

Rolnummer 4681
Arrest nr. 184/2009 van 12 november 2009

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 11, § 2 en § 3, tweede lid, van de wet van 20 mei 1994 houdende de geldelijke rechten van de militairen, zoals van toepassing vóór de wijziging ervan bij artikel 130 van de wet van 27 maart 2003, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit rechter M. Melchior, waarnemend voorzitter, voorzitter M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van rechter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 192.198 van 2 april 2009 in zake Christian Simons tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 7 april 2009, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Houdt artikel 11, §§ 2 en 3, tweede lid, van de wet van 20 mei 1994 houdende de geldelijke rechten van de militairen, vóór de wijziging ervan bij de wet van 27 maart 2003, een schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het aan de Koning de bevoegdheid opdraagt om ten gunste van de militairen toelagen, vergoedingen en andere geldelijke voordelen of voordelen *in natura* in te stellen en om in de gevallen die Hij bepaalt de Minister van Landsverdediging te belasten met het vaststellen van de tarieven en de regels voor de toekenning van die voordelen, met als gevolg dat de rechten van bepaalde militairen volledig door de wet worden vastgesteld en die van andere militairen gedeeltelijk door de Koning of door de Koning en de Minister, terwijl artikel 182 van de Grondwet aan de wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om de rechten en de verplichtingen van de militairen te regelen ? ».

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 13 oktober 2009 :

- is verschenen : kapitein V. De Saedeleer, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J. Spreutels en E. De Groot verslag uitgebracht;
- is de voornoemde partij gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

C. Simons, beroepsonderofficier bij de krijgsmacht, heeft bij de Raad van State de vernietiging gevorderd van een beslissing waarbij de chef van de generale staf zijn goedkeuring hecht aan de beslissing van de beroepscommissie die bevoegd is voor de door de verzoeker gevorderde toekenning van toelagen voor informaticataken.

De Raad van State stelt dat artikel 11, §§ 2 en 3, van de wet van 20 mei 1994 houdende de geldelijke rechten van de militairen, vóór de wijziging ervan bij de wet van 27 maart 2003, de Koning toelaat om, ten gunste van de militairen in werkelijke dienst, inzonderheid het recht op toelagen in het leven te roepen op grond van bekwaamheidsbewijzen en bijzondere prestaties waarop artikel 10 geen toepassing vindt. De tarieven en de regels van toekenning van die toelagen worden vastgesteld door de Koning of door de minister van Landsverdediging in de gevallen die de Koning kan bepalen. Een koninklijk besluit van 2 juni 2000 houdende toekenning van een toelage aan militairen belast met informaticataken belast de daarin aangewezen ministers met het bepalen van de genoemde taken en de chef van de generale staf met het opstellen van de lijst van de

militairen die aan de gestelde voorwaarden voldoen, waarbij de voormelde ministers ermee worden belast criteria vast te stellen wat betreft de militairen die, hoewel ze geen in de organieke tabellen van de krijgsmacht vermelde betrekking van informaticus uitoefenen, echter met informaticataken worden belast (ministerieel besluit van 6 juni 2000). Artikel 3 van het ministerieel besluit van 6 juni 2000 bepaalt dat de chef van de generale staf of diens gemachtigde attesteert dat de militair gemiddeld 80 pct. van de totale werktijd aan de informaticataken besteedt. Eén helft van de toelage is afhankelijk van een vast percentage van de brutojaarwedde, de andere wordt toegekend op beslissing van de chef van generale staf op basis van de verhouding waarin de militair heeft bijgedragen in de informaticataken en na advies van de korpscommandant van laatstgenoemde. In een reglement IF090 van de generale staf van de krijgsmacht wordt die verhouding gepreciseerd, waarbij het beslissingsproces wordt vastgesteld, en wordt inzonderheid bepaald dat de korpscommandant een beoordeling moet geven van de wijze waarop de betrokkene persoonlijk heeft bijgedragen tot de uitvoering van zijn opdracht. De aanvraag wordt voorgelegd aan een erkenningscommissie, die inzonderheid het percentage van het variabele deel van de toelage vaststelt.

De Raad van State oordeelt dat het geschil geen betrekking heeft op een subjectief recht waarvoor de hoven en rechtbanken exclusief bevoegd zijn : hij stelt in dit verband dat de toekenning van de tweede helft van de toelage waarop de aanvrager recht heeft die 80 pct. van zijn werktijd aan informaticataken besteedt, afhangt van een beslissing van de chef van de generale staf betreffende de mate waarin de aanvrager persoonlijk bijdraagt tot de informaticataken waarop hij zich beroept en dat een dergelijke beslissing niet kan worden genomen op grond van een onderzoek van de aanvraag die werd ingediend in het licht van precieze reglementaire voorwaarden, maar een concrete evaluatie en beoordeling vereist van de kwaliteit van de door de aanvrager geleverde prestaties; ze wordt bijgevolg niet genomen in de uitoefening van een gebonden bevoegdheid, maar heeft een voornamelijk discretionair karakter.

De verzoeker leidt een eerste middel af uit een schending van artikel 182 van de Grondwet alsmede van artikel 11, § 2, van de wet van 20 mei 1994 houdende de geldelijke rechten van de militairen; hij brengt de subdelegatie aan de minister in het geding van de bevoegdheid om de criteria van toekenning van de toelage voor informaticataken vast te stellen en heeft vragen bij de grondwettigheid van artikel 11 van de wet van 20 mei 1994, in zoverre het aan de Koning de bevoegdheid toevertrouwt om premies in het leven te roepen ten gunste van militairen, terwijl artikel 182 van de Grondwet enkel aan de wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om de bevordering, de rechten en de verplichtingen van de militairen te regelen; hij stelt voor dat hieromtrent een prejudiciële vraag wordt gesteld aan het Grondwettelijk Hof.

De Raad van State verwijst naar artikel 11, §§ 2 en 3, van de wet van 20 mei 1994 en stelt vast dat de Koning de minister van Landsverdediging kon belasten met het vaststellen van het tarief en de criteria van toekenning van de toelage voor informaticataken; hij is echter van mening dat de kwestie van de wettigheid van het koninklijk besluit van 2 juni 2000 alsmede van het ministerieel besluit van 6 juni 2000 impliceert dat voorafgaandelijk de grondwettigheid van artikel 11 van de wet van 20 mei 1994 wordt onderzocht en stelt bijgevolg aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de prejudiciële vraag

A.1. In zijn memorie brengt de Ministerraad de feiten van de zaak in herinnering en stelt zich, terwijl hij opmerkt dat het niet aan het Hof staat het belang van een prejudiciële vraag te beoordelen, de vraag welk voordeel de verzoeker voor de Raad van State uit een positief antwoord op de prejudiciële vraag zou halen, vermits dat ertoe zou leiden dat de in het geding zijnde reglementering niet langer op hem kan worden toegepast.

Ten gronde

A.2. In zijn memorie brengt de Ministerraad de rechtspraak van het Hof in herinnering die is vervat in de arresten nrs. 81/95, 23/96, 64/2000, 141/2001, 39/2005 en 18/2007 en die betrekking heeft op artikel 182 van de Grondwet.

Hij verwijst naar de memorie van toelichting bij de wet van 20 mei 1994 houdende de geldelijke rechten van de militairen, volgens welke de in het geding zijnde bepaling een bestaande bepaling overneemt, die de Koning ertoe machtigt diverse geldelijke voordelen te scheppen, waarbij een wettelijke basis wordt verzekerd voor het geheel van de bestaande reglementen en waarbij, wat de subdelegatie betreft, een bestaande situatie wordt bevestigd. Hij betoogt dat de in het geding zijnde bepaling, waarbij delegatie aan de Koning wordt verleend, de toepassingsfeer *ratione personae* (de militairen in werkelijke dienst en in periode van vrede) afbakt en de basis vaststelt voor de toelagen die kunnen worden toegekend, namelijk de bekwaamheidsbewijzen, bijzondere prestaties en gedragen kosten waarop artikel 10 geen toepassing vindt. Hij besluit dat de aldus vastgestelde perken het mogelijk maken te oordelen dat de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met artikel 182, van de Grondwet niet schendt.

- B -

B.1. Artikel 11, §§ 2 en 3, van de wet van 20 mei 1994 houdende de geldelijke rechten van de militairen bepaalt in de versie van vóór de wijziging ervan bij de wet van 27 maart 2003 :

« § 2. De Koning kan daarenboven ten gunste van de militairen ‘ in werkelijke dienst ’ en aan de personen die niet behoren tot het leger en wier aanwezigheid bij de militairen noodzakelijk is, in periode van vrede het recht scheppen op toelagen, vergoedingen en andere geldelijke voordelen of voordelen *in natura*.

Dit recht kan slechts geschapen worden op grond van bekwaamheidsbewijzen, bijzondere prestaties en gedragen kosten waarop artikel 10 geen toepassing vindt.

§ 3. De Koning bepaalt de tarieven en regelt de toekenning van de in § 2 bedoelde voordelen.

Hij mag evenwel in de gevallen die Hij bepaalt de Minister van Landsverdediging met die taak belasten ».

B.2.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 11, § 2 en § 3, tweede lid, van de in het geding zijnde wet met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het een verschil in behandeling in het leven roept tussen militairen naargelang hun rechten volledig worden geregeld door de wet of, op grond van de in het geding zijnde bepalingen, gedeeltelijk worden geregeld door de Koning (of door de Koning

en de minister), terwijl de bevoegdheid om de rechten en verplichtingen van de militairen te regelen een bevoegdheid is die bij artikel 182 van de Grondwet aan de wetgever is voorbehouden.

B.2.2. De Ministerraad stelt zich vragen bij het voordeel dat de verzoeker voor de Raad van State zou halen uit een positief antwoord op de prejudiciële vraag, dat ertoe zou leiden dat aan de betrokkene niet langer de in het geding zijnde voordelen kunnen worden toegekend.

Het staat noch aan de partijen noch, in de regel en zoals de Ministerraad opmerkt, aan het Hof om te beoordelen welk belang de partijen voor de verwijzende rechter hebben bij de door die rechter aan het Hof gestelde vraag.

B.3.1. Artikel 182 van de Grondwet bepaalt :

« De wet bepaalt op welke wijze het leger wordt aangeworven. Zij regelt eveneens de bevordering, de rechten en de verplichtingen van de militairen ».

De vaststelling van de tarieven en de regels van toekenning van geldelijke voordelen valt onder de regeling van de rechten en verplichtingen van militairen en dus onder het toepassingsgebied van artikel 182 van de Grondwet.

B.3.2. Door de bevoegdheid inzake de regeling van de rechten en verplichtingen van de militairen aan de wetgevende macht toe te wijzen, heeft de Grondwetgever willen vermijden dat de krijgsmacht zou worden geregeld door de uitvoerende macht alleen. Aldus waarborgt artikel 182 van de Grondwet dat over die aangelegenheid wordt beslist door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Ofschoon artikel 182 van de Grondwet de normatieve bevoegdheid in die aangelegenheid aldus voorbehoudt aan de federale wetgever - die de essentiële elementen ervan moet regelen -, sluit het niet uit dat een beperkte uitvoeringsbevoegdheid aan de Koning wordt overgelaten. Een delegatie aan de Koning is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd.

B.3.3. Volgens de in het geding zijnde bepaling kan de Koning of de minister van Landsverdediging in de door Hem vastgestelde gevallen de tarieven en de regels van toekenning van de aan de militairen toegekende toelagen vaststellen, inzonderheid op grond van bijzondere kwalificaties en prestaties die niet onder de toepassing van artikel 10 van de in het geding zijnde wet vallen.

Er dient dus te worden onderzocht of die machtiging binnen de in B.3.2 aangegeven perken blijft.

B.4.1. In de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling wordt gesteld dat de wetgever een bestaande situatie heeft willen handhaven :

« Paragraaf 2 herneemt een bestaande bepaling die de Koning delegatie verleent om diverse geldelijke voordelen te scheppen en die tot doel heeft een wettelijke basis te verzekeren voor het geheel van de bestaande reglementering.

De subdelegatie bedoeld in § 3 bevestigt eveneens een bestaande situatie » (*Parl. St., Senaat, 1993-1994, nr. 930-1, p. 5*).

B.4.2. De afdeling wetgeving van de Raad van State bekritiseerde de machtiging die onder meer die bepaling aan de Koning verleende.

« 2. Wat het derde lid betreft heeft de Raad van State in zijn advies L. 12.721/2, dat hij op 8 december 1976 uitgebracht heeft over een ontwerp van wet ‘ betreffende de geldelijke rechten van de militairen ’ de volgende opmerking gemaakt :

‘ ... ter voldoening echter aan artikel 118 van de Grondwet behoort de wetgever zelf, voor wie dat artikel die aangelegenheid heeft gereserveerd, de hand te hebben in het bepalen van de rechten der militairen ter zake van hun wedde ’,

althans wat de grondregels betreft,

‘ Als grondregelen die in de wet betreffende de geldelijke rechten van de militairen moeten voorkomen, dienen onder meer te worden beschouwd : de regelen die de werkingssfeer van de wet afbakenen; die welke, naargelang van de statutaire stand of de toestand van de militair, bepalen of en zo ja in welke mate hij recht heeft op zijn wedde; de algemene regelen die bepalen hoe de wedde is samengesteld en die welke bepalen onder welke voorwaarden (en in welke mate) de anciënniteitsbijslag wordt toegekend; de regelen die een gewaarborgde minimumwedde voorschrijven, enz. ’

De ontworpen bepaling beantwoordt niet aan die beginselen, althans in zoverre zij de Koning zonder enige beperking de bevoegdheid opdraagt om de gewaarborgde bezoldiging en de voorwaarden voor toekenning ervan vast te stellen.

Onder voorbehoud van deze opmerking zou de laatste zinsnede van deze paragraaf beter als volgt worden gesteld: '... alsmede de voorwaarden waaronder en de wijze waarop zij wordt toegekend.' » (*ibid.*, pp. 19 en 20).

« In zoverre paragraaf 1, tweede lid, alsook de paragrafen 2 en 3, een ruime bevoegdheid opdragen aan de Koning, dient hierbij dezelfde opmerking te worden gemaakt als die welke is gemaakt bij artikel 2, § 1, derde lid » (*ibid.*, p. 22).

De in het geding zijnde bepaling werd aangenomen zonder bespreking (*Parl. St.*, Senaat, 1993-1994, nr. 927-2, p. 126, en Kamer, 1993-1994, nr. 1392/2, p. 5).

B.5. De in het geding zijnde bepaling bevat het beginsel van de toekenning van toelagen en beperkt zich ertoe te voorzien in de categorie van militairen die die toelage kunnen genieten en de vereiste kwalificaties vast te stellen.

Er kan worden aangenomen dat het, inzonderheid gelet op de aard van de betrokken materie, niet in strijd is met artikel 182 van de Grondwet om de nadere uitwerking van die toelageregeling aan de Koning of aan een andere overheid over te laten, rekening houdend met het feit dat een dergelijke gedetailleerde regeling op een soepele wijze aan de praktische noodwendigheden moet kunnen worden aangepast. Door echter niet de kwalificaties vast te stellen op grond waarvan de toelage kan worden toegekend en door de Koning in staat te stellen, op onbeperkte wijze, de minister ertoe te machtigen de aan Hem door de wetgever verleende machtiging uit te oefenen, doet de in het geding zijnde bepaling op discriminerende wijze afbreuk aan de in artikel 182 van de Grondwet gewaarborgde rechten.

B.6. De prejudiciële vraag dient in de in B.5 aangegeven mate bevestigend worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 11, §§ 2 en 3, van de wet van 20 mei 1994 houdende de geldelijke rechten van de militairen, zoals het was geformuleerd vóór de wijziging ervan bij de wet van 27 maart 2003, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het niet de kwalificaties bepaalt waarvan de toekenning van de erin beoogde toelagen afhankelijk wordt gemaakt en in zoverre het de Koning toestaat om, op onbeperkte wijze, de minister van Landsverdediging ertoe te machtigen de aan Hem verleende machtiging uit te oefenen.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 12 november 2009.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior