

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1988-1989

10 MAI 1989

Proposition de loi relative aux prestations de services des militaires des cadres actifs des Forces terrestre, aérienne et navale et du Service médical

(Déposée par M. Janzegers et consorts)

DEVELOPPEMENTS

I. Introduction

Depuis le régime hollandais, l'on considère, en principe, que le personnel militaire doit être disponible 24 heures sur 24.

cette conception a peu évolué et n'a certes pas suivi l'évolution sociale qu'a connue la société, où le temps de travail est maintenant organisé par une législation cohérente qui en a ramené dégressivement la durée hebdomadaire à 48, 45, 42, 40, 38 et même 36 heures.

Dans le secteur public, qui échappe à la loi du 16 mars 1971, des conventions collectives successives fixèrent la durée du travail à 38 heures par semaine. En outre, l'arrêté du Régent du 30 mars 1950 prévoit l'indemnisation des prestations extraordinaires sur la base d'allocations représentant 1/1850^e du traitement annuel brut.

Pareille réglementation n'a jamais été applicable au personnel des forces armées.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1988-1989

10 MEI 1989

Voorstel van wet betreffende de dienstprestaties van de militairen van de actieve kaders van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst

(Ingediend door de heer Janzegers c.s.)

TOELICHTING

I. Inleiding

Historisch geldt sinds het Hollands Bewind dat het militair personeel 24 uur op 24 beschikbaar moet zijn.

Deze opvatting is weinig geëvolueerd en kende zeker niet de evolutie van de maatschappij waar de arbeidsduur nu geregeld is door een coherente wetgeving en degressief gebracht werd op een werkweek van 48, 45, 42, 40, 38 en zelfs 36 uur.

In de openbare sector welke niet onder toepassing valt van de wet van 16 maart 1971, werd bij opeenvolgende collectieve arbeidsovereenkomsten de werktijd vastgesteld op 38 uren per week. Het besluit van de Regent van 30 maart 1950 bepaalt bovendien dat de buitengewone prestaties vergoed worden middels toelagen welke 1/1850^e van de brutojaarwedde bedragen.

Dergelijke reglementering werd nooit toepasselijk gesteld op het personeel van de Krijgsmacht.

II. Réglementation dans les forces armées

A. En date du 1^{er} juillet 1975, à la suite de la programmation sectorielle 1974-1975, le régime suivant fut appliqué au personnel subalterne des forces armées:

1. La durée hebdomadaire du travail est de 40 heures;
2. Les heures supplémentaires non indemnisées sont récupérées en temps;
3. Les prestations de longue durée (24 heures et plus), telles que les manœuvres, les périodes de camps, les gardes et le service de semaine, sont indemnisées par une allocation forfaitaire.

B. Ces allocations prévues par l'arrêté royal du 1^{er} mars 1977 oscillaient entre 100 et 200 francs selon le type de prestation de 24 heures, ce qui revient à un montant oscillant entre 17 et 34 francs brut l'heure.

L'Etat-Major des forces armées a finalement fixé dans l'ordre général 760 du 22 mars 1982 la réglementation relative à la normalisation des prestations du personnel militaire.

C. Par son arrêt 25.595 du 30 juillet 1985, le Conseil d'Etat a annulé l'ordre général 760 précité, rétablissant ainsi la situation qui existait au 1^{er} juillet 1975.

D. Afin d'établir une base légale et juridique valable pour permettre à l'autorité militaire de réglementer la durée du travail du personnel militaire, le Ministre de la Défense nationale, se fondant sur l'article 5 de la loi du 19 décembre 1980 — loi fixant le statut pécuniaire des militaires — soumis au Roi un projet d'arrêté royal et prit lui-même plusieurs arrêtés réglementant la durée du travail des militaires et la compensation des prestations au-delà des 40 heures de travail par semaine.

Il s'agit des arrêtés royaux et ministériels des 11 janvier 1987 (*Moniteur belge* des 29 janvier et 4 février 1987) et des arrêtés royaux et ministériels du 29 avril 1987 (*Moniteur belge* du 16 mai 1987).

E. Entre-temps, l'Etat-Major, en vue de combler le vide juridique né de l'arrêt 25.595, a toutefois réglementé les prestations des militaires par la voie d'une note du 28 octobre 1985. La réglementation définie dans cette note fut également annulée par l'arrêt 27.868 du 13 mai 1987 du Conseil d'Etat en raison de l'incompétence de son auteur.

F. Cependant, l'Etat-Major persévéra et édicta un nouvel ordre général 760/B le 22 juin 1987, et ce malgré les deux arrêts d'annulation.

II. De reglementering bij de Krijgsmacht

A. Sinds 1 juli 1975, ten gevolge van de sectoriële programmatie 1974-1975, werd de volgende regeling toepasselijk gesteld op het personeel beneden de rang van officier van de Krijgsmacht:

1. De wekelijkse werkduur is 40 uur per week;
2. De niet-vergoede overuren worden opgehaald in tijd;
3. De prestaties van lange duur (24 uur en meer) zoals manoeuvres, kamperiodes, wachten en weekdienst worden vergoed door een forfaitaire toelage.

B. Deze toelagen bepaald bij het koninklijk besluit van 1 maart 1977 bedroegen 100 à 200 frank naargelang het type van prestatie van 24 uur, wat neerkomt op een brutobedrag van 17 à 34 frank per uur.

De Generale Staf stelde uiteindelijk in het algemeen order 760 van 22 maart 1982 vast welke de reglementering was inzake de normalisatie der prestaties voor het militair personeel.

C. Bij arrest 25.595 van 30 juli 1985 vernietigde de Raad van State het hogervermelde algemeen order 760, wat het herstel van de toestand geldend op 1 juli 1975 inhield.

D. Teneinde een geldige wettelijke en juridische grondslag te realiseren om toe te laten dat de militaire overheid de arbeidsduur van het militair personeel reglementeert, heeft de Minister van Landsverdediging op grond van artikel 5 van de wet van 19 december 1980 — een wet welke het geldelijk statuut van het militaire personeel vaststelt — aan de Koning een voorstel van koninklijk besluit voorgelegd en nam hijzelf verschillende besluiten met als doel de arbeidsduur van het militair personeel te reglementeren alsook de vergoeding van de prestaties welke de 40 uur per week overschrijden.

Het betreft de koninklijke en ministeriële besluiten van 11 januari 1987 (*Belgisch Staatsblad* van 29 januari en 4 februari 1987) en de koninklijke en ministeriële besluiten van 29 april 1987 (*Belgisch Staatsblad* van 16 mei 1987).

E. Intussen echter, met het oog op het vullen van de juridische leemte ontstaan na het arrest 25.495 had de Generale Staf bij nota van 28 oktober 1985 de dienstprestaties van de militairen geregeld. Ook deze reglementering werd door de Raad van State vernietigd in zijn arrest 27.868 van 13 mei 1987, dit wegens onbevoegdheid van zijn auteur.

F. Volhardend echter, en ondanks twee vernietigingsarresten, gaf de Generale Staf een nieuw algemeen order 760/B van 22 juni 1987 uit.

Cet ordre général a également fait l'objet d'un recours qui fut introduit le 30 juillet 1987 et qui déboucha sur une annulation partielle en application de l'arrêt 30.782 du 16 septembre 1988.

G. Dans le même temps, les arrêtés royaux et ministériels des 11 janvier et 29 avril 1987 font également l'objet de recours au Conseil d'Etat.

Il est pratiquement certain que ces arrêtés feront également l'objet d'une annulation.

Il en résultera une fois de plus que les militaires concernés, ainsi que le Ministre et son administration, se trouveront une nouvelle fois confrontés à un vide juridique.

III. Motivation de la proposition de loi

A. Il nous semble indiqué, sur la base de ce qui précède et de l'analyse de la jurisprudence du Conseil d'Etat, que le législateur définisse les principes légaux qui régiront dorénavant les prestations de services des militaires et leur rémunération.

B. Les arrêts 25.595 et 27.868 ainsi que l'arrêt 31.584 annulant le règlement A12/2 sur les absences pour raison de santé, confirment sans équivoque qu'en vertu de l'article 118 de la Constitution, il appartient au législateur de régler les droits et les obligations des militaires.

Par contre, l'article 68 de la Constitution confie au Roi en tant que commandant de l'armée, le pouvoir de déterminer la mesure dans laquelle il est tenu compte de ces droits et obligations.

S'il est exact que le Roi peut, sans contrevenir à l'article 118 de la Constitution, déléguer certains pouvoirs à caractère réglementaire à un ministre, en vertu du statut constitutionnel de celui-ci, cette délégation ne peut toutefois concerner que la prise de mesures d'exécution appelées à s'insérer dans une réglementation dont le Roi a fixé les dispositions fondamentales.

Cela n'a pas empêché le législateur de fixer souverainement les principes légaux sur la base desquels le Roi fixera la mesure dans laquelle il sera tenu compte des droits et obligations des militaires dans cette matière fort importante.

C. En effet, le pouvoir de commander les forces armées, prévu à l'article 68 de la Constitution, n'implique pas que le Roi puisse fixer les droits et les obligations des militaires. Le constituant de 1831 a réservé ce pouvoir au législateur, pour éviter que la force publique qu'est l'armée devienne dépendante ou tributaire du pouvoir exécutif.

Ook dit algemeen order maakt het voorwerp uit van annulatieberoep ingeleid op 30 juli 1987, en heeft geleid tot een gedeeltelijke vernietiging ingevolge het arrest 30.782 van 16 september 1988.

G. Terzelfder tijd maken ook de koninklijke en ministeriële besluiten van 11 januari en 29 april 1987 het voorwerp uit van een beroep bij de Raad van State.

Het lijkt weinig twijfel dat deze besluiten eveneens op een vernietiging afstevenen.

Het zal eens te meer tot gevolg hebben dat zowel de betrokken militairen als de Minister en de administratie zich opnieuw in een juridisch vacuüm bevinden.

III. Motivering van het wetsvoorstel

A. Gelet op wat voorafgaat en uit de analyse van de rechtspraak van de Raad van State, lijkt het ons aangewezen dat de wetgever de wettelijke principes gaat vaststellen welke voortaan de dienstprestaties van de militairen en hun vergoeding zullen beheersen.

B. De arresten 25.595 en 27.868 en ook het arrest 31.584 dat het reglement A12/2 betreffende de afwezigheden om gezondheidsredenen vernietigde, stellen ondubbelzinnig vast dat het, gelet op artikel 118 van de Grondwet, aan de wetgever toekomt de rechten en de plichten van het militair personeel vast te stellen.

Daarentegen laat artikel 68 van de Grondwet toe dat de Koning als bevelhebber van het leger de mate bepaalt waarin deze rechten en plichten worden uitgeoefend.

Zo het juist is dat de Koning, zonder artikel 118 van de Grondwet te schenden, bepaalde bevoegdheden van reglementerende aard kan delegeren aan een Minister, gelet op diens grondwettelijk statuut, dan kan deze delegatie er enkel in bestaan bevoegdheden toe te kennen om uitvoeringsmaatregelen vast te stellen voor een reglementering waarvan de Koning de fundamentele bepalingen heeft vastgesteld.

Dit belet niet dat de wetgever op soevereine wijze de wettelijke principes heeft vastgesteld binnen welk kader de Koning de maat van rechten en plichten van de militairen in deze zeer belangrijke materie zal vaststellen.

C. Inderdaad, de macht het bevel te voeren over het leger bepaald bij artikel 68 van de Grondwet houdt niet in dat de Koning de rechten en plichten van de militairen gaat bepalen. De Grondwetgever van 1831 heeft deze macht voorbehouden aan de wetgever teneinde te vermijden dat de openbare macht welke het leger is, afhankelijk zou zijn van of onderworpen zou zijn aan de uitvoerende macht.

Ainsi, si nos Rois ont exercé effectivement, en temps de guerre, le commandement de l'armée, en vertu de l'article 68 de la Constitution, cela ne signifie pas pour autant qu'ils peuvent, en temps de paix, édicter des règles concernant le statut du personnel militaire, cette matière étant réservée au législateur. Ainsi, comme les cadres des officiers sont fixés par la loi, le Roi ne peut procéder à aucune nomination au-delà des nombres d'emplois fixés par la loi.

D. Dès lors, étant donné la spécificité du métier de militaire avec ses obligations et restrictions multiples, il appartient au législateur de fixer, par la voie de la présente proposition, les droits et les obligations des militaires en ce qui concerne la durée de leur temps de travail et les prestations supplémentaires inhérentes à l'exercice de leur fonction, ainsi que la rémunération de ces prestations.

E. En effet, la présente proposition de loi vise :

- à supprimer les inégalités sociales;
- à faire reconnaître la spécificité du métier militaire;

- à créer un cadre légal dans les limites duquel le Roi et le ministre puissent fixer la mesure dans laquelle il doit être tenu compte des droits et obligations des militaires;

- à rendre la réglementation applicable à toutes les catégories de militaires. En effet, dans le système actuel, la réglementation n'est applicable ni aux officiers ni aux miliciens. Pour les officiers, c'est contraire à l'article 67 de la Constitution, qui interdit qu'une catégorie de citoyens, qui ont également la qualité de militaire, soit exclue du champ d'application des arrêtés qui sont considérés comme des arrêtés d'exécution d'une loi applicable à tous les militaires, soit, en l'espèce, la loi du 19 décembre 1980 fixant le statut pécuniaire des militaires, article 5;

- à faire en sorte qu'à terme, maintenant que l'arrêté royal n° 180 a cessé de sortir ses effets, les gendarmes ou militaires des forces armées régis par les mêmes lois (statut pécuniaire, lois sur l'emploi des langues, etc.) soient traités de la même manière;

- faire en sorte que la spécificité du métier militaire ne serve plus de prétexte pour perpétuer l'inégalité sociale existante et que cette spécificité soit reconnue, notamment par une rétribution correcte et équitable des services accomplis par ce personnel dans l'exercice, au service de la Nation belge, de la tâche importante qui lui incombe.

Indien onze Koningen zodoende, op grond van artikel 68 van de Grondwet, in oorlogstijd effectief en persoonlijk het bevel hebben gevoerd over het leger, kan daar niet uit voortvloeien dat de Koning in vredetijd regels kan uitvaardigen met betrekking tot het statuut van het militair personeel in een materie welke aan de wetgever toekomt. Zo bijvoorbeeld kan de Koning, aangezien de kaders der officieren bij wet vastgesteld zijn, geen benoemingen verlenen boven het aantal ambten vastgelegd in de wet.

D. Gelet dus op de specificiteit van het militair beroep, met zijn vele verplichtingen en beperkingen, behoort het dus aan de wetgever door het huidig voorstel de rechten en plichten van de militairen vast te leggen wat betreft hun arbeidsduur en de bijkomende arbeidsprestaties inherent aan de uitoefening van hun beroep, inbegrepen de bezoldiging te verbinden aan deze prestaties.

E. Inderdaad door dit voorstel wordt beoogd :

- de sociale ongelijkheden ongedaan te maken;
- de specificiteit van het militair beroep te erkennen;

- een wettelijk kader te scheppen waarbinnen de Koning en de Minister de maat van de rechten en plichten van de militairen kunnen vaststellen;

- te verwezenlijken dat de vastgestelde reglementering toepasselijk zij op alle categorieën van militairen. Inderdaad, thans is het zo dat de bestaande reglementering niet toepasselijk is op de officieren noch op de dienstplichtigen. Wat de officieren betreft, is dit in strijd met het bepaalde van artikel 67 van de Grondwet dat belet dat een categorie van burgers die ook de hoedanigheid van militair hebben, uitgesloten worden van de toepassing van besluiten welke stellen een uitvoering te zijn van een wet die toepasselijk is op alle militairen, te weten artikel 5 van de wet van 19 december 1980 houdende het geldelijk statuut van de militairen;

- op termijn te verwezenlijken dat, gelet op het feit dat het koninklijk besluit nr. 180 opgehouden heeft uitwerking te hebben, de rijkswachters of militairen van de Krijgsmacht welke door dezelfde wetten worden beheerst (geldelijk statuut, taalwetgeving, enz.) op dezelfde wijze worden behandeld;

- te verwezenlijken dat de specificiteit van het militair beroep niet langer als voorwendsel wordt gebruikt om de bestaande sociale ongelijkheid te bestendigen en dat deze specificiteit wordt erkend ook door een correcte en billijke vergoeding van de dienstprestaties door dit personeel in de uitoefening van hun belangrijke taak ten dienste van de Belgische Natie.

IV. Analyse des articles

A. L'article premier énonce le principe selon lequel tous les militaires des cadres actifs, à l'exclusion donc des miliciens, sont tenus de fournir des services d'une durée hebdomadaire égale à la moyenne en vigueur dans la fonction publique. Actuellement cette durée est de 38 heures par semaine.

B. L'article 2, § 1^{er}, permet au Roi de fixer une période de référence (p. ex., un trimestre civil) pendant laquelle la moyenne hebdomadaire doit être atteinte. L'excédent non compensé en temps sera, pour les prestations autres que celles prévues au § 2, indemnisé par l'allocation d'une indemnité horaire.

C. L'article 3 énonce les principes d'ordre pécuniaire qui régiront l'indemnisation des prestations visées à l'article 2.

D. L'article 5 permet l'exclusion du champ d'application de la présente loi des militaires nouvellement recrutés, pendant leur formation de base.

E. Compte tenu de l'incidence budgétaire de cette loi, l'article 6 prévoit que la loi proposée devra entrer en vigueur — en ce qui concerne le statut pécuniaire — dans un délai de trois ans au plus.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

§ 1^{er}. En temps de paix, la durée des prestations de services hebdomadaires des membres des Forces terrestres, aériennes et navales et du Service médical ayant la qualité de militaire des cadres actifs au sens de l'article 1^{er} de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées, est identique à celle des autres agents de la fonction publique.

§ 2. Par prestations, il faut entendre la mise à la disposition des autorités civiles ou militaires ou le maintien à la disposition de celles-ci pour l'exécution d'une tâche, d'une mission ou d'un service, en quelque lieu que ce soit, à l'exception de celles qui résultent de l'exécution de sanctions pénales ou disciplinaires ou de mesures statutaires.

IV. Toelichting bij de artikelen

A. Artikel 1 bevat het principe dat alle militairen van de actieve kaders, met uitsluiting dus van de dienstplichtigen, gehouden zijn tot de gemiddelde wekelijkse dienstprestaties waartoe het personeel van het openbaar ambt gehouden is. Thans bedragen deze prestaties 38 uur per week.

B. Artikel 2, § 1, laat toe dat de Koning een referentieperiode (b.v. een burgerlijk trimester) vaststelt waarbinnen het wekelijks gemiddelde moet worden bereikt. Het overschot dat niet wordt opgehaald in tijd zal voor de andere prestaties dan die bepaald in § 2 vergoed worden door een uurtoelage.

C. Artikel 3 bevat de geldelijke principes welke de vergoeding van de prestaties bedoeld in artikel 2 zullen beheersen.

D. Artikel 5 maakt het mogelijk dat de pas aangekomen militaire gedurende hun basisopleiding kunnen worden uitgesloten van de werkingssfeer van deze wet.

E. Bewust van de budgettaire weerslag van deze wet, laat artikel 6 toe dat de wet wat betreft het geldelijke statuut van kracht wordt binnen een periode van maximum drie jaar.

G. JANZEGERS.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Artikel 1

§ 1. In vreedstijd is de duur van de wekelijkse dienstprestaties van de leden van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst, die de hoedanigheid van militair van de actieve kaders bedoeld in artikel 1 van de wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de krijgsmacht bezitten, identiek aan die van de andere personeelsleden van het openbaar ambt.

§ 2. Onder dienstprestatie wordt verstaan het ter beschikking stellen of houden van de burgerlijke of militaire overheden voor de uitvoering van een taak, een zending of een dienst, om het even waar, uitgezonderd voor die welke voortvloeien uit de uitvoering van strafrechtelijke of tuchtsancties of van statutaire maatregelen.

Art. 2

§ 1^{er}. Il est octroyé au personnel des forces armées visé à l'article 1^{er}, § 1^{er}, une allocation horaire pour toute heure de prestation supplémentaire non récupérée en temps au cours d'une période de référence fixée par le Roi.

§ 2. Il est octroyé au personnel des forces armées visé à l'article 1^{er}, § 1^{er}, une allocation forfaitaire pour les prestations de services d'une durée de vingt-quatre heures qu'ils accomplissent au cours d'une même journée en vue du maintien de l'ordre ou dans la cadre d'exercices ou de manœuvres.

Cette allocation est également due pour toute prestation de services consistant en une permanence d'au moins vingt-quatre heures ne donnant lieu à aucune compensation en temps.

Art. 3

§ 1^{er}. Le montant de l'allocation horaire visée à l'article 2, § 1^{er}, est égal au quotient du traitement brut annuel et de la durée des prestations de services.

§ 2. Le montant de l'allocation forfaitaire visée à l'article 2, § 2, est égal à huit fois le montant de l'allocation horaire fixée au § 1^{er} du présent article.

§ 3. Le traitement annuel brut à prendre en considération est celui qui a servi de base au calcul de la rétribution au cours du dernier mois qui a précédé la période de référence.

Art. 4

Le Roi fixe les règles relatives au calcul et à l'établissement des prestations de services.

Art. 5

§ 1^{er}. L'allocation horaire fixée par l'article 2, § 1^{er}, n'est pas due aux membres du personnel militaire pendant la période de formation de base dont la durée totale ne pourra dépasser six mois.

§ 2. L'allocation forfaitaire fixée à l'article 2, § 2, leur est due, au contraire, au cours de la période de formation de base s'ils exécutent des tâches, missions ou exercices qui ne relèvent pas de cette formation.

Art. 2

§ 1. Aan het personeel van de krijgsmacht bedoeld in artikel 1, § 1, wordt een uurtoelage toegekend voor elke bijkomende prestatie welke niet werd opgehaald in tijd in de loop van een referentieperiode vastgesteld door de Koning.

§ 2. Aan het personeel van de krijgsmacht bedoeld in artikel 1, § 1, wordt een forfaitaire toelage toegekend voor dienstprestaties welke 24 uur bedragen, welke ze uitvoeren in de loop van dezelfde dag voor handhaving van de orde of oefening of maneuver.

Deze toelage is ook verschuldigd voor elke permanente opdracht van ten minste 24 uur die geen aanleiding geeft tot ophaling in tijd.

Art. 3

§ 1. Het bedrag van de uurtoelage bedoeld in artikel 2, § 1, wordt vastgesteld op een breuk van de jaarlijkse brutowedde en de duur van de dienstprestatie.

§ 2. Het bedrag van de forfaitaire toelage bedoeld in artikel 2, § 2, wordt vastgesteld op acht maal het bedrag van de uurtoelage bepaald in § 1.

§ 3. De in aanmerking te nemen brutojaarwedde is die welke gediend heeft voor de bezoldiging in de loop van de laatste maand voorafgaand aan de referentieperiode.

Art. 4

De Koning stelt de regels vast met betrekking tot het berekenen en het vaststellen van de dienstprestaties.

Art. 5

§ 1. De uurtoelage bepaald bij artikel 2, § 1, is niet verschuldigd aan het militair personeel gedurende zijn basisopleiding, die de totale duur van zes maanden niet overschrijdt.

§ 2. De forfaitaire toelage bepaald bij artikel 2, § 2, is wel verschuldigd gedurende de periode van basisopleiding zo zij taken, zendingen of oefeningen uitvoeren die niet in verband staan met die opleiding.

Art. 6

Les dispositions pécuniaires visées à l'article 3 sortiront leurs effets dans les trois ans de la publication de la présente loi, à une date fixée par le Roi.

Art. 6

De geldelijke bepalingen bedoeld in artikel 3 zullen uitwerking hebben binnen drie jaren te rekenen vanaf de bekendmaking van deze wet, op een datum vastgesteld door de Koning.

G. JANZEGERS.
M. TYBERGHIEN-VANDENBUSSCHE.
Jean LECLERCQ.
J. VANDENHAUTE.
E. PEETERMANS.
G. FLAGOTHIER.
A. DE BEUL.
C. DESMEDT.
P. LANNOYE.