



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 75.649/4
du 10 avril 2024

advies 75.649/4
van 10 april 2024

sur

over

un avant-projet de loi 'relatif
au soutien financier de certains
militaires étrangers qui suivent
une formation dans un
établissement d'enseignement
militaire belge'

een voorontwerp van wet
'betreffende de financiële
ondersteuning van sommige,
buitenlandse militairen die een
opleiding volgen aan een
Belgische militaire
onderwijsinstelling'

Le 14 février 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Défense à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'relatif au soutien financier de certains militaires étrangers qui suivent une formation dans un établissement d'enseignement militaire belge'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 avril 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Géraldine ROSOUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section, et Clément PESESSE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 avril 2024.

*

Op 14 februari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Defensie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'betreffende de financiële ondersteuning van sommige, buitenlandse militairen die een opleiding volgen aan een Belgische militaire onderwijsinstelling'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 10 april 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Géraldine ROSOUX, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd en Clément PESESSE, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 april 2024.

*

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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet de loi prévoit l'octroi de bourses sous certaines conditions. La formulation de certaines dispositions laisse cependant subsister un doute quant à ces conditions d'octroi. Ainsi, les expressions « les militaires étrangers [...] peuvent prétendre à l'octroi d'une bourse »¹ ou « l'octroi d'une bourse n'est possible que »² laissent incertaine la réponse à la question de savoir si l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation ou si les dispositions à l'examen ouvrent un droit subjectif à l'octroi de la bourse si les conditions prévues par le texte en projet sont remplies³.

À cet égard, l'exposé des motifs précise ce qui suit :

« Le présent projet de loi vise à créer une base solide, avec les conditions de base applicables, pour l'octroi d'une bourse [...] » ;

et :

« la loi en projet définit [...] également les éléments à prendre en compte lors de la décision d'octroi du soutien financier » .

En outre, dans l'hypothèse où un pouvoir d'appréciation existerait, comme cela semble ressortir de l'exposé des motifs, l'avant-projet de loi est muet quant aux conditions encadrant l'exercice de celui-ci. L'avant-projet n'habilite pas non plus le Roi à définir ces conditions. À cet égard, l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, en habilitant le Roi à déterminer les conditions relatives à la durée, au montant et au mode de calcul de la bourse, ainsi qu'aux coûts additionnels éligibles à une intervention financière, ne Lui confère pas le pouvoir de définir les conditions-mêmes de l'octroi de la bourse.

L'avant-projet sera complété afin de lever toute ambiguïté sur ces questions.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er} de l'avant-projet.

² Article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet.

³ L'article 460 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, que l'avant-projet vise à remplacer, précise que « le ministre de la Défense est autorisé [...] à prendre à charge ».

2. L'avant-projet est également en défaut de régler la procédure d'octroi des bourses.

L'avant-projet sera complété afin d'organiser cette procédure, fût-ce en habilitant le Roi à la déterminer.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Il convient de supprimer le visa dans l'arrêté de présentation ⁴.

Article 2

La section de législation n'aperçoit pas la portée juridique de cette disposition. Si celle-ci consiste à confirmer que la loi en projet ne fait pas obstacle à l'application de l'article 27, § 3, de la loi du 19 mars 2013 'relative à la Coopération belge au Développement', elle fait alors double emploi avec l'article 3, § 2, de l'avant-projet et sera omise.

Article 3

1. Le paragraphe 1^{er} fait référence à des formations ou des programmes, lesquels sont « agréés », « en vertu d'une convention ou d'un accord approuvé par le Ministre de la Défense ».

Le dispositif ne permet cependant pas d'identifier clairement :

1) quelle autorité est habilitée à agréer ces formations ;

2) la nature juridique des conventions ou accords dont il est question ;

ni

3) si la compétence d'approbation des conventions et accords conférée au ministre de la Défense constitue une habilitation nouvelle ou préexistante.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 18.

2. Interrogé à ce sujet, le délégué de la Ministre a répondu ce qui suit :

« Bien qu'il puisse y avoir un lien avec un traité bilatéral entre l'État belge et un pays partenaire (traité auquel la Chambre de Représentants a donné son approbation par le biais d'une loi d'assentiment), l'article 3, § 1^{er}, al. 1^{er}, *in fine* de l'avant-projet de loi se réfère principalement à des accords en forme simplifiée. Dans la pratique, de tels accords peuvent inclure des engagements plus concrets de la part de la Défense belge en ce qui concerne la formation de membres du personnel militaire des pays partenaires, de manière à asseoir la coopération en matière de ressources humaines entre les pays sur une base solide.

En ce qui concerne la compétence d'approbation du Ministre de Défense auquel il est fait référence dans l'article 3, en projet, il ne s'agit pas d'une compétence déjà conférée par une législation existante. Cependant, l'avant-projet de loi vise à établir une base juridique plus substantielle pour l'appui financier de ces étudiants militaires étrangers par l'État belge (et plus particulièrement le Ministère de la Défense), si un tel engagement résulte de ces accords. Les bases juridiques actuelles (l'article 460 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 et l'article 63 de la loi-programme du 22 décembre 2023) présentent des lacunes à cet égard dans la mesure où elles n'établissent pas de critères/conditions à remplir pour que l'appui visé (principalement sous la forme d'une bourse d'études) puisse être accordé. Le projet de loi comble cette lacune, même s'il faudra encore adopter un arrêté royal pour en préciser les modalités d'exécution ».

Cette réponse appelle les observations suivantes.

3.1. L'avant-projet distingue la compétence d'agrément des formations et programmes de celle d'approbation des conventions ou accords en vertu desquels une formation agréée ou un programme de formation agréé est suivi.

La réponse du délégué de la Ministre ne permet pas de déterminer à qui incombe la compétence d'agrément des formations et programmes.

Dans la mesure où l'avant-projet semble conférer une habilitation nouvelle en droit interne belge, il convient d'identifier l'autorité habilitée⁵ et, le cas échéant, d'encadrer cette habilitation.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

3.2. Concernant la nature des conventions et accords, il convient de rappeler, comme le fait le délégué de la Ministre, que la compétence d'assentiment des traités est une compétence réservée par l'article 167 de la Constitution au pouvoir législatif.

⁵ Dans le respect des principes rappelés dans l'observation 3.3.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que lorsque des engagements résultent d'actes internationaux équipollents à des traités, ceux-ci doivent, le cas échéant, compte tenu de leur nature et de leur contenu, être également soumis à l'assentiment du Parlement ⁶.

La nouvelle habilitation conférée au ministre de la Défense est admissible dès lors qu'elle ne vaut pas assentiment pour de tels traités internationaux ou tout acte équipollent.

3.3. Concernant l'habilitation conférée au ministre de la Défense, comme la section de législation l'a rappelé à de nombreuses reprises ⁷, en vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, le pouvoir réglementaire est dévolu au Roi. Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors en principe au Roi et non au législateur d'octroyer pareille délégation dans les limites de ses compétences. En effet, l'octroi par le législateur d'une délégation directe de tels pouvoirs à un ministre signifierait que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la Constitution).

Les habilitations conférées au ministre doivent donc l'être au Roi, Celui-ci pouvant éventuellement les déléguer Lui-même. Par conséquent, il n'appartient pas au législateur de désigner directement un ministre.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

*

⁶ Avis 34.328/1/2/3/4 donné le 28 octobre 2002 sur un avant-projet devenu la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 2125/001, pp. 450-509, et notamment la note de bas de page n° 23.

⁷ Voir notamment l'avis 51.886/1 donné le 20 septembre 2012 sur un avant-projet de loi devenu la loi 'portant le Code de droit économique', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2543/001, pp. 59-64.

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 voorontwerp[‡], de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorontwerp van wet voorziet in de toekenning van beurzen onder bepaalde voorwaarden. De formulering van sommige bepalingen laat echter twijfel bestaan over die toekenningsvoorwaarden. Zo wordt met de uitdrukkingen “De buitenlandse militairen (...) kunnen in aanmerking komen voor de toekenning van een beurs”¹ of “De toekenning van een beurs is alleen mogelijk voor”² geen duidelijk antwoord gegeven op de vraag of de overheid over een beoordelingsbevoegdheid beschikt of dat de voorliggende bepalingen een subjectief recht geven op de toekenning van de beurs als de voorwaarden waarin de voorliggende tekst voorziet, zijn vervuld.³

In de memorie van toelichting wordt in dat verband het volgende gepreciseerd:

“Dit wetsontwerp beoogt een solide grondslag te creëren, met de toepasselijke basisvoorwaarden, voor de toekenning van een beurs (...);

en:

“[v]erder bepaalt [de ontworpen wet] welke elementen in overweging moeten worden genomen bij de beslissing om de financiële steun toe te kennen”.

In het geval dat er een beoordelingsbevoegdheid zou bestaan, zoals dat uit de memorie van toelichting naar voren lijkt te komen, wordt in het voorontwerp van wet voorts niets bepaald met betrekking tot de voorwaarden die de uitoefening ervan omkaderen. Het voorontwerp machtigt de Koning evenmin om die voorwaarden te bepalen. In dat verband dient opgemerkt te worden dat het feit dat artikel 3, § 1, derde lid, de Koning ertoe machtigt de voorwaarden te bepalen met betrekking tot de duur, het bedrag en de berekeningsmethode van de beurs, alsook de bijkomende kosten die in aanmerking komen voor een financiële tussenkomst, niet betekent dat dat artikel de Koning de bevoegdheid verleent om de voorwaarden zelf voor de toekenning van de beurs te bepalen.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Artikel 3, § 1, eerste lid, van het voorontwerp.

² Artikel 3, § 1, tweede lid, van het voorontwerp.

³ Artikel 460 van de programmawet (I) van 24 december 2002, tot vervanging waarvan het voorontwerp strekt, bepaalt het volgende: “(...) is de minister van Landsverdediging ertoe gemachtigd, (...) ten laste te nemen van de begroting”.

Het voorontwerp moet worden aangevuld om elke dubbelzinnigheid met betrekking tot die kwesties weg te werken.

2. In het voorontwerp wordt de procedure voor de toekenning van de beurzen ook niet geregeld.

Het voorontwerp moet worden aangevuld om die procedure te organiseren, zij het dan door de Koning te machtigen om die vast te stellen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

De verwijzing in het indieningsbesluit moet worden geschrapt.⁴

Artikel 2

De afdeling Wetgeving ziet niet in wat de juridische draagwijdte van die bepaling is. Als die bepaling ertoe strekt te bevestigen dat de ontworpen wet niet uitsluit dat toepassing wordt gemaakt van artikel 27, § 3, van de wet van 19 maart 2013 ‘betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking’, dan overlapt ze met artikel 3, § 2, van het voorontwerp en moet ze worden weggelaten.

Artikel 3

1. Paragraaf 1 verwijst naar opleidingen of opleidingsprogramma's die zijn “erkend”, “in uitvoering van hetzij een verdrag, hetzij een akkoord goedgekeurd door de Minister van Defensie”.

Uit het dispositief kan evenwel niet duidelijk worden opgemaakt:

- 1) welke overheidsinstantie ertoe gemachtigd is die opleidingen te erkennen;
- 2) wat de juridische aard is van de verdragen of akkoorden waarvan sprake is;

noch

3) of de aan de minister van Defensie verleende bevoegdheid om verdragen en akkoorden goed te keuren, een nieuwe of reeds bestaande machtiging vormt.

⁴ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 18.

2. Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Bien qu’il puisse y avoir un lien avec un traité bilatéral entre l’État belge et un pays partenaire (traité auquel la Chambre de Représentants a donné son approbation par le biais d’une loi d’assentiment), l’article 3, § 1^{er}, al. 1^{er}, *in fine* de l’avant-projet de loi se réfère principalement à des accords en forme simplifiée. Dans la pratique, de tels accords peuvent inclure des engagements plus concrets de la part de la Défense belge en ce qui concerne la formation de membres du personnel militaire des pays partenaires, de manière à asseoir la coopération en matière de ressources humaines entre les pays sur une base solide.

En ce qui concerne la compétence d’approbation du Ministre de Défense auquel il est fait référence dans l’article 3, en projet, il ne s’agit pas d’une compétence déjà conférée par une législation existante. Cependant, l’avant-projet de loi vise à établir une base juridique plus substantielle pour l’appui financier de ces étudiants militaires étrangers par l’État belge (et plus particulièrement le Ministère de la Défense), si un tel engagement résulte de ces accords. Les bases juridiques actuelles (l’article 460 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 et l’article 63 de la loi-programme du 22 décembre 2023) présentent des lacunes à cet égard dans la mesure où elles n’établissent pas de critères/conditions à remplir pour que l’appui visé (principalement sous la forme d’une bourse d’études) puisse être accordé. Le projet de loi comble cette lacune, même s’il faudra encore adopter un arrêté royal pour en préciser les modalités d’exécution.”

Daarbij zijn de volgende opmerkingen te maken.

3.1. In het voorontwerp wordt een onderscheid gemaakt tussen de bevoegdheid wat betreft de erkenning van opleidingen en opleidingsprogramma's en de bevoegdheid wat betreft de goedkeuring van verdragen of akkoorden in uitvoering waarvan een erkende opleiding of een erkend opleidingsprogramma wordt gevolgd.

Op basis van het antwoord van de gemachtigde van de minister kan niet worden uitgemaakt wie bevoegd is voor de erkenning van de opleidingen en opleidingsprogramma's.

In zoverre bij het voorontwerp lijkt voorzien te worden in een nieuwe machtiging binnen het intern Belgisch recht, moet de gemachtigde overheidsinstantie worden geïdentificeerd⁵ en, in voorkomend geval, moet die machtiging worden omkaderd.

Het voorontwerp moet dienovereenkomstig herzien worden.

3.2. Wat de aard van de verdragen en akkoorden betreft, moet, zoals de afgevaardigde van de minister doet, eraan worden herinnerd dat de bevoegdheid om in te stemmen met verdragen een bevoegdheid is die krachtens artikel 167 van de Grondwet voorbehouden is aan de wetgevende macht.

⁵ Met inachtneming van de beginselen die in herinnering zijn gebracht in opmerking 3.3.

De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt gevestigd op het feit dat wanneer verbintenissen voortvloeien uit internationale akten die gelijkwaardig zijn aan verdragen, die akten in voorkomend geval, rekening houdend met de aard en de inhoud ervan, ook om instemming moeten worden voorgelegd aan het Parlement.⁶

De nieuwe aan de minister van Defensie verleende machtiging kan worden aanvaard, aangezien ze geen instemming met dergelijke internationale verdragen of enige gelijkwaardige akte inhoudt.

3.3. In verband met de aan de minister van Defensie verleende machtiging, heeft de afdeling Wetgeving al herhaaldelijk in herinnering gebracht dat de verordenende bevoegdheid krachtens de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening der staatsmachten toekomt aan de Koning.⁷ Weliswaar is een delegatie aan een minister van bevoegdheden van bijkomstige of detailmatige aard niet onverenigbaar met die beginselen, maar zulks neemt niet weg dat het dan in principe aan de Koning toekomt om, binnen de grenzen van zijn bevoegdheden, zulk een delegatie te verlenen, en niet de wetgever. Een rechtstreekse delegatie van dergelijke bevoegdheden aan een minister door de wetgever komt immers neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht (artikel 37 van de Grondwet) toebehoort.

De aan de minister verleende machtigingen moeten dus aan de Koning worden verleend. De Koning kan ze dan eventueel zelf delegeren. Bijgevolg staat het niet aan de wetgever om rechtstreeks een minister aan te wijzen.

Het voorontwerp moet dienovereenkomstig herzien worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

⁶ Advies 34.328/1/2/3/4 van 28 oktober 2002 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet (I) van 24 december 2002, *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 2125/001, 450-509, en inzonderheid voetnoot 23.

⁷ Zie inzonderheid advies 51.886/1 van 20 september 2012 over een voorontwerp van wet dat heeft geleid tot de wet 'houdende het Wetboek van economisch recht', *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2543/001, 59-64.