

Rolnummer 4719
Arrest nr. 34/2010 van 22 april 2010

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 33 van de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I) (Wijziging van de wet van 12 juli 1973 betreffende het statuut van de vrijwilligers van het actief kader van de Krijgsmacht), ingesteld door Anje Ranson.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit voorzitter M. Bossuyt en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter P. Martens, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen en J.-P. Snappe, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 mei 2009 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 2 juni 2009, heeft Anje Ranson, wonende te 3650 Dilsen-Stokkem, Rijksweg 737, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 33 van de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I) (Wijziging van de wet van 12 juli 1973 betreffende het statuut van de vrijwilligers van het actief kader van de Krijgsmacht), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 december 2008, vierde editie.

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

Op de openbare terechtzitting van 3 maart 2010 :

- zijn verschenen :
- . Mr. P. Malumgré, advocaat bij de balie te Hasselt, voor de verzoekende partij;
- . kolonel R. Gerits, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde partijen gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het belang

A.1.1. De verzoekende partij voert aan dat zij door het bestreden artikel 33 van de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I) voor de verdere bevordering in het beroepskader van militairen 54 maanden anciënniteit verliest, waardoor zij zowel een materieel als een moreel nadeel ondervindt.

De bestreden bepaling zou door de wetgever zijn aangenomen met het doel het beroep tot nietigverklaring dat zij had ingesteld bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen de beslissing van het Ministerie van Landsverdediging waardoor zij voor bevordering in de hogere graad een anciënniteitsverlies van 54 maanden oploopt, als ongegrond te doen afwijzen.

A.1.2. De verzoekende partij meent dat artikel 33 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, gelezen in samenhang met artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek en met de grondwettelijke beginselen van rechtszekerheid en non-retroactiviteit, omdat voormeld artikel de temporele werking van artikel 7*bis* van de wet van 12 juli 1973 wijzigt, waardoor afbreuk wordt gedaan aan reeds verworven rechten.

Ingevolge artikel 33 van de wet van 22 december 2008 ontstaat er, volgens de verzoekende partij, een onvoorzienbare en ongerechtvaardigde onderscheiden behandeling voor de procedures waarover de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State reeds uitspraak heeft gedaan (zie het arrest nr. 181.152 van 17 maart 2008) en de procedures waarbij een beroep tot nietigverklaring nog hangende is. De door de verzoekster in 2002 ingeleide procedure zal als ongegrond dienen te worden afgewezen, waardoor zij definitief 54 maanden anciënniteit verliest, terwijl haar collega-militair ingevolge het arrest nr. 181.152 van de Raad van State die maanden niet verliest.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies met betrekking tot de bestreden bepaling gesteld :

« Daar de maatregel die beoogd wordt in artikel 64 van het voorontwerp uitwerking moet hebben met ingang van 15 augustus 1994, spreekt het van zelf dat die terugwerking naar behoren moet kunnen worden gerechtvaardigd in het licht van de rechtspraak terzake van het Grondwettelijk Hof, en geen enkele omstandigheid kan als rechtvaardiging dienen voor het feit dat de wetgever ingaat tegen eventuele rechterlijke beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1608/001, p. 280).

Volgens verzoekster bestaat er derhalve geen behoorlijke rechtvaardiging voor de terugwerkende kracht van de bestreden bepaling.

A.2. De Ministerraad merkt allereerst op dat de verzoekende partij uitgaat van een foutieve opvatting van artikel 33 van de wet van 22 december 2008. De verzoekende partij stelt dat zij door de bestreden bepaling voor een verdere bevordering 54 maanden anciënniteit verliest, maar die vaststelling is, volgens de Ministerraad, niet correct. Artikel 33 van de voormelde wet voorziet enkel erin dat de anciënniteit in de graad van korporaal of in een gelijkwaardige graad van de aanvullingsvrijwilliger, die wordt opgenomen in de categorie van de beroepsvrijwilligers, niet kan aanvangen op een vroegere datum dan die van de beroepsvrijwilligers van de normale werving.

Bovendien berust het anciënniteitsverlies van de verzoekende partij op een beslissing van het bestuur van 30 april 2002 die wordt aangevochten voor de Raad van State en die is gegrond op artikel 6 van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 betreffende de overgang binnen dezelfde personeelscategorie en de sociale promotie naar een hogere personeelscategorie.

Zelfs al wordt aangenomen dat het anciënniteitsverlies van 54 maanden voortvloeit uit artikel 33, dan nog zou moeten worden vastgesteld dat de verzoekende partij heeft nagelaten om artikel 51 van de wet van 22 december 2008, dat aan artikel 33 terugwerkende kracht verleent, te bestrijden, waardoor zij geen belang heeft bij het door haar ingediende beroep.

A.3. In haar memorie van antwoord bevestigt de verzoekende partij dat, volgens haar, artikel 33 de temporele werking van artikel 7bis van de wet van 12 juli 1973 regelt, waardoor enkel dat bestreden artikel afbreuk doet aan de reeds eerder verworven rechten en niet artikel 51.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling

B.1.1. De verzoekende partij vordert de vernietiging van artikel 33 van de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I). Dat artikel bepaalt :

« Artikel 7bis van de wet van 12 juli 1973 betreffende het statuut van de vrijwilligers van het actief kader van de Krijgsmacht, ingevoegd bij de wet van 20 mei 1994, wordt aangevuld met een lid, luidende :

‘ De anciënniteit in de graad van korporaal of in een gelijkwaardige graad van de aanvullingsvrijwilliger, opgenomen in de categorie van de beroepsvrijwilligers, kan niet aanvangen op een vroegere datum dan deze van de beroepsvrijwilliger van de normale werving. De Koning bepaalt de nadere regels betreffende het aanvangen van deze anciënniteit. ’ ».

B.1.2. Artikel 51 van de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I) bepaalt :

« Artikel 33 heeft uitwerking met ingang van 15 augustus 1994 ».

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partij

B.2.1. De Ministerraad is van oordeel dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het door haar ingestelde beroep tot vernietiging omdat, enerzijds, het anciënniteitsverlies niet voortvloeit uit het bestreden artikel 33, maar uit het Bulletin van het Personeel van het Ministerie van Landsverdediging van 30 april 2002, en omdat, anderzijds, indien zou worden aangenomen dat het anciënniteitsverlies toch voortvloeit uit artikel 33, de terugwerkende kracht aan artikel 33 wordt verleend door artikel 51 van de voormelde wet, dat echter niet wordt bestreden.

B.2.2. Hoewel het anciënniteitsverlies van de verzoekende partij *in se* voortvloeit uit het Bulletin van het Personeel van 30 april 2002, waartegen een beroep tot nietigverklaring is ingesteld bij de Raad van State, vormt het bestreden artikel 33 van de wet van 22 december 2008 de wettelijke grondslag van de in de bestreden bestuurshandeling vastgestelde anciënniteit. Artikel 51 van de voormelde wet heeft tot gevolg dat de nieuwe anciënniteitsregeling niet enkel voor toekomstige situaties geldt, maar tevens, met ingang van 15 augustus 1994, voor alle anciënniteitsvaststellingen in de graad van korporaal bij overgang van aanvullingsvrijwilliger naar beroepsvrijwilliger.

Wanneer het bestreden artikel 33 zou worden vernietigd, zou het aangevochten Bulletin van het Personeel zijn wettelijke grondslag verliezen, waardoor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de aangevochten beslissing zou kunnen vernietigen.

B.2.3. Derhalve heeft de verzoekende partij belang bij het door haar ingestelde beroep.

B.3. Het Hof wordt verzocht uitspraak te doen over de bestaanbaarheid van artikel 33 van de wet van 22 december 2008 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek en met de beginselen van rechtszekerheid en niet-retroactiviteit, in zoverre het bestreden artikel de temporele werking van artikel 7*bis* van de wet van 12 juli 1973 wijzigt, waardoor afbreuk zou worden gedaan aan verworven rechten.

B.4.1. Het bestreden artikel 33 heeft tot doel een wettelijke rechtsgrond, in overeenstemming met artikel 182 van de Grondwet, te verlenen aan de anciënniteitsbeperking, zoals die was vastgesteld in artikel 6 van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 betreffende de overgang binnen dezelfde personeelscategorie en de sociale promotie naar een hogere personeelscategorie, en voorheen in artikel 45*bis* van het koninklijk besluit van 11 juni 1974 betreffende het statuut van de vrijwilligers van het actief kader van de krijgsmacht.

De wetgever beoogde de rechtsonzekerheid die was ontstaan ingevolge het arrest nr. 181.152 van 17 maart 2008 van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te herstellen :

« Dit artikel verleent aan de Koning een meer solide wettelijke basis voor de machtiging om de regels met betrekking tot het bepalen van de aanvangsdatum van de anciënniteit in de graad van korporaal of in een gelijkwaardige graad van de aanvullingsvrijwilliger die overgaat naar de categorie van de beroepsvrijwilligers, vast te leggen.

In het arrest nr. 181.152 van 17 maart 2008 stelt de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een gebrek aan wettelijke basis vast voor de uitoefening van de bevoegdheid van de Koning inzake het vastleggen van een anciënniteitverlies van 54 maanden in de graad van korporaal bij de overgang van aanvullingsvrijwilliger naar beroepsvrijwilliger bedoeld in artikel 6 van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 betreffende de overgang binnen dezelfde personeelscategorie en de sociale promotie naar een hogere personeelscategorie. De wet van 12 juli 1973 betreffende het statuut van de vrijwilligers van het actief kader van de krijgsmacht verleent de Koning noch een machtiging om de anciënniteit van de ex-aanvullingsvrijwilliger, nu beroepsvrijwilliger, anders te regelen dan van de beroepsvrijwilliger van de normale werving, noch een machtiging om afwijkingen aan de bepalingen van de voornoemde wet van 12 juli 1973 vast te leggen.

Door het niet toepassen van het anciënniteitverlies van 54 maanden in geval van overgang van aanvullingsvrijwilliger naar beroepsvrijwilliger wordt een discriminatie gecreëerd ten opzichte van de beroepsvrijwilligers van de normale werving. De ex-aanvullingsvrijwilliger zou genieten van een versnelde loopbaan, louter op basis van de overgang naar de categorie van de beroepsvrijwilligers.

Dit artikel beoogt de rechtszekerheid voor Defensie en voor de betrokken vrijwilligers te herstellen door het invoegen van een voldoende wettelijke basis in de voornoemde wet van 12 juli 1973. De bepaling laat zo toe rekening te houden met de door de Raad van State geformuleerde kritiek met behoud van de gecontesteerde maatregel inzake het anciënniteitverlies van 54 maanden in de graad van korporaal voor de aanvullingsvrijwilligers bij de overgang naar de categorie van de beroepsvrijwilligers » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1608/001, pp. 29-30).

B.4.2. De wetgever verantwoordde de terugwerkende kracht van voormeld artikel 33 als volgt :

« Dit artikel legt de inwerkingtreding vast van de bepaling van het wetsontwerp met terugwerkende kracht tot 15 augustus 1994, de dag waarop de bepaling met betrekking tot het anciënniteitverlies van 54 maanden in geval van overgang van aanvullingsvrijwilliger naar beroepsvrijwilliger in werking is getreden bij het koninklijk besluit van 11 augustus 1994 houdende de inwerkingtreding van sommige bepalingen betreffende de rechtstoestanden van het militair personeel.

De terugwerkende draagwijdte die aan deze bepaling gegeven wordt, beantwoordt aan een doel van algemeen belang aangezien ze ernaar streeft een discriminatie te vermijden bij de beroepsvrijwilligers van de normale werving. Zoals uiteengezet in het commentaar van artikel 30, zouden deze voorbijgegaan worden voor de bevordering door de ex-aanvullingsvrijwilligers van de uitzonderlijke werving, enkel op basis van de overgang van deze laatsten naar de categorie van de beroepsvrijwilligers. Sinds de invoering van de mogelijkheid, om van het aanvullingskader naar het beroepskader over te gaan, lag het echter nooit in de bedoeling van de administratie om een versnelde loopbaan te verlenen aan de ex-aanvullingsvrijwilligers (cf. artikel 45*bis* van het koninklijk besluit van 11 juni 1974 betreffende het statuut van de vrijwilligers van het actief kader van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst, opgeheven en vervangen bij artikel 6 van het voornoemde besluit van 9 juni 1999). In deze zin heeft de voorziene maatregel niet tot gevolg eventuele rechten aan te tasten, noch het algemene rechtsbeginsel van rechtszekerheid en niet-discriminatie te overtreden. Het invoeren van de bepaling kan bijgevolg beschouwd worden als een louter formele regularisatie aangezien het de rechten van de individuen geenszins wijzigt. De terugwerkende kracht zal het gezag van gewijsde van eventuele juridische beslissingen niet aantasten » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1608/001, pp. 38-39).

B.5.1. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van de rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een bepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vereist de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang het optreden van de wetgever verantwoorden, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de aan allen geboden jurisdictionele waarborgen.

B.5.2. De invoering met terugwerkende kracht door de wetgever van een voldoende wettelijke basis voor het anciënniteitsverlies voor aanvullingsvrijwilligers die zijn overgegaan naar het kader van beroepsvrijwilligers, en dienvolgens de gedeeltelijke overname van het voormelde koninklijk besluit van 9 juni 1999 in een wet, hebben tot gevolg dat de Raad van State en de hoven en rechtbanken zich niet langer kunnen uitspreken over de wettigheid van de overgenomen bepalingen en de daarop gebaseerde beslissingen.

B.5.3. Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling blijkt dat de wetgever in het bijzonder de rechtsonzekerheid en de uit het arrest nr. 181.152 van de Raad van State voortvloeiende discriminatie tussen ex-aanvullingsvrijwilligers en beroepsvrijwilligers via de normale werving heeft willen vermijden. Het gebrek aan een wettelijke grondslag kan niet tot gevolg hebben dat de wetgever in de onmogelijkheid zou verkeren de hierdoor ontstane rechtsonzekerheid te verhelpen en tevens tegemoet te komen aan de door de Raad van State vastgestelde onwettigheid.

B.5.4. Ten slotte doet de bestreden bepaling geen rechtsonzekerheid ontstaan. Ondanks haar retroactieve karakter bevat zij geen bepaling die niet voorkwam in de voormelde koninklijke besluiten, zodat zij niets anders heeft gedaan dan bepalingen consolideren waarvan de adressaten de draagwijdte kenden.

B.5.5. Uit wat voorafgaat volgt dat de wetgever maatregelen heeft genomen die zijn ingegeven door dwingende motieven van algemeen belang.

B.6. Het enige middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 22 april 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt