ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre, Ministre de la Défense nationale, le 11 avril 1978, d'une demande d'avis sur un projet de loi "complétant la loi du 30 juillet 1938 concernant l'usage des langues à l'armée", a donné le 21 juin 1978 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 11e april 1978 door de Vice-Eerste Minister, Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende aanvulling van de wet van 30 juli 1938 betreffende het gebruik der talen bij het leger", heeft de 21e juni 1978 het volgend advies gegeven :

OBJET DU PROJET.

Actuellement la loi du 30 juillet 1938 concernant l'usage des langues à l'armée est applicable aux "services et établissements militaires" qui, en raison de leurs missions particulières, occupent, du moins pour partie, du personnel civil. C'est l'article 25 de la loi citée qui vise ces services et détermine les règles auxquelles ils sont soumis.

Selon les indications données par l'exposé des motifs, l'article 35, que l'article unique du projet insère dans la loi du 30 juillet 1938, a pour objet de soustraire à l'application de cette dernière loi, les membres du personnel civil du Ministère de la Défense nationale affectés aux établissements et services militaires visés à l'article 25 de ladite loi. Par conséquent, ces agents seront, par l'effet de la loi en projet, soumis aux dispositions de caractère général contenues dans les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

Dans son § 1er, l'article 35 en projet énonce dans les termes les plus généraux, que "la présente loi n'est pas applicable au personnel civil du Ministère de la Défense nationale, quels que soient son régime juridique et la nature de ses occupations". Mais il ressort du § 2, seconde phrase et de l'exposé des motifs, que la loi du 30 juillet 1938 restera applicable aux aumôniers militaires (articles 7bis et 7ter), aux membres civils du personnel enseignant de l'Ecole royale militaire (article 11), ainsi que des autres établissements d'instruction de l'armée (article 15), et aux examinateurs à désigner dans une école des forces armées (article 31).

.../...

OBSERVATION PREALABLE.

L'exposé des motifs justifie la loi en projet par la considération que les dispositions actuellement en vigueur sont cause d'une insécurité juridique.

Le Gouvernement cite plusieurs arrêts du Conseil d'Etat, en estimant pouvoir faire valoir qu'il y aurait un manque de concordance entre la solution adoptée par les premiers arrêts et la solution adoptée par les arrêts suivants.

A l'examen, il n'apparaît pas qu'il y ait de divergence dans la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Dans les arrêts du 28 décembre 1967, Calmant n° 12.743/Ve (Rec. p. 1068) et du 29 juin 1971, Vanden Bremden, n° 14.848/Ve (Rec. p. 781), le Conseil d'Etat a déclaré que le personnel civil des établissements et services militaires au sens de l'article 25 de la loi du 30 juillet 1938 est, en matière d'emploi des langues, régi par cette loi.

Le Conseil d'Etat n'a pas statué en sens différent dans ses arrêts plus récents du 16 décembre 1975, Van Hassel, n° 17.159/Ve (Rec. p. 762) et du 2 juin 1976, Nijst, n° 17.688/Ve (Rec. p. 556). Dans ces derniers arrêts, le Conseil d'Etat a, en effet, simplement relevé "qu'aux termes de l'article ler, 1°, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, celles-ci sont applicables aux services publics centralisés et décentralisés de l'Etat, des provinces et des communes, dans la mesure où ils ne sont pas régis, du point de vue de l'emploi des langues, par une autre loi". " ... il s'ensuit, ajoute le Conseil d'Etat, qu'en règle générale, la législation linguistique en matière administrative est applicable aux nominations et promotions du personnel civil du ministère de la Défense nationale

et que la loi concernant l'usage des langues à l'armée, s'applique exceptionnellement à ces nominations et promotions lorsque celles-ci sont faites à des emplois relevant d'un des services visés à l'article 25, C". Si le Conseil d'Etat a déclaré qu'en l'espèce, l'article 25, C, de la loi du 30 juillet 1938 n'était pas applicable à la promotion attaquée, c'est pour le motif que l'arrêté ne précisait pas que celle-ci était faite dans un des services visés par la disposition citée (arrêt n° 17.688).

En conclusion, il ne semble pas que le Gouvernement soit autorisé à invoquer, à l'appui de la loi modificative en projet, une insécurité juridique qui résulterait des dispositions en vigueur et que manifesteraient des divergences dans la jurisprudence du Conseil d'Etat.

OBSERVATIONS GENERALES.

Le changement de régime, en matière d'emploi des langues, qui consiste à soustraire à l'application de la loi du 30 juillet 1938, le personnel civil des services et établissements visés à l'article 25 de cette loi pour le soumettre aux dispositions générales contenues dans les lois coordonnées relatives à l'emploi des langues en matière administrative, soulève plusieurs problèmes auxquels il est nécessaire d'apporter, par la loi en projet, des solutions adéquates, sous peine de créer de graves difficultés pratiques et une grande insécurité juridique.

I. L'article 25 de la loi du 30 juillet 1938 ne règle pas seulement le statut des agents en matière d'emploi des langues mais aussi, et d'abord, l'emploi même des langues.

.../...

Ainsi, par exemple, l'article 25, A, dispose que dans "les hôpitaux et pharmacies militaires", "les ordres, avis et communications, destinés aux malades, sont rédigés dans les deux langues nationales".

De même, l'article 25, C, alinéa 2, porte que, quel que soit le siège de l'établissement ou du service, "les ordres, avis et communications au personnel sont rédigés dans les deux langues nationales".

L'application des lois coordonnées du 18 juillet 1966 aux membres du personnel civil des services et établissements militaires, aura pour effet de soustraire ces agents aux obligations particulières qui découlent pour eux de la loi du 30 juillet 1938 et, dès lors, de rendre plus difficile le respect des dispositions de cette dernière loi.

II. La plupart des établissements visés à l'article 25 de la loi du 30 juillet 1938, sont, au sens des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, des "services d'exécution", "dont l'activité s'étend à tout le pays" mais "dont le siège est établi en dehors de Bruxelles-capitale". Ces services sont régis par l'article 46, §§1er à 6 desdites lois.

Il appartiendra au législateur d'apprécier si les dispositions énoncées dans l'article 46 sont adéquates pour les besoins des services et établissements dont il s'agit.

.../...

III. Les services et établissements militaires établis à l'étranger et notamment en République fédérale d'Allemagne, ne tombent pas sous l'application de la disposition devenue l'article 47 des lois coordonnées, puisqu'au moment du vote de cette disposition ces services et établissements étaient soumis au régime de la loi du 30 juillet 1938.

En soustrayant le personnel civil des services et établissements susdits du champ d'application de la loi du 30 juillet 1938, le législateur devra décider si ce personnel sera soumis à l'article 47 des lois coordonnées ou à un régime particulier qu'il devra prévoir.

DOEL VAN HET ONTWERP.

De wet van 30 juli 1938 betreffende het gebruik der talen bij het leger is in de tegenwoordige stand van zaken toepasselijk op de "militaire diensten en inrichtingen" die wegens hun specifieke opdracht althans voor een deel burgerpersoneel tewerkstellen. Die diensten zijn bedoeld, en de daarvoor geldende regels aangegeven, in artikel 25 van de voornoemde wet.

Het door het enig artikel van het ontwerp in de wet van 30 juli 1938 ingevoegde artikel 35 heeft blijkens de memorie van toelichting tot doel de leden van het burgerpersoneel van het Ministerie van Landsverdediging die verbonden zijn aan de in artikel 25 van meergenoemde wet bedoelde inrichtingen en diensten uit de werkingssfeer van die wet te halen. Die personeelsleden zullen bijgevolg, uit kracht van de ontwerp-wet, onderworpen zijn aan de algemene bepalingen van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

Paragraaf 1 van het nieuwe artikel 35 stelt in volstrekt algemene bewoordingen : "Deze wet is niet van toepassing op het burgerpersoneel van het Ministerie van Landsverdediging, welke ook zijn rechtsstelsel en tewerkstelling mogen zijn". Uit de tweede paragraaf, tweede volzin, en mede uit de memorie van toelichting blijkt echter dat de wet van 30 juli 1938 zal blijven gelden voor de militaire aalmoezeniers (de artikelen 7bis en 7ter), de burgerlijke leden van het onderwijzend personeel van de Koninklijke Militaire School (artikel 11) en van de andere opleidingsinrichtingen van het leger (artikel 15) alsook voor de in een school van de krijgsmachtdelen aan te wijzen examinatoren (artikel 31).

.../...

VOORAFGAANDE OPMERKING.

De memorie van toelichting verantwoordt de ontwerp-wet met de overweging dat de thans geldende bepalingen oorzaak van rechtsonzekerheid zijn.

De Regering haalt een aantal arresten van de Raad van State aan en meent daarbij te mogen zeggen dat er discrepantie is tussen de oplossing die in de eerste arresten en die welke in de latere arresten is aangenomen.

Van zulk een discrepantie in de rechtspraak van de Raad van State lijkt bij nader toezien niets te merken.

In de arresten van 28 december 1967, CALMANT, nr. 12.743 (Verzameling blz. 1141) en 29 juni 1971, VANDEN BREMDEN, nr. 14.848/V (Verzameling blz. 834) heeft de Raad van State verklaard dat het burgerpersoneel van de militaire inrichtingen en diensten als bedoeld in artikel 25 van de wet van 30 juli 1938, wat het gebruik der talen betreft, onderworpen is aan die wet.

In zijn recentere arresten van 16 december 1975, VAN HASSEL, nr. 17.159/V (Verzameling blz. 822) en 2 juni 1976, NIJST, nr. 17.688/V (Verzameling blz. 597) heeft hij zich niet in een andere zin uitgesproken. In de laatstgenoemde arresten heeft de Raad van State immers gewoon opgemerkt "dat luidens artikel 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken deze wetten van toepassing zijn op de gecentraliseerde en de gedecentraliseerde openbare diensten van de Staat, de provincies en de gemeenten voor zover zij inzake taalgebruik niet beheerst

.../...

worden door een andere wet". "... daaruit volgt dat in het algemeen de bestuurstaalwetgeving toepasselijk is op de benoemingen en bevorderingen van het burgerlijk personeel van het Ministerie van Landsverdediging en dat bij uitzondering op die benoemingen en bevorderingen de wet op het gebruik der talen bij het leger toepassing vindt op voorwaarde dat zij gedaan worden in betrekkingen behorende tot een van de diensten als bedoeld in artikel 25, C". Als de Raad van State in dat specifieke geval verklaard heeft dat artikel 25, C, van de wet van 30 juli 1938 niet gold voor de bestreden benoeming dan is het omdat in het besluit niet was aangegeven dat die benoeming geschiedde in een van de in de voornoemde bepaling bedoelde diensten (arrest nr. 17.688).

De slotsom is dat de Regering zich ter staving van de ontwerp-wijzigingswet niet lijkt te kunnen beroepen op enige rechtsonzekerheid die uit de geldende bepalingen zou zijn ontstaan en tot uiting zou zijn gekomen in een uiteenlopende rechtspraak van de Raad van State.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

De door het ontwerp beoogde verandering van taalregeling, namelijk het burgerpersoneel van de in artikel 25 van de wet van 30 juli 1938 bedoelde diensten en inrichtingen aan die wet onttrekken om het onder de algemene bepalingen van de gecoördineerde bestuurstaalwetten te brengen, roept een aantal problemen op die in de ontwerp-wet een passende oplossing moeten krijgen wil men in de praktijk geen ernstige moeilijkheden en geen gapende rechtsonzekerheid doen ontstaan.

.../...

I. Artikel 25 van de wet van 30 juli 1938 regelt niet slechts het taalstatuut van die personeelsleden maar ook, en zelfs op de eerste plaats, het eigenlijke taalgebruik.

Zo zegt artikel 25, A, dat "in de militaire hospitalen en apotheken de bevelen, berichten en mededelingen voor de zieken bestemd, in beide landstalen worden gesteld".

Evenzo bepaalt artikel 25, C, tweede lid, dat "de bevelen, kennisgevingen en mededelingen aan het personeel "waar de dienst of de inrichting ook moge gevestigd zijn" in beide landstalen worden gesteld".

Toepassing van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het burgerpersoneel van de militaire diensten en inrichtingen zal meebrengen dat voor die ambtenaren niet langer de uit de wet van 30 juli 1938 volgende bijzondere verplichtingen gelden en het dus moeilijker zal vallen de bepalingen van de laatstgenoemde wet te doen naleven.

II. De meeste van de in artikel 25 van de wet van 30 juli 1938 bedoelde diensten zijn in de zin van de gecoördineerde bestuurstaalwetten "uitvoeringsdiensten waarvan de werkkring het ganse land bestrijkt" maar "waarvan de zetel gevestigd is buiten Brussel-Hoofdstad". Voor die diensten geldt artikel 46, §§ 1 tot 6, van de genoemde wetten.

Het is zaak van de wetgever uit te maken of de bepalingen van artikel 46 wel berekend zijn op de behoeften van de diensten en inrichtingen waar het hier om gaat.

.../...

III. De in het buitenland, met name in de Duitse Bondsrepubliek gevestigde militaire diensten en inrichtingen vallen niet onder de bepaling die artikel 47 van de gecoördineerde wetten is geworden. Ten tijde dat die bepaling aangenomen werd, stonden die diensten en inrichtingen immers onder de door de wet van 30 juli 1938 vastgestelde regeling.

De wetgever zal, als hij het burgerpersoneel van de bedoelde diensten en inrichtingen uit de werkingssfeer van de wet van 30 juli 1938 haalt, behoren uit te maken of voor dat personeel artikel 47 van de gecoördineerde wetten dan wel een bijzondere, door hem te bepalen regeling zal gelden.

La chambre était composée de

Messieurs : J. MASQUELIN, président,
de Heren : voorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,

R. PIRSON, assesseurs de la section de législation,

F. RIGAUX, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. MASQUELIN.

Le rapport a été présenté par M. Ch. MENDIAUX, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. Ch. MENDIAUX, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. TRUYENS. J. MASQUELIN.