L. - 1 - coordination (1) L.5203/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Défense nationale, le 26 avril 1956, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "relatif aux ouvriers civils du Ministère de la Défense nationale", a donné le 30 avril 1956 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 26e april 1956 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de burgerlijke werklieden van het Ministerie van Landsverdediging", heeft de 30e april 1956 het volgend advies gegeven :

Le Conseil d'Etat ne peut, dans le délai de trois jours qui lui est imparti, faire une étude complète du projet et doit se borner à émettre les observations ci-après.

\+

\+ +

En disposant que les ouvriers du Ministère de la Défense nationale "ne sont plus recrutés conformément aux dispositions du chapitre VIII de la loi du 15 juin 1951 sur la milice, le recrutement et les obligations de service", l'article 1er du projet interdit au Gouvernement de continuer à recruter pour les établissements militaires quels qu'ils soient, des ouvriers possédant, à raison de leur engagement, la qualité de militaire.

Le Conseil d'Etat attire l'attention sur le caractère absolu de cette interdiction; le législateur devra intervenir si, dans l'avenir, le Gouvernement estimait devoir recruter pour des établissements militaires particuliers, des ouvriers tenus, à raison de leurs fonctions dans ces établissements, à des devoirs particuliers et auxquels il serait expédient de donner la qualité de militaire.

Le Conseil d'Etat observe, du reste, que le Gouvernement peut atteindre le but qu'il poursuit sans l'intervention du législateur; il lui suffit de prendre la décision de ne plus recruter d'ouvriers militaires par la voie de l'engagement ou du rengagement.

.../...

Si malgré les termes formels de l'article 1er le projet n'entendait pas édicter une défense absolue de recruter des ouvriers militaires salariés par engagement et rengagement, cette disposition ne serait qu'un simple conseil donné par le législateur au Gouvernement et ne constituerait pas une règle de droit. Le Conseil d'Etat est d'avis que, dans cette hypothèse, l'article 1er devrait être omis.

\+

\+ \+

L'article 2 est relatif au passage de l'ouvrier militaire salarié dans le cadre des ouvriers civils. Il contient deux règles : la nomination comme ouvrier civil a lieu "sur demande" de l'ouvrier militaire intéressé et elle peut se faire par dérogation aux lois sur la priorité aux emplois publics.

Le Conseil d'Etat pose la question de savoir ce qu'il adviendra des ouvriers militaires salariés qui ne demandent pas leur nomination comme ouvriers civils ? Y aura-t-il dans un même établissement militaire des ouvriers qui, effectuant exactement le même travail, seront assujettis à des statuts totalement distincts ? Les ouvriers qui restent ouvriers militaires salariés pourront-ils, à la fin de leur engagement ou rengagement, signer un nouveau rengagement par application du chapitre VIII de la loi sur la milice, le recrutement et les obligations de service ? La rédaction de l'article 1er du projet ne permet pas de répondre à cette question avec certitude.

.../...

Suivant la seconde règle édictée par l'article 2, les nominations comme ouvriers civils pourront avoir lieu "par dérogation aux lois coordonnées des 3 août 1919 et 27 mai 1947 sur la priorité aux emplois publics".

L'exposé des motifs justifie cette règle de la manière suivante :

"En ce qui concerne les ouvriers militaires salariés actuellement en service, il s'impose de prendre des mesures législatives transitoires en vue de permettre leur maintien au Ministère de la Défense nationale comme ouvriers civils. Ceci n'est possible que par dérogation aux lois des 3 août 1919 et 27 mai 1947 sur la priorité aux emplois publics".

Le Conseil d'Etat est d'avis que cette disposition n'est pas nécessaire; elle peut,de plus,offrir certains inconvénients pour l'avenir.

Elle n'est pas nécessaire parce qu'il n'y aura pas lieu à application des lois sur la priorité aux emplois publics. L'opération qui s'annonce consistera essentiellement à transformer le régime juridique d'ouvrier militaire salarié ; il n'y aura ni création d'emplois nouveaux, ni vacance d'emplois. On ne peut pas non plus considérer que ces ouvriers militaires salariés vont entrer dans le cadre des ouvriers civils dans un emploi de début. L'on ne se trouve pas en présence de véritables nominations; les lois des 3 août 1919 et 27 mai 1947 n'ont pas été votées pour régler de telles situations.

.../...

Le Conseil d'Etat est, de plus, d'avis que si cette disposition était inspirée par une considération de prudence, elle aurait comme résultat de donner de l'article 6 de ces lois une interprétation à laquelle le Gouvernement serait tenu lorsque des opérations similaires auront lieu.

\+

\+ \+

L'article 3 est relatif au régime de pension applicable aux ouvriers civils, anciens ouvriers militaires salariés.

Suivant la première disposition de cet article "les ouvriers militaires salariés bénéficiant de l'application de l'article 2 de la présente loi peuvent être mis à la retraite, à leur demande, entre 60 et 65 ans".

Dans un souci de concordance avec la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles, le Conseil d'Etat propose de rédiger cette disposition de la manière suivante :

"Les ouvriers du Ministère de la Défense nationale qui ont bénéficié de l'article 2 peuvent être admis à la pension, à leur demande, entre 60 et 65 ans".

L'article 3 contient une seconde disposition, rédigée comme suit :

"Dans ce cas, la pension de retraite ou la pension des veuves et orphelins ne peut être inférieure à la pension qui aurait été octroyée si les dispositions de l'article 2, A, 3°, b, ou du titre III des lois coordonnées sur les pensions militaires leur étaient restées applicables".

Les mots "Dans ce cas" par lesquels commence cette disposition sont ambigus. Ils semblent signifier que cette dernière ne sera applicable qu'aux ouvriers civils, anciens ouvriers militaires salariés qui ont été admis à la pension, à leur demande, entre 60 et 65 ans, et non pas à ceux qui seront admis à la pension à l'âge légal. A lire l'alinéa dernier de l'exposé des motifs, il semble que ces mots visent tous les ouvriers civils, anciens ouvriers militaires salariés .

L'intention du Gouvernement est de permettre à ces agents de bénéficier du régime de pension le plus favorable, soit celui des pensions de retraite et des veuves et orphelins prévu pour les militaires, soit celui des agents civils. En effet, l'exposé des motifs explique que "les ouvriers militaires salariés qui ont acquis par application de la présente loi la qualité d'agent de l'Etat, seront soumis de plein droit à la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques et à l'arrêté royal n°254 du 12 mars 1936 unifiant le régime des pensions des veuves et orphelins du personnel civil de l'Etat et du personnel assimilé". Il conclut que "l'équité requiert que la pension de retraite ou la pension des veuves et orphelins ne soit pas inférieure à la pension qui

.../...

aurait été octroyée si le régime des pensions militaires leur était resté applicable".

Tel qu'il est rédigé, le texte ne répond pas à cette intention. La pension de retraite des ouvriers militaires est sans doute réglée par l'article 2, A, 3°, b, des lois coordonnées sur les pensions militaires, mais d'autres dispositions de ces mêmes lois relatives à la pension d'ancienneté leur sont également applicables, notamment les articles 2, A, 4° et 3, B, b, et C. Le Conseil d'Etat pose la question de savoir si ces dispositions resteront applicables ?

La pension des veuves et orphelins des militaires est réglée par l'arrêté royal n°255 du 12 mars 1936 unifiant le régime des pensions des veuves et orphelins des membres de l'armée et de la gendarmerie, et non par le titre III des lois coordonnées sur les pensions militaires comme il est dit à l'article 3 du projet.

L'allusion au titre III des lois coordonnées sur les pensions militaires indique peut-être que le projet entend accorder aux veuves et orphelins des ouvriers civils, anciens ouvriers militaires salariés, une pension de réparation. Si telle est l'intention du Gouvernement, il y aurait lieu de viser non pas ce titre III, mais bien l'arrêté du Régent du 5 octobre 1948 approuvant le texte des lois coordonnées sur les pensions de réparation; ces dernières ont, en effet, été rendues applicables aux invalides militaires du temps de paix ainsi qu'à leurs veuves et orphelins

.../...

par l'article 4 de la loi du 9 mars 1953, réalisant certains ajustements en matière de pensions militaires et accordant la gratuité des soins médicaux et pharmaceutiques aux invalides militaires du temps de paix.

\+

\+ +

Il résulte des observations générales émises ci-avant que le projet devrait faire l'objet d'un nouvel examen.

Het is de Raad van State niet mogelijk, binnen de gevraagde termijn van drie dagen, aan het ontwerp een volledige studie te wijden ; daarom moet hij zich tot de volgende opmerkingen beperken.

\+

\+ \+

De bepaling van artikel 1, die zegt dat "de werklieden van het Ministerie van Landsverdediging niet meer worden aangeworven overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk VIII van de dienstplichtwet van 15 juni 1951", verbiedt de Regering voor hoegenaamd alle militaire instellingen nog langer werklieden aan te werven die krachtens hun dienstverbintenis de hoedanigheid van militair bezitten.

Er moge op gewezen worden, dat dit verbod absoluut is ; er zal voortaan een optreden van de wetgever nodig zijn indien de Regering ooit mocht menen, voor bepaalde militaire instellingen werklieden te moeten aanwerven, wier functie in deze instellingen bijzondere verplichtingen medebrengt en aan wie het dienstig zou zijn de hoedanigheid van militair toe te kennen.

Overigens wenst de Raad op te merken, dat de Regering haar doel kan bereiken buiten de wetgever om ; zij kan volstaan met te beslissen, dat voortaan geen militaire werklieden bij wege van dienstverbintenis of nieuwe dienstverbintenis worden aangeworven.

.../....

Indien, ondanks de formele bewoordingen van artikel 1, de bedoeling niet is een volstrekt verbod uit te vaardigen om bij dienstverbintenis of nieuwe dienstverbintenis loontrekkende militaire werklieden aan te werven, dan is deze bepaling niets meer dan een wenk van de wetgever aan de Regering en bevat zij geen rechtsregel. De Raad van State adviseert, artikel 1 in dat geval te schrappen.

\+

\+ \+

Artikel 2 behandelt de overgang van loontrekkende militaire werklieden naar het kader van burgerlijke werklieden. Het bevat twee regels : de benoeming als burgerlijke werkman heeft plaats "op aanvraag" van de belanghebbende militaire werkman ; zij kan worden verricht in afwijking van de wetten betreffende de prioriteitsrechten op de openbare ambten.

De Raad van State stelt de vraag, wat zal gebeuren met de loontrekkende militaire werklieden die hun benoeming tot burgerlijk werkman niet aanvragen. Zullen er in een zelfde militaire instelling werklieden zijn die net hetzelfde werk verrichten maar aan volkomen verschillende statuten onderworpen zijn ? Zullen de werklieden die loontrekkend militair werkman blijven, bij het einde van hun dienstverbintenis of nieuwe dienstverbintenis een nieuwe verbintenis kunnen aangaan overeenkomstig hoofdstuk VIII van de dienstplichtwet ? Artikel 1 is zo geredigeerd, dat het niet mogelijk is met zekerheid op die vragen te antwoorden.

Volgens de tweede in artikel 2 neergelegde regel kunnen de benoemingen tot burgerlijk werkman plaats hebben "in afwijking van de geordende wetten van 3 augustus 1919 en 27 mei 1947, betreffende de prioriteitsrechten op de openbare ambten".

De memorie van toelichting geeft daarvoor deze verantwoording :

"Wat de thans in dienst zijnde loontrekkende militaire werklieden betreft, moeten er wettelijke overgangsmaatregelen genomen worden teneinde hun behoud in het Ministerie van Landsverdediging toe te laten als burgerlijke werklieden. Dit is enkel mogelijk in afwijking van de wetten van 3 augustus 1919 en 27 mei 1947, betreffende de prioriteitsrechten op de openbare ambten".

De Raad van State acht deze bepaling overbodig en meent zelfs dat er voor de toekomst bepaalde bezwaren aan verbonden zijn.

Overbodig is ze, omdat er geen grond zal zijn tot toepassing van de wetten betreffende de prioriteitsrechten op de openbare ambten. De voorgenomen verrichting zal in wezen hierin bestaan, dat aan de rechtsregeling die nu voor de loontrekkende militaire werklieden geldt, een andere vorm wordt gegeven : dus geen nieuwe betrekkingen, geen vacatures. Ook kan niet worden gezegd, dat deze loontrekkende militaire werklieden in het kader der burgerlijke werklieden op een aanvangsbetrekking zullen komen te staan. Het gaat hier niet om eigenlijke benoemingen. De wetten van 3 augustus 1919 en 27 mei 1947 zijn niet goedgekeurd om dergelijke toestanden te regelen.

Bovendien is de Raad van State van oordeel dat die bepaling, indien zij voorzichtigheidshalve werd opgenomen, zou neerkomen op een interpretatie van artikel 6 van genoemde wetten, door welke interpretatie de Regering bij latere soortgelijke verrichtingen gebonden zou zijn.

Artikel 3 heeft betrekking op de pensioenregeling voor burgerlijke werklieden, die gewezen loontrekkende militaire werklieden zijn.

Een eerste bepaling van dit artikel zegt : "de loontrekkende militaire werklieden die genieten van de toepassing van artikel 2 van onderhavige wet kunnen, op hun aanvraag, op rust gesteld worden tussen 60 en 65 jaar".

Terwille van de overeenstemming met de wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke pensioenen, stelt de Raad van State voor, deze bepaling als volgt te lezen :

"De werklieden van het Ministerie van Landsverdediging die het voordeel van artikel 2 hebben genoten, kunnen, op hun aanvraag, tussen 60 en 65 jaar op rust worden gesteld".

Artikel 3 bevat een tweede bepaling :

"In dit geval mag het rustpensioen of het weduwen- en wezenpensioen niet kleiner zijn dan het pensioen dat zou toegekend worden indien de bepalingen van artikel 2,A, 3°, b, of van titel III der geordende wetten op de militaire pensioenen op hen van toepassing zouden gebleven zijn".

De woorden "In dit geval" waarmede deze bepaling begint, zijn dubbelzinnig. Zij schijnen te betekenen dat de bepaling alleen toepassing zal vinden op burgerlijke werklieden die gewezen loontrekkende militaire werklieden zijn en op hun aanvraag tussen 60 en 65 jaar op rust werden gesteld, en niet op hen die op de wettelijke leeftijd op rust zullen worden gesteld. Volgens het laatste lid van de memorie

.../...

van toelichting zouden deze woorden slaan op alle burgerlijke werklieden die gewezen loontrekkende militaire werklieden zijn.

De bedoeling van de Regering is, deze beambten de gunstigste pensioenregeling te geven, hetzij die van de rustpensioenen en van het weduwen- en wezenpensioen waarvoor militairen in aanmerking komen, hetzij die van het burgerlijk personeel. De memorie van toelichting verklaart immers dat "de militaire werklieden die, in toepassing van onderhavige wet, de hoedanigheid van rijksagent verworven hebben, van rechtswege zullen onderworpen zijn aan de wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke- en geestelijke pensioenen en aan het koninklijk besluit nr 254 van 12 maart 1936 tot gelijkmaking van het regime der weduwen- en wezenpensioenen van het burgerlijk personeel van de Staat en gelijkgesteld personeel". Zij besluit "dat de billijkheid eist dat het rustpensioen of het weduwen- en wezenpensioen niet kleiner zou zijn dan het pensioen dat zou toegekend worden, indien het stelsel der militaire pensioenen op hen van toepassing zou gebleven zijn".

Zoals hij thans gesteld is, geeft de tekst deze bedoeling niet weer. Het rustpensioen der militaire werklieden wordt ongetwijfeld geregeld door artikel 2, A, 3°, b, van de geordende wetten op de militaire pensioenen, doch ook andere het anciënniteitspensioen betreffende bepalingen van diezelfde wetten zijn op hen van toepassing namelijk de artikelen 2, A, 4°, en 3, B, b, en C. De Raad van State stelt de vraag, of deze bepalingen van toepassing zullen blijven.

.../...

Het weduwen- en wezenpensioen van militairen wordt geregeld door het koninklijk besluit nr 255 van 12 maart 1936 tot gelijkmaking van het regime der weduwen- en wezenpensioenen van de leden van het leger en van de rijkswacht, en niet door titel III van de geordende wetten op de militaire pensioenen zoals artikel 3 van het ontwerp zegt.

De verwijzing naar titel III van de geordende wetten op de militaire pensioenen wijst er misschien op, dat het ontwerp aan de weduwen en wezen van de burgerlijke werklieden, gewezen loontrekkende militaire werklieden, een vergoedingspensioen wil toekennen. Is zulks de bedoeling van de Regering, dan ware niet naar deze titel III te verwijzen, maar wel naar het besluit van de Regent van 5 oktober 1948 houdende goedkeuring van de tekst van de samengeordende wetten op de vergoedingspensioenen; deze wetten zijn immers op de militaire invaliden van vredestijd alsook op hun weduwen en wezen van toepassing verklaard door artikel 4 van de wet van 9 maart 1953, houdende sommige aanpassingen inzake militaire pensioenen en verlening van kosteloze genees- en artsenijkundige verzorging voor de militaire invaliden van vredestijd.

+

+ +

Uit bovenstaande algemene opmerkingen blijkt, dat een nieuw onderzoek van het ontwerp nodig is.

- - - - - - - - -

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs :	F.LEPAGE,	conseiller d'Etat,	président,
De Heren :		raadsheer van State,	voorzitter,
	J.COYETTE,	conseillers d'Etat,	
	G.VAN BUNNEN,	raadsheren van State,	
	J.CYPRES,	greffier adjoint,	greffier.
		adjunct-griffier,	griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.LEPAGE. Le rapport a été présenté par M.REMION, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.LEPAGE. Het verslag werd uitgebracht door de H.REMION, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,
(s.) J.CYPRES.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,
(s.) F.LEPAGE.