

| |
|--|
| Rolnummer 5901 |
| Arrest nr. 90/2015 van 18 juni 2015 |

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 20^{sexies}, § 1, van de wet van 21 december 1990 houdende statuut van de kandidaat-militairen van het actief kader, zoals ingevoegd bij artikel 29 van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 227.240 van 29 april 2014 in zake Guillaume Laveaux tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 12 mei 2014, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Doet artikel 20*sexies*, § 1, van de wet van 21 december 1990 houdende statuut van de kandidaat-militairen van het actief kader, in die wet ingevoegd bij artikel 29 van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, afbreuk aan artikel 182 van de Grondwet doordat het de Koning ertoe machtigt de lijst van de criteria en de lijst van de waarneembare gedragingen te bepalen die als grondslag dienen voor de beoordeling van de karakteriële hoedanigheden van de kandidaat-militairen van het actief kader, alsook doordat het de Koning ertoe machtigt de weging en het al dan niet uitsluitend karakter van de criteria, de waardeschaal van de waarneembare gedragingen en de te behalen cijfers om te slagen, te bepalen, en schendt het hierdoor de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het de categorie van de beoogde militairen een grondwettelijke waarborg ontzegt ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Guillaume Laveaux, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Bourtembourg en Mr. C. Molitor, advocaten bij de balie te Brussel;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door kolonel R. Gerits, majoor V. De Saedeleer en kapitein-commandant M. Kerckhofs.

Guillaume Laveaux heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 25 maart 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers F. Daoût en T. Merckx-Van Goey te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 22 april 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 22 april 2015 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. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De verzoeker voor de verwijzende rechter, houder van een diploma van bachelor in de ingenieurswetenschappen ingericht aan de polytechnische faculteit van de Koninklijke Militaire School, wordt op 26 september 2010 aangesteld in de graad van onderluitenant. In 2011 slaagt hij voor zijn eerste masterjaar.

Op 15 juni 2012 worden zijn karakteriële hoedanigheden zoals gedefinieerd in artikel 20*sexies* van de wet van 21 december 1990 houdende statuut van de kandidaat-militairen van het actief kader (hierna : wet van 21 december 1990) onvoldoende geacht door zijn korpschef en zijn onmiddellijke hiërarchische overste. Op

27 juni 2012 spreekt de deliberatiecommissie bedoeld in artikel 20^{quater}, § 3, van de wet van 21 december 1990 zijn definitieve afwijzing uit. Op 20 juli 2012 bevestigt de beroepscommissie bedoeld in artikel 20^{decies} van de wet die afwijzing. Die beslissing vormt de eerste handeling die voor de verwijzende rechter wordt bestreden.

Op 30 oktober 2012 stelt de minister van Landsverdediging zijn dienstverbreking van rechtswege als kandidaat-beroepsofficier bij de krijgsmacht vast. Het betreft de tweede handeling die voor de verwijzende rechter wordt aangevochten.

De verzoeker voor de verwijzende rechter leidt voor die laatste een tweede middel af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 182 van de Grondwet. Hij zet uiteen dat de aangevochten beslissingen zijn genomen met toepassing van artikel 7, § 3, van het koninklijk besluit van 13 november 1991 tot bepaling van de regels die gelden bij de beoordeling van de karakteriële hoedanigheden van de kandidaten van de krijgsmacht. Die bepaling zou zijn genomen ter uitvoering van een machtiging vervat in artikel 20^{sexies}, § 1, van de wet van 21 december 1990, zoals gewijzigd bij de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen. De verzoeker voor de verwijzende rechter voert aan dat die machtiging in strijd zou zijn met artikel 182 van de Grondwet.

Het is in dat kader dat de onderhavige prejudiciële vraag aan het Hof is gesteld.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. In zijn memorie refereert de verzoeker voor de verwijzende rechter aan het arrest van het Hof nr. 135/2004 van 22 juli 2004. In dat arrest heeft het Hof geantwoord op een prejudiciële vraag van de Raad van State over artikel 15 van de wet van 21 december 1990 houdende statuut van de kandidaat-militairen van het actief kader, dat toen van toepassing was op de feiten van het geschil. Het Hof heeft in dat arrest besloten dat de wetgever, door zich ervan te onthouden de voorwaarden en de criteria op te sommen die vereist zijn om de morele geschiktheid van de kandidaat-militairen van het actief kader te beoordelen, waarbij die voorwaarden werden opgesomd in de parlementaire voorbereiding van de wet, een categorie van militairen de in artikel 182 van de Grondwet vervatte grondwettelijk waarborg ontzegde.

A.1.2. De verzoeker voor de verwijzende rechter voert aan dat de machtiging die aan de Koning is verleend bij het in het geding zijnde artikel 20^{sexies} klaarblijkelijk de bevoegdheden te buiten gaat die Hem zijn toegekend krachtens artikel 182 van de Grondwet, en derhalve onverenigbaar is met die bepaling, zodat de gestelde prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord.

A.2. In zijn memorie onderzoekt de Ministerraad of de bij artikel 20^{sexies} van de wet van 21 december 1990 aan de Koning verleende machtiging de in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof gedefinieerde perken in acht neemt.

De Ministerraad stelt vast dat het in het geding zijnde artikel 20^{sexies} is ingevoegd bij artikel 29 van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, waarbij het doel erin bestond tegemoet te komen aan de vaststellingen van het Hof in zijn arrest nr. 135/2004.

Hij onderstreept dat de wetgever, ten aanzien van de opleiding van de kandidaten, heeft gewild dat een kandidaat wordt geëvalueerd op het niveau van de professionele, fysieke, karakteriële en morele hoedanigheden op grond van artikel 20^{bis} van de wet van 21 december 1990. De criteria waarmee rekening moet worden gehouden om die geschiktheid te bepalen, zijn eveneens gedefinieerd door de wetgever in de artikelen 20^{ter} tot 20^{duodecies} van de wet van 21 december 1990. Luidens de parlementaire voorbereiding van de wet komt het de Koning toe de criteria vast te stellen voor de beoordeling van de karakteriële hoedanigheden van een kandidaat waarbij wordt gesteund op het door de wetgever vastgestelde beginsel, namelijk dat de criteria moeten steunen op de waarneembare gedragingen.

Hieruit zou voortvloeien dat de wetgever het kader voor de evaluatie van de karakteriële hoedanigheden van een kandidaat-militair daadwerkelijk heeft vastgesteld, waarbij die hoedanigheden overeenstemmen met waarneembare gedragingen die verschillend zullen worden beoordeeld naar gelang van de gevolgde opleiding en

de vordering van die opleiding. Ter ondersteuning van zijn argumentatie verwijst de Ministerraad naar het arrest nr. 18/2007 van 25 januari 2007.

A.3. In zijn memorie van antwoord steunt de verzoeker voor de verwijzende rechter op de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling om te besluiten dat die laatste de Koning ertoe machtigt, enerzijds, de lijst van de criteria en de lijst van de waarneembare gedragingen die dienen als basis voor de beoordeling van de karakteriële hoedanigheden van de kandidaat-militairen van het actief kader vast te stellen en, anderzijds, de weging en het al dan niet uitsluitend karakter van die criteria, de waardenschaal van de waarneembare gedragingen en de te behalen cijfers om te slagen, vast te stellen. Hiermee zou de wetgever de perken van de uitvoerende macht die aan de Koning kan worden toevertrouwd voor de vaststelling van het statuut van de verplichtingen van de militairen niet in acht hebben genomen. Hoewel de wetgever het onderwerp van de door hem aan de Koning verleende machtiging heeft gepreciseerd, heeft hij geenszins de beginselen gepreciseerd die volgens hem in acht moesten worden genomen bij de aanwending van die machtiging. Te dezen zou niet zijn aangetoond hoe de wetgever in de onmogelijkheid zou hebben verkeerd om de lijst van de criteria en de lijst van de waarneembare gedragingen op basis waarvan de karakteriële hoedanigheden van de kandidaten moeten worden beoordeeld, zelf vast te stellen.

- B -

B.1.1. Aan het Hof wordt een prejudiciële vraag gesteld over artikel 20*sexies*, § 1, van de wet van 21 december 1990 houdende statuut van de kandidaat-militairen van het actief kader (hierna : wet van 21 december 1990), zoals het is ingevoegd bij artikel 29 van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen.

B.1.2. Het in het geding zijnde artikel 20*sexies*, § 1, bepaalt :

« § 1. De beoordeling van de karakteriële hoedanigheden is de beoordeling van de attitude van de kandidaat als militair volgens bepaalde criteria, op basis van waarneembare gedragingen. De lijst van de criteria en de lijst van de overeenkomstige waarneembare gedragingen worden bepaald door de Koning.

De weging en het al dan niet uitsluitend karakter van de criteria, de waardeschaal van de waarneembare gedragingen en de te behalen cijfers om te slagen worden door de Koning bepaald in functie van de personeelscategorie waarvoor de kandidaat wordt gevormd en, in voorkomend geval, van zijn specifieke vormingscyclus, evenals van het moment van de beoordeling.

De lijst en de waardeschaal van de waarneembare gedragingen worden evenwel tot 31 december 2006 door de Minister van Landsverdediging bepaald.

§ 2. De karakteriële hoedanigheden van de kandidaat worden, in voorkomend geval, ten minste beoordeeld :

1° op het einde van de periode van schoolvorming of van opleiding en éénmaal per vormingsjaar;

2° op het einde van de stageperiode;

3° op het einde van de evaluatieperiode.

De Koning kan bijkomende karakteriële beoordelingsmomenten bepalen in functie van de specifieke vormingscyclus van de kandidaat ».

B.1.3. Uit de omstandigheden van de aan de Raad van State voorgelegde zaak en uit het verwijzingsarrest blijkt dat het Hof wordt gevraagd of het voormelde artikel 20*sexies*, § 1, van de wet van 21 december 1990 artikel 182 van de Grondwet en bijgevolg de artikelen 10 en 11 ervan schendt, in zoverre het, door de Koning ertoe te machtigen de regels vast te stellen om de karakteriële hoedanigheden van de kandidaat-militairen van het actief kader te beoordelen, alsook de weging en het al dan niet uitsluitend karakter van de criteria, de waardeschaal van de waarneembare gedragingen en de te behalen cijfers om te slagen, te bepalen, die categorie van burgers op discriminerende wijze de waarborg zou ontzeggen van het optreden van een democratisch verkozen beraadslagende vergadering zoals voorgeschreven bij artikel 182 van de Grondwet.

B.2.1. 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 ».

Door aan de wetgevende macht de voormelde bevoegdheden toe te kennen, heeft de Grondwetgever willen vermijden dat alleen de uitvoerende macht de krijgsmacht regelt. Artikel 182 van de Grondwet waarborgt aldus aan elke militair dat hij niet aan verplichtingen kan worden onderworpen zonder dat daartoe is beslist door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

B.2.2. Hoewel artikel 182 van de Grondwet aan de federale wetgever de regelgevende bevoegdheid voorbehoudt, sluit het echter niet uit dat de wetgever aan de Koning of aan een andere overheid een beperkte uitvoeringsbevoegdheid toekent. Een delegatie aan de Koning is niet strijdig 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 vastgesteld.

Bijgevolg dient te worden onderzocht of de bij artikel 20*sexies* van de wet van 21 december 1990 aan de Koning verleende machtiging binnen de aldus vastgestelde perken blijft.

B.3. Artikel 20*sexies*, § 1, kent aan de Koning de bevoegdheid toe om de lijst van de criteria en van de waarneembare gedragingen vast te stellen die het mogelijk maakt de karakteriële hoedanigheden en het gedrag van de kandidaat als militair te beoordelen, zonder in de tekst zelf van de wet te preciseren welke soorten criteria in aanmerking dienen te worden genomen en zonder nader te definiëren wat onder waarneembare gedragingen dient te worden begrepen.

B.4.1. Zoals is aangegeven in B.1.1 is het in de prejudiciële vraag in het geding zijnde artikel 20*sexies* in de wet van 21 december 1990 houdende statuut van de kandidaat-militairen van het actief kader ingevoegd bij artikel 29 van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen.

B.4.2. Bij artikel 23 van dezelfde wet heeft de wetgever artikel 15 van de wet van 21 december 1990 opgeheven.

Dat artikel 15 bepaalde :

« De Koning bepaalt de regels die gelden bij de beoordeling van de morele, karakteriële, fysieke en professionele hoedanigheden van een kandidaat.

[...] ».

Die opheffing is verantwoord door het feit dat het Hof bij zijn arrest nr. 135/2004 van 22 juli 2004 de aldus door de wetgever aan de Koning verleende delegatie te vaag en derhalve strijdig met artikel 182 van de Grondwet had geacht. De reglementaire basis van de vormingen en beoordelingen van de kandidaten dienden bijgevolg te worden aangepast (*Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, DOC 51-1845/001, p. 30).

B.4.3. De uiteenzetting van de minister van Landsverdediging voor de bevoegde Kamercommissie bevestigt de wil van de wetgever om de wettelijke basis met betrekking tot de evaluatie van de kandidaat-militairen te versterken :

« Het eerste hoofdstuk (de artikelen 19 tot 31) heeft tot doel de wettelijke grondslag voor de evaluatie van kandidaten te versterken. Die grondslag werd ingevolge een prejudiciële vraag van de Raad van State, door het Arbitragehof als ontoereikend bestempeld in zijn arrest nr. 153/2004 [lees : 135/2004] van 22 juli 2004.

Aangezien de thans aan de Koning verleende machtiging als te vaag wordt beschouwd, werden de essentiële aspecten van de evaluatie bij wet vastgelegd met toepassing van artikel 182 van de Grondwet. Daarin worden onder meer de geëvalueerde eigenschappen opgesomd, met name professionele, karakteriële, fysieke, medische en morele hoedanigheden; voorts het ogenblik en de wijze waarop de evaluatie plaatsvindt, het optreden van de deliberatie-, evaluatie- en beroepscommissies enzovoort » (*Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, DOC 51-1845/016, p. 3).

B.4.5. De aanneming van het in het geding zijnde artikel 20*sexies* is in de parlementaire voorbereiding van de wet als volgt becommentarieerd :

« Artikel 20*sexies*, § 1, tweede lid, benadrukt dat het gedrag van een kandidaat op een zeker moment niet alleen in functie van het ambt waarvoor hij gevormd wordt, beoordeeld wordt maar ook van de vordering van de vorming. Een gebrek aan initiatief zal bijvoorbeeld zwaarder wegen op de beoordeling van een kandidaat-officier tijdens het vierde vormingsjaar als tijdens de militaire initiatiefase.

Teneinde rekening te houden met het advies van de Raad van State, is artikel 20*sexies*, § 1, van de wet van 21 december 1990 houdende statuut van de kandidaat-militairen van het actief kader, aangepast. Het eerste lid stelt dat de Koning de criteria voor de beoordeling van de karakteriële hoedanigheden van een kandidaat bepaalt en dat deze criteria op ' waarneembare gedragingen ' moeten berusten. Dit is reeds het geval. Zo zijn er voor elk criterium, zoals bijvoorbeeld zin voor initiatief, voorbeelden van gedragingen opgenomen in een beoordelingsrooster, dat men kan terugvinden in bijlage bij het algemeen order J/801 betreffende de beoordeling van de karakteriële geschiktheid tijdens de vorming van de kandidaat-militair van het actief kader. Voor het bovenvermelde voorbeeld vindt men aldus gedragingen zoals : ' Neemt dikwijls een afwachtende houding aan of is tevreden met lijdzaam toekijken/Neemt doorgaans de nodige initiatieven om zijn opdracht tot een goed einde te brengen/Grijpt iedere mogelijkheid tot het nemen van initiatief met beide handen aan ' . Elk van deze gedragingen is geassocieerd met een score die dan wordt toegekend aan het betrokken criterium. Alhoewel het bovenvermeld algemeen order algemeen bekend is bij en verspreid is onder de onderrichters en de kandidaat-militairen, is er evenwel tijdens de syndicale onderhandeling van de wet in onderwerp overeengekomen en in het onderhandelingsakkoord hernomen dat de overheid zich engageert dat een lijst van waarneembare gedragingen door de Koning zal worden vastgesteld. Teneinde de voortzetting van de momenteel aan de gang zijnde vormingen te garanderen, zonder de kandidaten te benadelen door een juridische leemte en een onzekerheid, wordt een derde lid toegevoegd dat bepaalt dat wat de waarneembare gedragingen betreft, deze bepaald blijven door de minister, in praktijk door AO-J/801 tot 31 december 2006.

Teneinde tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State, werd beslist § 2, tweede lid, van dit artikel te herformuleren. De oorspronkelijke bepaling ‘ De Koning of de overheid die Hij aanwijst ’ werd immers als onaanvaardbaar beschouwd omdat de machtiging die aan deze overheid toegewezen werd even ruim was als de machtiging aan de Koning » (*Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, DOC 51-1845/001, pp. 33-34).

B.5.1. Zoals de Ministerraad in zijn memorie opmerkt, heeft de Koning, ter uitvoering van de Hem aldus verleende machtiging, in de bijlagen van het koninklijk besluit van 13 november 1991 « tot bepaling van de regels die gelden bij de beoordeling van de karakteriële hoedanigheden van de kandidaten van de krijgsmacht » de criteria vastgesteld met het oog op de beoordeling van de karakteriële hoedanigheden van de kandidaten op basis van waarneembare gedragingen zoals hun dynamiek, hun zin voor initiatief, hun motivatie, hun autonomie, hun organisatiezin en hun geschiktheid om leiding te geven, of nog, hun zin voor analyse. De Koning heeft eveneens een rooster voor de weging van die criteria vastgesteld.

B.5.2. Door in artikel 20^{sexies}, § 1, te bepalen dat de erin bedoelde delegatie de voorschriften betreffende de « attitude » van de « militair » betreft, heeft de wetgever op voldoende nauwkeurige wijze de essentiële elementen omschreven waarop die machtiging betrekking heeft. De aard van de in aanmerking genomen criteria en gedragingen kan verantwoordend dat de Koning ertoe gemachtigd wordt die te preciseren en een gedetailleerde lijst daarvan, alsook de weging die onder die criteria dient te worden bepaald, vast te stellen naar gelang van de personeelscategorie waarvoor de kandidaat wordt gevormd. De wetgever vermocht redelijkerwijze van oordeel te zijn dat de aangelegenheid waarop de delegatie betrekking heeft, van dien aard is dat niet is vereist dat hij daar zelf een nadere omschrijving van diende te geven.

B.6. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 20*sexies*, § 1, van de wet van 21 december 1990 houdende statuut van de kandidaat-militairen van het actief kader, zoals ingevoegd bij artikel 29 van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 182 van de Grondwet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 18 juni 2015.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

J. Spreutels