

Rolnummer 2729
Arrest nr. 99/2004 van 2 juni 2004

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 437 van de programmawet (I) van 24 december 2002 (inhouding op het bedrag van de Copernicuspremie), ingesteld door J. Lizen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 24 juni 2003 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 25 juni 2003, heeft J. Lizen, die keuze van woonplaats doet te 1000 Brussel, Fontainasplein 9-11, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 437 van de programmawet (I) van 24 december 2002 (inhouding op het bedrag van de Copernicuspremie) (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 december 2002).

De Ministerraad heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 24 maart 2004 :

- is verschenen : Mr. M. Detry, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij;
- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en A. Alen verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De bestreden bepaling*

Artikel 437 van de programmawet (I) van 24 december 2002 bepaalt :

« Vanaf 2002 wordt een inhouding van 13,07 % verricht op het bedrag van de Copernicuspremie toegekend aan sommige personeelsleden van de overheidsdiensten, volgens de nadere regels bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. »

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

A.1. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6.1 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

Zij voert aan dat de bestreden wettelijke bepaling ertoe strekt reglementaire bepalingen te vervangen waarvan zij de onwettigheid voor de Raad van State heeft aangeklaagd, en dat een en ander leidt tot een inmenging in hangende geschillen, die indruist tegen de beginselen van de scheiding der machten, van de rechtszekerheid en van de wapengelijkheid.

Standpunt van de Ministerraad

A.2. De Ministerraad ziet niet in hoe de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zouden zijn geschonden, in zoverre zij in samenhang worden gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Vervolgens herinnert de Ministerraad eraan dat, volgens de rechtspraak van het Hof, een wettelijke bekrachtiging niet noodzakelijk de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt. De Ministerraad is van mening dat de verzoekende partij overigens geen daadwerkelijke jurisdictionele bescherming wordt ontzegd, aangezien zij onderhavig beroep heeft kunnen instellen.

Antwoord van de verzoekende partij

A.3. In haar memorie van antwoord voert de verzoekende partij aan dat, om zich te beroepen op de tweede alinea van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, de Verdragsluitende Staat de in het Verdrag opgenomen beginselen, in het bijzonder die welke in artikel 6.1 verankerd zijn, vanzelfsprekend in acht moet nemen.

Wat de techniek van de wettelijke bekrachtiging betreft, is zij van mening dat de uitzonderlijke omstandigheden afwezig zijn en met name die met betrekking tot het algemeen belang. Uit het verslag over het ontwerp van het bestreden artikel 437 en de memorie van toelichting blijkt immers dat de inhouding is ingevoerd teneinde een parallellisme tussen het vakantiegeld en de Copernicuspremie te behouden.

Wederantwoord van de Ministerraad

A.4. De Ministerraad is van mening dat, mocht de kritiek die de verzoekende partij in haar memorie van antwoord tegen het beginsel zelf van de Copernicuspremie formuleert, ontvankelijk zijn, het enkel om een opportunistiekritiek gaat, aspect waarvoor het Hof niet bevoegd is.

Ten aanzien van het tweede middel

A.5. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 170 en 171 ervan. Volgens de verzoekende partij heeft de programmawet (I) van 24 december 2002 tot gevolg dat aan een reeds geheven belasting *a posteriori* een wettelijke grondslag wordt verschaft.

Standpunt van de Ministerraad

A.6. Volgens de Ministerraad verklaart de verzoekende partij niet hoe de bekritiseerde inhouding kan worden beschouwd als een belasting in de zin van artikel 170 van de Grondwet. Integendeel, de inhouding van 13,07 pct. op de Copernicuspremie, zoals de Copernicuspremie zelf, valt onder het geldelijk statuut van de ambtenaren die die premie genieten. Aangezien de Copernicuspremie was opgevat als een aanvulling op het vakantiegeld, is beslist op die premie een inhouding van 13,07 pct. te verrichten, evenveel als die welke op het vakantiegeld van toepassing is. Het gaat niet om een socialezekerheidsbijdrage. Zij past in het kader van de economische maatregelen en vormt een « niet-uitgave ».

De Ministerraad onderstreept ten overvloede dat het middel feitelijke grondslag mist, in zoverre het steunt op een ontstentenis van wet in 2002. De programmawet is immers afgekondigd op 24 december 2002 en bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 december 2002.

Antwoord van de verzoekende partij

A.7. De verzoekende partij antwoordt dat, aangezien de inhouding van 13,07 pct. geen enkele bijzondere bestemming heeft, ervan dient te worden uitgegaan dat zij voor de algemene uitgavenbegroting is bestemd. Die inhouding is derhalve een belasting.

Wederantwoord van de Ministerraad

A.8. De Ministerraad is van mening dat de toekenning, aan de ambtenaren van de federale overheidsdiensten, van een weddeverhoging die kleiner is dan die waarin aanvankelijk was voorzien, het niet mogelijk maakt te stellen dat het verschil tussen de aanvankelijke en de daadwerkelijk door die ambtenaren ontvangen verhoging als een belasting zou moeten worden beschouwd.

*Ten aanzien van het derde middel**Standpunt van de verzoekende partij*

A.9. Het derde middel is afgeleid uit de schending van artikel 170, § 1, van de Grondwet. Volgens de verzoekende partij kent de bestreden wettelijke bepaling *a posteriori* een wettelijke grondslag toe aan een belasting die bijgevolg zonder wettelijke grondslag is geheven.

Standpunt van de Ministerraad

A.10 In zoverre het derde middel samenvalt met het tweede, verwijst de Ministerraad naar de uiteenzetting met betrekking tot dat laatste middel.

- B -

B.1.1. De Copernicuspremie werd ingevoerd om het vakantiegeld van de personeelsleden van de niveaus 4, 3 en 2 van de federale en parastatale overheidsdiensten af te stemmen op het vakantiegeld van de werknemers uit de privé-sector. Het koninklijk besluit van 10 juli 2002 tot toekenning van een Copernicuspremie aan sommige personeelsleden van de rijksbesturen vult het vakantiegeld aan, waardoor het bedrag dat de ambtenaren als vakantiegeld uitgekeerd krijgen op 92 pct. van de brutomaandwedde wordt gebracht.

B.1.2. Artikel 6, tweede lid, van het voormelde koninklijk besluit bepaalt :

« Op het bedrag van de premie wordt een inhouding van 13,07 % verricht. »

Dat percentage stemt overeen met het percentage dat krachtens artikel 11*bis* van het koninklijk besluit van 30 januari 1979 betreffende de toekenning van een vakantiegeld aan het personeel van 's lands algemeen bestuur op het oorspronkelijke vakantiegeld wordt ingehouden.

B.1.3. De verzoekende partij heeft tegen het voormelde koninklijk besluit van 10 juli 2002 voor de Raad van State een beroep ingesteld, waarbij zij onder meer de ongrondwettigheid ervan ten aanzien van artikel 170 van de Grondwet aanvoert, doordat de « inhouding » van 13,07 pct. op de Copernicuspremie volgens haar een belasting is die uitsluitend bij een wet kon worden geheven.

B.2.1. Het thans bestreden artikel 437 van de programmawet (I) van 24 december 2002 bepaalt :

« Vanaf 2002 wordt een inhouding van 13,07 % verricht op het bedrag van de Copernicuspremie toegekend aan sommige personeelsleden van de overheidsdiensten, volgens de nadere regels bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. »

Het bestreden artikel neemt aldus een bepaling over die reeds in een koninklijk besluit vervat is.

B.2.2. In de parlementaire voorbereiding wordt de bedoeling van de wetgever als volgt uiteengezet :

« Voor het behoud van een absoluut parallelisme tussen het vakantiegeld en de Copernicuspremie, dient een gelijkaardige inhouding van 13,07 % op de [premie] toegepast te worden [...]. » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2124/029, p. 12)

In verband met de aard van de « inhouding » werd verklaard dat hij louter budgettair was (*ibid.*, p. 21).

B.2.3. De zogenaamde inhouding vertoont geen enkel kenmerk van een belasting of een socialezekerheidsbijdrage. Zij is niet anders dan een verlaging van het bedrag van de initieel in het vooruitzicht gestelde premie. De « inhouding » heeft nooit deel uitgemaakt van het patrimonium van de begunstigen. Het bedrag ervan wordt noch toegekend aan een instelling

van sociale zekerheid, noch, via de bedrijfsvoorheffing, als fiscale ontvangst toegewezen aan de schatkist.

Het tweede en het derde middel van de verzoekende partij, die ervan uitgaan dat de inhouding een belasting is, missen grondslag.

B.3. Hoewel het wenselijk kan worden geacht, vanuit het oogpunt van een coherente regelgeving, rechtstreeks de premie toe te kennen die overeenstemt met het beoogde en gebudgetteerde bedrag, waardoor een heffing overbodig wordt, dient het Hof zich te beperken tot de toetsing van de naleving van de aangevoerde grondwetsbepalingen.

B.4. In het eerste middel verwijt de verzoekende partij het bestreden artikel 437 dat het reglementaire bepalingen vervangt waarvan de onwettigheid voor de Raad van State wordt aangeklaagd, waardoor deze zou worden belet uitspraak te doen over het aan hem voorgelegde geschil. Artikel 437 zou aldus de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6.1 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, schenden.

B.5.1. Door de inhoud van artikel 6, tweede lid, van het koninklijk besluit van 10 juli 2002 over te nemen kan de bestreden bepaling geenszins beslissingen in het geding brengen die in kracht van gewijsde zijn gegaan. Zij zou echter tot gevolg kunnen hebben dat de partijen die het voormelde artikel 6, tweede lid, voor de Raad van State hebben aangevochten, hun belang verliezen om de procedures voort te zetten die geen aanleiding hebben gegeven tot een beslissing ten gronde die in kracht van gewijsde is gegaan.

B.5.2. Daaruit volgt dat de bestreden bepaling gevolgen kan hebben voor hangende rechtsgedingen en op die manier afbreuk kan doen aan jurisdictionele waarborgen in het nadeel van de categorie van burgers die zulke geschillen aanhangig hebben gemaakt.

B.5.3. Daaruit volgt echter niet noodzakelijk dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden zouden zijn.

B.6.1. Het loutere bestaan van een beroep voor de Raad van State tegen een bepaling van een koninklijk besluit verhindert niet dat de bepalingen ervan kunnen worden overgedaan

voordat over dat beroep uitspraak is gedaan. Dat is inzonderheid het geval wanneer de wetgever een bevoegdheid uitoefent die hem toekomt.

B.6.2. Te dezen regelt de wetgever evenwel een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de Koning behoort. De artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet behouden Hem immers de bevoegdheid voor om het statuut van de ambtenaren bij het algemeen bestuur te regelen.

Dat op de Grondwet steunende bevoegheidsvoorbehoud geldt weliswaar niet voor de ambtenaren van de parastatale overheidsdiensten, maar aangezien de Koning Zich hiervoor kon baseren op organieke wetsbepalingen die Hem de zorg toevertrouwen om het statuut van die personeelsleden te regelen, is het niet noodzakelijk om voor de in het geding zijnde « inhouding » in een afzonderlijke wettelijke basis te voorzien.

B.6.3. De in de parlementaire voorbereiding aangevoerde doelstelling (B.2.2) om aan artikel 6, tweede lid, van het koninklijk besluit van 10 juli 2002 een wettelijke basis te geven, kan derhalve het verschil in behandeling wat de jurisdictionele waarborg betreft die bij artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is toegekend, niet verantwoorden.

Een dergelijke « wettelijke basis » is overigens overbodig nu de Grondwet zelf, wat de ambtenaren bij het algemeen bestuur betreft, en de organieke wetten, wat de personeelsleden van andere openbare instellingen betreft, de Koning machtigen om het pecuniair statuut van het overheidspersoneel vast te stellen en derhalve om het bedrag van de premie te bepalen.

Ten slotte ziet het Hof geen andere dwingende motieven van algemeen belang om te dezen het optreden van de wetgever in een hangend rechtsgeding te verantwoorden.

B.7. Het middel dient te worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 437 van de programmawet (I) van 24 december 2002.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 2 juni 2004.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior