ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Vice-Premier Ministre, Ministre de la Défense nationale, le 8 août 1978, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant le statut du personnel de l'Office central d'action sociale et culturelle au profit des membres de la communauté militaire", a donné le 28 août 1978 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vacantiekamer, de 8e augustus 1978 door de Vice-Eerste Minister, Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van het statuut van het personeel van de Centrale Dienst voor sociale en culturele actie ten behoeve van de leden van de militaire gemeenschap", heeft de 28e augustus 1978 het volgend advies gegeven :

L'Office central d'action sociale et culturelle au profit des membres de la communauté militaire (Office central) est un organisme d'intérêt public de la catégorie B, créé par la loi du 10 avril 1973, qui regroupe dans une seule institution deux sociétés commerciales : la Caisse hypothécaire MARS et "Le Logis militaire", ainsi que cinq associations sans but lucratif : "Loisirs et Culture", Cantine militaire centrale (C.M.C.), "Familvac", "Vivat" et "Famille Jeunesse F.B.A."

Les agents de ces sociétés et associations, à l'exception des agents de la C.M.C., ont été recrutés sous le régime du contrat d'emploi de droit belge et sont restés sous ce régime après l'entrée en vigueur de la loi du 10 avril 1973.

Le personnel de la C.M.C., que le projet désigne par l'expression "les préposés à l'exploitation des services extérieurs en R.F.A. de l'Office central", se trouve dans une situation particulière. Un certain nombre d'agents sont soumis à la législation sociale allemande par application de l'article 56 de l'Accord complétant la Convention entre les Etats parties du traité de l'Atlantique-Nord sur le statut de leurs forces, en ce qui concerne les forces étrangères stationnées en République fédérale d'Allemagne, Accord signé à Bonn le 3 août 1959 et approuvé par la loi du 6 mai 1963. D'autres agents ont été recrutés sous le régime du contrat d'emploi de droit belge.

*

* *

.../...

Le projet soumis au Conseil d'Etat prévoit un régime organique et des dispositions transitoires.

En régime organique l'application de l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public sera étendue au personnel de l'Office central (article 2). Ce statut ne s'appliquera toutefois pas aux préposés à l'exploitation des services extérieurs en R.F.A., puisque pour ceux-ci il est envisagé de les engager par contrat dans les conditions fixées par l'article 5 de l'arrêté royal du 1er mars 1976 relatif au recrutement des agents de certains organismes d'intérêt public.

Un régime transitoire est prévu pour ce que le projet appelle les "premières nominations". Celles-ci doivent se faire par dérogation aux dispositions du statut des agents de l'Etat rendu applicable aux agents de certains organismes d'intérêt public, par l'arrêté royal du 8 janvier 1973, rendu lui-même applicable au personnel de l'Office central par l'article 2 du projet.

Il est prévu de faire un appel aux candidats. Les conditions particulières de nomination, fixées dans un tableau annexé au projet, sont générales ou spéciales. Les premières exigent, en général, soit la possession d'un diplôme ou de la qualité d'officier de carrière ou de complément et une expérience utile, soit l'expérience utile seulement. Les secondes - il ne s'agit pas à proprement parler de conditions - prévoient un droit de priorité en faveur des candidats visés à l'article 8, § 1er et § 2, du projet qui

comptent au moins trois années de mise à la disposition de l'Office central. Ces candidats sont les agents qui ont presté des services aux sociétés et associations auxquelles l'Office central a succédé, et les membres du personnel mis à la disposition de l'Office central en application de l'article 11, § 2, de la loi du 10 avril 1973.

*

* *

La loi du 10 avril 1973 comporte plusieurs dispositions concernant le statut du personnel :

l'article 8 - selon lequel le Roi fixe le statut administratif et pécuniaire du fonctionnaire dirigeant et du fonctionnaire dirigeant adjoint;

l'article 11, § 1er - selon lequel le personnel est nommé, promu et révoqué par le Ministre de la Défense nationale après avis du comité de gestion;

l'article 11, § 2 - qui est ainsi conçu :

"Le Ministre de la Défense nationale peut mettre du personnel, avec maintien du statut de celui-ci, à la disposition de l'Office central.

l'article 22 - qui figure au chapitre V "Entrée en vigueur et dispositions transitoires", dispose comme suit :

.../...

"Le Roi prend les mesures pour éviter toute interruption de carrière ou d'ancienneté en faveur des membres du personnel d'un organisme désigné par le Roi en application de l'article 19, § 1er, de la présente loi, et qui seraient nommés à l'Office central par le Ministre de la Défense nationale ou par le fonctionnaire dirigeant délégué à cette fin en exécution de l'article 8 de la présente loi, lorsqu'il n'y a pas interruption entre leurs services audit organisme et leurs services à l'Office central".

Il faut ajouter l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public, selon lequel le Roi fixe le statut et le cadre du personnel des organismes d'intérêt public sur proposition de ou des Ministres dont ils relèvent et de l'accord du Ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions.

*

* *

Le projet est manifestement illégal dans la mesure où il entend permettre les "premières nominations" à des emplois de l'Office central de membres du personnel mis à la disposition de cet office par application de l'article 11, § 2, de la loi du 10 avril 1973. Ces premières nominations auront, en effet, pour conséquence de soumettre de plein droit à l'application du statut du 8 janvier 1973, un personnel mis à la disposition de l'Office dont la loi du 10 avril 1973 avait subordonné la mise à la disposition de

l'Office à la condition expresse qu'il conserve son statut antérieur.

Quant au personnel de la Cantine militaire centrale (C.M.C.), il doit être considéré comme de "la main-d'oeuvre civile auprès d'une force" au sens de l'article 56 de l'Accord approuvé par la loi du 6 mai 1963, article qui dispose comme suit sub 1, (a) :

"La législation allemande du travail applicable aux employés civils des Forces armées allemandes, à l'exception des ordres de service (Dienstordnungen) et des règlements concernant les salaires, s'applique également aux conditions de travail de la main-d'oeuvre civile auprès d'une force et d'un élément civil, sauf dans la mesure où le présent Accord en dispose autrement".

Il n'est d'ailleurs pas contesté qu'un certain nombre de membres du personnel de la Cantine militaire centrale sont effectivement soumis à la législation allemande du travail. Le sort à faire à ce personnel n'est pas déterminé par le projet. Celui-ci serait illégal dans la mesure où il soumettrait une partie du personnel de la Cantine militaire centrale auquel l'article 56 de l'Accord est appliqué à un régime différent de celui qui est prévu dans cet Accord.

On peut même se demander si, eu égard aux termes absolus dans lesquels l'article 56 est rédigé, le Ministre de la Défense nationale pouvait engager du personnel pour la Cantine militaire centrale, comme il l'a fait, sous le régime du contrat d'emploi de droit belge. A défaut d'avoir

pu prendre connaissance de l'ensemble des arguments du Ministre, le Conseil d'Etat ne se prononce pas sur ce point.

Les illégalités relevées ci-avant affectent des dispositions essentielles du projet. Le Conseil d'Etat limite donc son examen à celles-ci.

Sans doute le législateur a-t-il marqué, par l'article 22 de la loi du 10 avril 1973, sa volonté de maintenir au personnel qui était en fonction dans les sociétés et associations auxquelles l'Office central a succédé les avantages de carrière et d'ancienneté dont ce personnel bénéficiait au moment de la succession. Ces dispositions sont cependant insuffisantes pour permettre de traduire les intentions du Gouvernement telles qu'elles ressortent du projet soumis au Conseil d'Etat. Une modification de la loi est recommandée.

De Centrale Dienst voor sociale en culturele actie ten behoeve van de leden van de militaire gemeenschap (Centrale Dienst) is een bij de wet van 10 april 1973 opgerichte instelling van openbaar nut van categorie B die in één instelling verenigt : twee handelsvennootschappen, de Hypotheekkas MARS en "Het Militair Tehuis", alsook vijf verenigingen zonder winstoogmerk, "Vrije Tijd en Cultuur", Militaire Hoofdkantine (M.H.K.), "Familvac", "Vivat" en "Familie-Jeugd B.S.D.".

De personeelsleden van die vennootschappen en verenigingen, met uitzondering van die van de M.H.K., zijn aangeworven onder de regeling van de arbeidsovereenkomst voor bedienden naar Belgisch recht en zijn onder die regeling gebleven na de inwerkingtreding van de wet van 10 april 1973.

Het personeel van de M.H.K., dat in het ontwerp wordt aangewezen met de woorden "de personen die belast zijn met de exploitatie van de buitendiensten van de Centrale Dienst welke in de Bondsrepubliek Duitsland zijn opgericht", verkeert in een bijzondere toestand. Een aantal personeelsleden zijn onderworpen aan de Duitse sociale wetgeving op grond van artikel 56 van de Aanvullende Overeenkomst bij het Verdrag tussen de Staten die partij zijn bij het Noordatlantische Verdrag nopens de rechtspositie van hun krijgsmachten, met betrekking tot de in de Bondsrepubliek Duitsland gestationeerde buitenlandse krijgsmachten, ondertekend te Bonn op 3 augustus 1959 en goedgekeurd bij de wet van 6 mei 1963. Andere personeelsleden zijn aangeworven onder de regeling van de arbeidsovereenkomst voor bedienden naar Belgisch recht.

*

* *

.../...

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp voorziet in een "organiek stelsel en in overgangsbepalingen.

In het organiek stelsel zal de toepassing van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut worden uitgebreid tot het personeel van de Centrale Dienst (artikel 2). Dat statuut zal evenwel geen toepassing vinden op de personen die belast zijn met de exploitatie van de buitendiensten in de Bondsrepubliek Duitsland, vermits wordt overwogen deze bij overeenkomst aan te werven onder de voorwaarden bepaald in artikel 5 van het koninklijk besluit van 1 maart 1976 betreffende de werving van de personeelsleden van sommige instellingen van openbaar nut.

Een overgangsregeling wordt vastgesteld voor wat het ontwerp de "eerste benoemingen" noemt. Deze moeten geschieden in afwijking van de bepalingen van het statuut van het rijkspersoneel dat op de personeelsleden van sommige instellingen van openbaar nut toepasselijk is verklaard door het koninklijk besluit van 8 januari 1973, hetwelk zelf op het personeel van de Centrale Dienst toepasselijk wordt gemaakt door artikel 2 van het ontwerp.

Het ontwerp bepaalt dat een oproep tot gegadigden wordt gericht. De bijzondere benoemingsvereisten, die zijn vastgesteld in een bij het ontwerp gevoegde tabel, zijn algemeen of speciaal. De eerste eisen in het algemeen ofwel het bezit van een diploma of van de hoedanigheid van officier van het beroeps- of van het aanvullingskader en een nuttige ervaring, ofwel de nuttige ervaring alleen. De tweede - eigenlijk betreft het hier geen vereisten - voorzien in een recht van voorrang ten gunste van de gegadigden die bedoeld zijn in ar-

.../...

tikel 8, § 1 en § 2, van het ontwerp en ten minste gedurende drie jaar ter beschikking van de Centrale Dienst zijn gesteld. Die gegadigden zijn de personeelsleden die diensten hebben verricht bij de vennootschappen en verenigingen in wier plaats de Centrale Dienst is getreden en de personeelsleden die ter beschikking van de Centrale Dienst zijn gesteld overeenkomstig artikel 11, § 2, van de wet van 10 april 1973.

*
* *

De wet van 10 april 1973 bevat een aantal bepalingen betreffende het statuut van het personeel :

artikel 8 - volgens hetwelk de Koning het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de leidend ambtenaar en van de adjunct-leidend ambtenaar bepaalt;

artikel 11, § 1 - volgens hetwelk het personeel wordt benoemd, bevorderd en ontslagen door de Minister van Landsverdediging na advies van het beheerscomité;

artikel 11, § 2 - dat bepaalt :

"De Minister van Landsverdediging kan personeelsleden, die hun eigen statuut behouden, ter beschikking stellen van de Centrale Dienst".

artikel 22 - dat staat onder hoofdstuk V "Inwerkingtreding en overgangsbepalingen", luidt als volgt :

.../...

"De Koning neemt de maatregelen om te vermijden dat er, ten opzichte van de personeelsleden van een door de Koning op grond van artikel 19, § 1, van deze wet aangewezen orgaan, die door de Minister van Landsverdediging of door de daartoe krachtens artikel 8 van deze wet gemachtigde leidend ambtenaar bij de Centrale Dienst zouden worden benoemd, enige onderbreking in de loopbaan of de anciënniteit zou ontstaan, wanneer er geen onderbreking is tussen hun diensten bij dit orgaan en hun diensten bij de Centrale Dienst".

Hieraan moet worden toegevoegd artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, volgens hetwelk de Koning het kader en het statuut van het personeel der instellingen van openbaar nut vaststelt op de voordracht van de minister of van de ministers onder wie zij ressorteren, en in overeenstemming met de Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort.

*

* *

Het ontwerp is kennelijk onwettig in zover het bedoelt de mogelijkheid te laten om de "eerste benoemingen" in betrekkingen van de Centrale Dienst toe te kennen aan personeelsleden die ter beschikking van die Dienst zijn gesteld overeenkomstig artikel 11, § 2, van de wet van 10 april 1973. Die eerste benoemingen zullen immers tot gevolg hebben dat het statuut van 8 januari 1973 van rechtswege zal gelden voor een ter beschikking van de Dienst gesteld personeel dat volgens de wet van 10 april 1973 slechts ter beschikking van de Dienst mocht worden gesteld onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat het zijn vroeger statuut zou behouden.

.../...

Wat de personeelsleden van de Militaire Hoofdkantine (M.H.K.) betreft, deze moeten worden beschouwd als "burgerwerknemers bij een krijgsmacht" in de zin van artikel 56 van de bij de wet van 6 mei 1963 goedgekeurde Overeenkomst, welk artikel onder 1 (a) bepaalt :

"De Duitse arbeidswetgeving, zoals die geldt voor burgerwerknemers in dienst bij de Duitse strijdkrachten, met uitzondering van de dienstreglementen (Dienstordnungen) en van de tariefregelingen, is van toepassing op de indienstneming van burgerwerknemers bij een krijgsmacht of een civiele dienst, tenzij in deze Overeenkomsten anders is bepaald".

Dat een aantal personeelsleden van de Militaire Hoofdkantine werkelijk onder de Duitse arbeidswetgeving valt, wordt overigens niet betwist. Het ontwerp bepaalt niet welk het lot van dat personeel wordt. Het zou onwettig zijn in zover het een deel van het personeel van de Militaire Hoofdkantine waarop artikel 56 van de Overeenkomst wordt toegepast, aan een andere dan de in die Overeenkomst bepaalde regeling mocht onderwerpen.

Men kan zich zelfs afvragen of de Minister van Landsverdediging, gelet op de absolute formulering van artikel 56, voor de Militaire Hoofdkantine personeel mocht aanwerven - zoals hij gedaan heeft - onder de regeling van de arbeidsovereenkomst voor bedienden naar Belgisch recht. Daar de Raad van State niet van alle argumenten van de Minister kennis heeft kunnen nemen, neemt hij in dit opzicht geen stelling.

.../...

De onwettigheden waarop hiervoren is gewezen, raken essentiële bepalingen van het ontwerp. De Raad van State beperkt zijn onderzoek derhalve daartoe.

De wetgever heeft met artikel 22 van de wet van 10 april 1973 ongetwijfeld zijn wil te kennen gegeven om het personeel dat in dienst was bij de vennootschappen en verenigingen in wier plaats de Centrale Dienst is getreden, de voordelen inzake loopbaan en anciënniteit te laten behouden welke het op het tijdstip van de opvolging genoot. Die bepalingen schieten echter te kort om het mogelijk te maken de bedoeling van de Regering weer te geven zoals die uit het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp blijkt. Het verdient aanbeveling de wet te wijzigen.

La chambre était composée de

Messieurs : J. SAROT, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

C. GREGOIRE, conseillers d'Etat,
J. van den BOSSCHE, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
C. DESCHAMPS, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C. VERLAINE, greffier.
griffier.

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

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. van den BOSSCHE.

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

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

C. VERLAINE. J. SAROT.