Beheerscomité van de Centrale Dienst de bevoegdheid om, voor bepaalde activiteiten, personen te aanvaarden die niet hernomen zijn in de eerste alinea. Immers, de ervaring van de Centrale Dienst toont aan dat er voor bepaalde diensten een grote variatie is in de interesse van de begunstigden. Als gevolg daarvan zal het uiteindelijke doel van de Centrale Dienst, het zo goed mogelijk behartigen van de belangen van de begunstigden, beter worden bereikt indien de aangewende eigen middelen zo efficiënt mogelijk worden beheerd. Desondanks blijven de begunstigden uit alinea 1 van het huidig artikel steeds prioritair.”

Die prioriteit blijkt echter niet uit het dispositief van de voorliggende tekst.

Fundamenteler nog kan niet aanvaard worden dat voorzien wordt in een delegatie die tot doel heeft het Beheerscomité van de Centrale Dienst in staat te stellen om voor bepaalde activiteiten welbepaalde begunstigden te aanvaarden, aangezien een dergelijke delegatie tot gevolg heeft dat afgeweken kan worden van de categorieën van begunstigden die door de Koning bepaald zijn.

Artikel 1, derde lid, van het ontwerp moet weggelaten worden.

Artikel 2

Artikel 2, eerste lid, 4°, van het ontwerp luidt als volgt:

“De Centrale Dienst (...) is belast met het voorzien in sociale en culturele behoeften van de begunstigden door de volgende activiteiten en door de toekenning van voordelen die rechtstreeks of onrechtstreeks op die activiteiten betrekking hebben:

(...)

4° Sociale, culturele en promotionele voordelen:

Het ter beschikking stellen van specifieke collectieve voordelen van sociale, culturele en promotionele aard;”.

Die opdracht is in zeer algemene bewoordingen geformuleerd. Ze reikt verder dan de aan de Koning verleende machtiging en maakt tevens het tweede lid van het ontworpen artikel 2 overbodig voor zover daarin bepaald wordt dat “[d]e Centrale Dienst (...) elke andere opdracht van sociale of culturele aard, op verzoek van de Minister van Defensie of van het Beheerscomité, [kan] vervullen”.

Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp moet vervallen.

Artikelen 13 en 14

Artikel 13 van het ontwerp heeft geen enkel nut, aangezien daarin artikel 15, § 1, 1°, van de wet van 10 april 1973 overgenomen wordt.

Er wordt dan ook voorgesteld om artikel 14 van het ontwerp als volgt te redigeren:

“De subsidie waarin artikel 15, § 1, 1°, van de wet van 10 april 1973 voorziet, wordt voornamelijk gebruikt om de uitgaven te dekken ... (voorts zoals in het ontwerp)”.

Artikel 13 van het ontwerp dient weggelaten te worden en artikel 14 van het ontwerp moet dienovereenkomstig herzien worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET