



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 71/2023  
van 27 april 2023  
Rolnummer : 7813**

*In zake* : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van artikel 40 van de wet van 28 november 2021 « om justitie menselijker, sneller en straffer te maken » (wijziging van artikel 10, § 3, vijfde lid, van de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers »), ingesteld door Magali Clavie.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, M. Pâques, T. Detienne, D. Pieters en S. de Bethune, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 25 mei 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 30 mei 2022, heeft Magali Clavie, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. De Beys, Mr. L. Depré en Mr. G. Rolland, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van artikel 40 van de wet van 28 november 2021 « om justitie menselijker, sneller en straffer te maken » (wijziging van artikel 10, § 3, vijfde lid, van de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers »), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 november 2021, tweede editie.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. N. Bonbled, Mr. L. Bouhyaoui en Mr. J. Geysens, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 1 maart 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en S. de Bethune 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 15 maart 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 15 maart 2023 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 -

A.1. De verzoekende partij vordert de vernietiging, in artikel 40 van de wet van 28 november 2021 « om justitie menselijker, sneller en straffer te maken » (hierna : de wet van 28 november 2021), van de woorden « en ze is verbonden aan de spilindex welke van toepassing was op 1 april 2020, zijnde 107,20 ». De verzoekende partij behoort tot de magistratuur en is benoemd tot rechter in de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel. Bij ministerieel besluit van 19 maart 2020 is zij aangesteld tot voorzitter van de Kansspelcommissie voor een mandaat van zes jaar. Bovenop haar gewone wedde als magistraat, die zij behoudt, geeft haar nieuwe ambt, met toepassing van artikel 10, § 3, vijfde lid, van de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » (hierna : de wet van 7 mei 1999), recht op een jaarlijkse weddetoelage voor een bedrag van 15 000 euro. Die toelage, die in 2010 is ingevoerd en destijds niet geïndexeerd was, is voortaan, door de werking van de bestreden bepaling, onderworpen aan de regel van de indexering, die is verbonden aan de spilindex die in werking is getreden op 1 april 2020, namelijk 107,20. De verzoekende partij verwijt de wetgever dat hij voor de voormelde spilindex heeft gekozen veeleer dan voor de spilindex die van toepassing is op de magistraten, namelijk 138,10, met toepassing van artikel 362 van het Gerechtelijk Wetboek, dat *in fine* verwijst naar artikel 1 van het koninklijk besluit van 13 december 1989 « houdende koppeling van sommige uitgaven in de overheidssector aan een nieuwe spilindex ». De verzoekende partij merkt op dat de indexering die is verbonden aan de toelage die zij ontvangt, overeenstemt met een verhoging van 1 250 euro naar 1 275 euro per maand, namelijk 2 %, hetgeen zij ontoereikend acht.

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

A.2. De verzoekende partij voert aan dat zij doet blijken van een belang om in rechte te treden, daar de bestreden bepaling ten volle van toepassing op grond van haar hoedanigheid van voorzitter van de Kansspelcommissie. De indexeringsregel die het voorwerp uitmaakt van het beroep, die zij te gering en discriminerend acht, heeft het bedrag van de weddetoelage die zij ontvangt, verhoogd van 15 000 euro tot 15 300 euro per jaar, en niet tot 25 603,44 euro per jaar, het bedrag van die weddetoelage indien zou zijn gekozen voor de spilindex die van toepassing is op alle magistraten. Zij is derhalve van mening dat de bestreden bepaling een negatieve weerslag heeft gehad op haar financiële situatie en dat de gevorderde vernietiging voor haar gunstig zou zijn, in zoverre zij de wetgever zou toelaten de indexeringsregel opwaarts te herzien, rekening houdend met het verschil in behandeling dat zou worden vastgesteld.

### *Ten gronde*

A.3.1. De verzoekende partij leidt een enig middel af uit de schending, door de bestreden bepaling, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.3.2. Allereerst voert de verzoekende partij aan dat een verschil in behandeling bestaat tussen de voorzitter van de Kansspelcommissie en alle andere ambtenaren van de Staat, inzonderheid de magistraten, in zoverre de

indexering van de inkomsten van de eerstgenoemde (spilindex : 107,20) minder zou bedragen dan die welke van toepassing is op de laatstgenoemden (spilindex : 138,10).

De verzoekende partij merkt op dat het oorspronkelijk de bedoeling was dat de voorzitter van de Kansspelcommissie dezelfde bezoldiging kreeg als de advocaten-generaal bij het Hof van Cassatie. Volgens haar moesten hun respectieve regelingen met elkaar worden verbonden, ook wat de regels van indexering betreft. Zij wijst erop dat de voorzitter van de Hoge Raad voor de Justitie eveneens recht heeft op een identieke jaarlijkse weddetoelage, en dat het bedrag van die toelage is geïndexeerd tegen de spilindex 138,10.

Het verschil in behandeling is niet van dien aard de doelstellingen te bereiken die worden uiteengezet in de parlementaire voorbereiding van de wet van 28 november 2021, namelijk het waarborgen van de onafhankelijkheid van de voorzitter van de Kansspelcommissie ten overstaan van elke poging tot beïnvloeding van de sector, alsook het vrijwaren van de financiële aantrekkelijkheid van het ambt, uitgaande van het principe dat, elf jaar na de invoering van de weddetoelage, « een indexering [...] niet meer dan logisch is ». In die optiek is de keuze voor een andere spilindex die veel minder bedraagt dan de spilindex die van toepassing is op alle andere magistraten, tegenstrijdig.

De verzoekende partij is van mening dat de wetgever het hiervoor opgemerkte verschil in behandeling niet heeft verantwoord. In antwoord op een schrijven van haar heeft de minister alleen gewezen op de ontstentenis van een politiek akkoord binnen de Regering.

A.3.3. Vervolgens voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepaling een onverantwoorde inmenging vormt in haar eigendomsrecht in de zin van artikel 16 van de Grondwet en van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij is van mening dat de wetswijziging een legitieme verwachting van haar kant heeft doen verdwijnen, namelijk dat de jaarlijkse weddetoelage die zij ontvangt wordt onderworpen aan dezelfde indexeringsregel als die welke geldt voor alle wedden van het openbaar ambt en van de gerechtelijke wereld. Dat is des te meer van belang daar het bedrag van de toelage niet in aanmerking wordt genomen voor haar toekomstig pensioen.

A.4.1. Inleidend voert de Ministerraad de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het enige middel aan, op twee punten : enerzijds, in zoverre het artikel 16 van de Grondwet beoogt, daar geen enkele onteigening, noch eigendomsoverdracht plaatsheeft door de werking van de bestreden bepaling en, anderzijds, in zoverre de verzoekende partij haar pensioenrechten vermeldt, daar die regeling losstaat van het onderhavige beroep.

A.4.2. De Ministerraad betwist het bestaan van het door de verzoekende partij opgeworpen verschil in behandeling, in zoverre de geïndexeerde categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij lijkt aan te voeren, blijft de voorzitter van de Kansspelcommissie zijn wedde van magistraat genieten, alsook de daaraan verbonden voordelen, die zijn onderworpen aan de indexering tegen de spilindex 138,10. In werkelijkheid is alleen de jaarlijkse weddetoelage verbonden aan een andere spilindex. De meeste rijksambtenaren met wie de verzoekende partij zich vergelijkt, ontvangen echter niet een dergelijke premie, maar enkel een wedde. De situatie van een ambtenaar die slechts één bezoldiging geniet en die van de voorzitter van de Kansspelcommissie, die daar bovenop zulke hoge toelage ontvangt, kunnen bijgevolg niet op nuttige wijze met elkaar worden vergeleken. De Ministerraad is overigens van mening dat de lagere spilindex die van toepassing is op de premie van de verzoekende partij, legitiem is, daar de daaruit voortvloeiende indexering precies bovenop de basisbezoldiging, die reeds gunstig is geïndexeerd, komt. In elk geval bestaat er geen enkel grondwettelijk recht op de indexering van een forfaitaire toelage. Bijgevolg toont de verzoekende partij niet aan dat de beoogde categorieën vergelijkbaar zijn en kan geen enkel verschil in behandeling worden aangevoerd.

Dezelfde redenering geldt ook wanneer het ambt van voorzitter van de Kansspelcommissie wordt vergeleken met het ambt van voorzitter van de Hoge Raad voor de Justitie. Hoewel beide ambtenaren ieder recht hebben op een jaarlijkse weddetoelage van hetzelfde bedrag, namelijk 15 000 euro, verschillen hun opdrachten aanzienlijk en kunnen hun situaties bijgevolg evenmin op nuttige wijze met elkaar worden vergeleken. De Ministerraad merkt immers op dat de Hoge Raad voor de Justitie is opgericht om de werking van de rechterlijke macht grondig te hervormen. De nieuwe instelling beschikt dus over belangrijke bevoegdheden ten aanzien van de hele beroepsgroep en de voorzitter ervan vervult tal van concrete opdrachten. Die laatste verschillen van de opdrachten van de voorzitter van de Kansspelcommissie, die is opgericht om het Belgische beleid inzake kansspelen te verbeteren. De afbakening van die laatste instelling tot een welbepaalde sector onderscheidt die duidelijk van de Hoge Raad voor de Justitie.

A.4.3. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat het verschil in behandeling voldoende verantwoord is. Er wordt niet betwist dat in 2010 het voornaamste doel van de invoering van de weddetoelage erin bestond het ambt van voorzitter van de Kansspelcommissie aantrekkelijker te maken. Daartoe werd beslist een bezoldigingsregeling *sui generis* in te voeren, met een toelage van 15 000 euro, niet geïndexeerd. Er dient te worden vastgesteld dat, ondanks de aangegeven niet-indexering, het doel is bereikt daar de verzoekende partij zich kandidaat heeft gesteld voor die betrekking, met kennis van zaken. Met de wet van 28 november 2021 is het doel van aantrekkelijkheid hetzelfde gebleven. Er is enkel sprake van geweest die aantrekkelijkheid aan te passen aan het jaar 2021. De keuze voor de spilindex die van kracht was op de dag van de benoeming van de huidige voorzitter is bijgevolg legitiem. Integendeel, de keuze voor de spilindex verbonden aan het jaar 1990, namelijk 138,10, zou geen enkele zin hebben gehad. Volgens de Ministerraad toont de verzoekende partij op geen enkel ogenblik aan dan het voormelde doel niet is bereikt.

In werkelijkheid is het de ontstentenis van een indexering die door de wetgever van 2021 ontoereikend werd bevonden, in het licht van wat thans als aantrekkelijk kan worden beschouwd. De indexering op de datum dat de voorzitter in functie in dienst is getreden, is een objectief criterium, temeer daar die bijgevolg reeds retroactief is. De kritiek van de verzoekende partij ten aanzien van de spilindex van 107,20 is dus een opportuniteitskritiek die niet door het Hof kan worden beslecht.

A.4.4. Ten aanzien van de inmenging in het eigendomsrecht betwist de Ministerraad de argumentatie van de verzoekende partij. Er is te dezen geen enkele legitieme verwachting. Door voorzitter van de Kansspelcommissie te worden, kon de verzoekende partij niet verwachten een jaarlijkse weddetoelage van hetzelfde bedrag te ontvangen als dat bij de Hoge Raad voor de Justitie, aangezien het bij de oproep tot kandidaatstelling duidelijk was dat het bedrag niet geïndexeerd was, overeenkomstig de wet. In elk geval kunnen de indexeringsvoorwaarden niet als een inmenging in het eigendomsrecht worden beschouwd. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat de inmenging om de hiervoor uiteengezette redenen voldoende verantwoord is.

A.5.1. In haar memorie van antwoord weerlegt de verzoekende partij de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het middel in het licht van artikel 16 van de Grondwet. Er wordt integendeel aangenomen dat dat laatste artikel een onlosmakelijk geheel vormt met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het Hof is derhalve bevoegd om daarvan kennis te nemen.

A.5.2. Ten aanzien van de vergelijkbaarheid herinnert de verzoekende eraan dat de wetgever oorspronkelijk erin voorzag uitdrukkelijk te verwijzen naar het bedrag van de forfaitaire toelage van de advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie. Die toelage is echter geïndexeerd tegen de spilindex 138,10. Pas achteraf heeft de wetgever ervoor gekozen te voorzien in een toelage van een vast en niet-geïndexeerd bedrag.

De verzoekende partij betwist vervolgens de verschillen die zouden bestaan tussen de beoogde categorieën. De bezoldiging van de voorzitter van de Kansspelcommissie bestaat uit twee delen : de primaire bezoldiging als magistraat en de secundaire bezoldiging die overeenstemt met de jaarlijkse weddetoelage. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, vormt het geheel één algemeen loon. De beoogde categorieën zijn bijgevolg vergelijkbaar.

Bovendien ziet de verzoekende partij niet in hoe het legitiem zou een verschillende index toe te passen naargelang het om een weddetoelage of een gewone « bezoldiging » gaat. Die toelage, die eveneens 15 000 euro bedraagt, wordt overigens geïndexeerd tegen de spilindex 138,10 bij de Hoge Raad voor de Justitie. De aanpassing van de bezoldiging aan de levensduurte, die dezelfde is voor iedereen, vormt de bestaansreden voor dat indexeringsmechanisme. Het is dus niet de bedoeling dat dat mechanisme varieert naar gelang van het uitgeoefende ambt.

De verzoekende partij weerlegt eveneens het argument in verband met het jaar van de spilindex. Volgens de Ministerraad is de spilindex die van toepassing is op alle ambtenaren, namelijk 138,10, verbonden met het jaar 1990. Het zou bijgevolg niet coherent zijn die toe te passen op een wetswijziging van 2021. Dat is volgens de verzoekende partij volkomen verkeerd, daar de nieuwe betrekkingen die in het openbaar ambt sinds meer dan dertig jaar worden gecreëerd, alle zijn onderworpen aan die « vroegere » spilindex. Als bewijs verwijst zij naar de weddetoelage die van toepassing is bij de Hoge Raad voor de Justitie en die is geïndexeerd tegen de spilindex 138,10, terwijl die instelling pas in 1999 is opgericht, of bij de strafuitvoeringsrechtbank die is opgericht in 2007, en bij nog vele andere.

Ten slotte voert de verzoekende partij aan dat het argument van de verschillen met betrekking tot de inhoud van de opdrachten van de beoogde categorieën teneinde de niet-vergelijkbaarheid te verantwoorden, niet opgaat.

Er is geen enkele reden dat de verschillende soorten opdrachten een verschil in indexeringsmechanisme verantwoorden, temeer daar op alle rijksambtenaren met uitzondering van de voorzitter van de Kansspelcommissie dezelfde spilindex wordt toegepast, namelijk 138,10. Echter, alleen al op het gerechtelijk niveau hebben de beoogde opdrachten zowel betrekking op de secretarissen als op de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie. Bovendien zijn de ambten van voorzitter van de Kansspelcommissie en van voorzitter van de Hoge Raad voor de Justitie zeer vergelijkbaar, daar het erom gaat een sector te reguleren (de kansspelen, het gerecht) door diverse administratieve en adviserende opdrachten te vervullen.

A.5.3. In haar memorie van antwoord preciseert de verzoekende partij, ten aanzien van het ontoereikende karakter van de verantwoording voor het verschil in behandeling, dat de wil van de wetgever erin bestond het bedrag te indexeren teneinde de aantrekkelijkheid van de toelage te waarborgen door ze aan te passen aan de huidige levensduurte. Het is dus tegenstrijdig om te kiezen voor de spilindex 107,20, die overeenstemt met een verhoging van 2 % over elf jaar, terwijl de inflatie tussen 2010 en 2020 19 % bedroeg.

In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert is de datum van inwerkingtreding van de verzoekende partij is overigens geen objectief criterium, daar alle andere rijksambtenaren, ongeacht de datum waarop hun ambt is gecreëerd, zijn onderworpen aan de spilindex van het jaar 1990. Het is ten slotte absurd te beweren dat de bestreden wet retroactief is, daar die in werking is getreden op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

A.5.4. Ten aanzien van de inmenging in haar eigendomsrecht antwoordt de verzoekende partij dat het overduidelijk is dat de legitieme verwachting niet voortvloeit uit haar kandidaatstelling voor de betrekking die zij bekleedt, zoals de Ministerraad aanvoert, maar wel uit de bestreden bepaling. Zij verwachtte immers op legitieme wijze dat de indexering, die het voorwerp uitmaakt van de wet, wordt afgestemd op de indexering die van toepassing is op alle rijksambtenaren.

A.6.1. In zijn memorie van wederantwoord is de Ministerraad van mening dat de door de verzoekende partij vermelde magistraten van de Hoge Raad voor de Justitie en van de strafuitvoeringsrechtbank, niet vergelijkbaar zijn met de voorzitter van de Kansspelcommissie. De weddetoelage die de laatstgenoemde geniet, bedraagt overigens drie keer meer dan die welke geldt voor de magistraten bij de strafuitvoeringsrechtbank. In elk geval toont de verzoekende partij niet aan in welke zin de nieuwe indexering, tegen de spilindex 107,20, niet toelaat het ambt aantrekkelijker te maken en de risico's van externe beïnvloeding te voorkomen. De tussen 2010 en 2020 opgetekende inflatie verandert niets daaraan. De Ministerraad verklaart dat er geen grondwettelijke verplichting bestaat om te voorzien in een identieke indexering voor de bezoldiging van elk ambt, noch een verplichting om te voorzien in een indexering voor de andere bedragen dan de hoofdbezoldiging. Het betreft een beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Ten slotte blijft de Ministerraad erbij dat de datum van inaanmerkingneming van de spilindex objectief is, en dat het loutere feit dat andere ambtenaren zijn onderworpen aan een index van 1990, niets daaraan verandert.

A.6.2. Ten aanzien van de inmenging in het eigendomsrecht repliceert de Ministerraad dat, luidens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en die van het Grondwettelijk Hof, een « voldoende aangetoonde schuldvordering » of een « door de interne wetgeving toegekende sociale uitkering » een legitieme verwachting vormt. Te dezen is aan geen enkele van die voorwaarden voldaan.

- B -

### *Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan*

B.1.1. Het beroep tot vernietiging heeft betrekking op de bezoldigingsregeling voor de voorzitter van de Kansspelcommissie, een orgaan dat is opgericht bij de Federale Overheidsdienst Justitie bij artikel 9 van de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » (hierna : de wet

van 7 mei 1999). Artikel 10, § 3, van dezelfde wet, zoals het van kracht was vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet, bepaalde :

« De voorzitter wordt op voordracht van de minister van Justitie bij een in de Ministerraad overlegd besluit door de Koning benoemd uit de Nederlandstalige en Franstalige magistraten die overeenkomstig artikel 43<sup>quinquies</sup> van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken het bewijs van de kennis van de Franse, respectievelijk Nederlandse taal hebben geleverd.

De voorzitter oefent zijn ambt voltijds uit.

Hij mag tijdens de duur van zijn mandaat geen andere beroepsbezigheid uitoefenen.

De voorzitter van de commissie behoudt als magistraat zijn plaats op de ranglijst. Gedurende zijn opdracht wordt hij geacht zijn ambt te hebben uitgeoefend. De bepalingen inzake inruststelling en pensioen zijn op hem van toepassing. In de vervanging van de magistraat wordt voorzien door een benoeming in overtal overeenkomstig de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek. Wanneer het een korpschef betreft, wordt in zijn vervanging voorzien door de benoeming in overtal van een magistraat uit de onmiddellijk lagere rang. De voorzitter wordt van rechtswege gedetacheerd.

De voorzitter blijft zijn wedde met de daaraan verbonden verhogingen en voordelen genieten. De voorzitter ontvangt daarnaast een jaarlijkse weddetoelage van 15 000 euro, niet geïndexeerd, onverminderd de eventuele taalpremie ».

B.1.2. Het vijfde lid van de voormelde bepaling is ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 10 januari 2010 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, wat de Kansspelcommissie betreft » (hierna : de wet van 10 januari 2010) en is in werking getreden op 1 januari 2011. De niet-geïndexeerde weddetoelage die daarbij is ingevoerd, is als volgt verantwoord in de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 :

« Volgens de *staatssecretaris* was het aanvankelijk de bedoeling de bezoldiging van de voorzitter af te stemmen op die van de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie, naar analogie van de financiële regeling die gangbaar is bij vergelijkbare instanties.

Vervolgens werd beslist een weddetoeslag van 15 000 euro toe te kennen, wat overeenstemt met het verschil tussen de wedde van een advocaat-generaal bij het hof van beroep en de wedde van een advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie.

In plaats van laatstgenoemde wedde als ijkpunt te nemen, werd ervoor gekozen via dit wetsontwerp het exacte bedrag van die weddetoeslag in de wet van 1999 op te nemen. Aldus wordt voorkomen dat een substituut die tot voorzitter van de commissie wordt aangewezen, dezelfde wedde zou hebben als een advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/006, p. 54).

B.1.3. Het bestreden artikel 40 van de wet van 28 november 2021 « om justitie menselijker, sneller en straffer te maken » (hierna : de wet van 28 november 2021) wijzigt het hiervoor aangehaalde vijfde lid. Dat artikel bepaalt :

« In artikel 10, § 3, vijfde lid, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, gewijzigd bij de wet van 10 januari 2010, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° de woorden ‘ niet geïndexeerd, ’ worden opgeheven;

2° het lid wordt aangevuld met de volgende zin :

‘ Voor deze jaarlijkse weddetoelage geldt de indexeringsregeling en ze is verbonden aan de spilindex welke van toepassing was op 1 april 2020, zijnde 107,20. ’ ».

De verzoekende partij vordert inzonderheid de vernietiging van de woorden « en ze is verbonden aan de spilindex welke van toepassing was op 1 april 2020, zijnde 107,20 ».

B.1.4. Die bepaling is in de parlementaire voorbereiding verantwoord als volgt :

« De wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, wat de Kansspelcommissie betreft, heeft het vijfde lid van artikel 10, § 3, ingevoerd en voorziet in een jaarlijkse weddetoelage van 15 000 euro voor de voorzitter van de Kansspelcommissie.

Uit de parlementaire werkzaamheden blijkt dat deze salarisaanvulling hoog genoeg moet zijn om te voorkomen dat de kanspelsector invloed op de voorzitter probeert uit te oefenen. Uit deze werkzaamheden blijkt eveneens dat het aanvankelijk de bedoeling was om het salaris van de voorzitter van de Kansspelcommissie gelijk te trekken met dat van de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie, maar dat later, om rekening te houden met de oorspronkelijke status van de voorzittende rechter, werd beslist om te werken met een salarisvergoeding van 15 000 euro, wat overeenkomt met het verschil tussen het salaris van een advocaat-generaal bij het Hof van Beroep en het salaris van een advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie.

In de wet van 10 januari 2010 werd de salarisaanvulling niet geïndexeerd. Niemand zal ontkennen dat de aantrekkelijkheid van een toeslag van 15 000 euro in 2021 helemaal niet dezelfde is als in 2010 en dat een indexering dus niet meer dan logisch is. Bovendien komt hiermee de uiteindelijke doelstelling van de salarisaanvulling in het gevaar, namelijk ervoor zorgen dat de kanspelsector geen invloed kan uitoefenen op de voorzitter.

Daar de huidige voorzitter van de kansspelcommissie op 1 april 2020 bij koninklijk besluit van 19 maart 2020 werd benoemd, is de salarisaanvulling onderworpen aan het indexeringsregime dat gekoppeld is aan het op die datum geldende spilindexcijfer, namelijk 107,20 » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-2175/001, pp. 38-39).

*Ten gronde*

B.2. De verzoekende partij leidt een enig middel af uit de schending, door de bestreden bepaling, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De grief heeft betrekking op de spilindex waaraan de indexering is verbonden van de jaarlijkse weddetoelage van 15 000 euro die zij geniet als voorzitter van de Kansspelcommissie. Die spilindex is de index die van kracht was op 1 april 2020, namelijk 107,20. De verzoekende partij is van mening dat die keuze een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan ten opzichte van het indexeringsstelsel dat van toepassing is op het openbaar ambt in het algemeen en op de magistraten in het bijzonder. De spilindex die op hen van toepassing is, is de index die van kracht was op 1 januari 1990, namelijk 138,10. Daarnaast is zij van mening dat dat verschil in behandeling een onverantwoorde aantasting van haar eigendom inhoudt.

B.3.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.3.2. Het bepalen van de wedden, toelagen en aanvullende premies in het openbaar ambt, alsook het vaststellen van een mechanisme voor de loonindexering vallen onder het socio-economisch beleid van de overheid. De wetgever beschikt ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid en het Hof kan de maatregelen die daarop betrekking hebben, alleen afkeuren indien zij op een kennelijk onredelijke beoordeling berusten.



Er bestaat geen enkele algemene grondwettelijke verplichting om de bezoldigingen te indexeren, ook niet wat betreft de aanvullende jaarlijkse weddetoelagen. Echter, wanneer de wetgever voorziet in een mechanisme om de bezoldigingen aan te passen, mag hij dat niet doen op een wijze die leidt tot een onverantwoord verschil in behandeling of tot een onevenredige beperking van het eigendomsrecht van de betrokkenen.

B.4. Uit de in B.1.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever die vaststelde dat het bedrag van de jaarlijkse weddetoelage niet langer adequaat was op het ogenblik van de debatten, namelijk in 2021, dat bedrag wilde indexeren. Teneinde die nieuwe indexering op de meest gepaste wijze toe te passen op de situatie van de huidige voorzitter van de Kansspelcommissie sinds zijn benoeming, is beslist de datum van die eerste indexering vast te stellen op 1 april 2020. Dat criterium is objectief.

B.5. De verhoging van de jaarlijkse weddetoelage door de indexering, verhoging die de verzoekende partij te gering acht, vloeit niet rechtstreeks voort uit de waarde van de spilindex, maar uit de in de bestreden bepaling vastgestelde datum voor de eerste indexering van dat bedrag, dat voorheen niet-geïndexeerd werd. In werkelijkheid beoogt de verzoekende partij niet de geleidelijke aanpassing van haar jaarlijkse weddetoelage aan de levensduurte, daar die toelage zoals de andere bezoldigingen van het openbaar ambt in de toekomst zal worden geïndexeerd, maar zij bekritiseert de ontstentenis van een herwaardering van die toelage voor het verleden, die voortvloeit uit het feit dat de eerste indexeringsrang van de jaarlijkse weddetoelage is vastgesteld op 1 april 2020.

B.6.1. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010, aangehaald in B.1.2, blijkt dat de oorspronkelijke niet-indexering van de jaarlijkse weddetoelage niet werd geacht de nagestreefde doelen te belemmeren, namelijk het ambt aantrekkelijker maken en beletten dat de kansspelsector de voorzitter tracht te beïnvloeden.

B.6.2. Gelet op zijn ruime beoordelingsvrijheid ter zake, vermocht de wetgever van 2021 op zijn beurt te stellen dat de aan de voorzitter van de Kansspelcommissie toegekende niet-geïndexeerde weddetoelage van 15 000 euro toegekend op zich voldoende aantrekkelijk was gebleven gedurende de periode van negen jaar en drie maanden sinds de inwerkingtreding van de jaarlijkse weddetoelage. Bijgevolg is het niet onredelijk dat de wetgever ervoor kiest dat

bedrag aan te passen vanaf de datum van de benoeming van de huidige voorzitter van de Kansspelcommissie, zonder daarom over te gaan tot een herwaardering van die toelage voor het verleden.

B.7. De keuze om de jaarlijkse weddetoelage van de voorzitter van de Kansspelcommissie niet te herwaarderen voor het verleden, heeft overigens geen onevenredige gevolgen. De verzoekende partij heeft immers geen vermindering van haar algemene bezoldiging gekend in vergelijking met die welke op het ogenblik van haar benoeming gold. De jaarlijkse weddetoelage vormt overigens een aanvulling op de bezoldiging die, met toepassing van artikel 10, § 3, vijfde lid, van de wet van 7 mei 1999, bovenop haar wedde van magistraat en de daaraan verbonden verhogingen en voordelen komt, waarop de bestreden wet geen betrekking heeft.

B.8. Het Hof moet voorts nagaan of de bestreden bepaling geen onevenredige beperking inhoudt van het recht van de verzoekende partij in het licht van artikel 16 van de Grondwet en van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.9.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

B.9.2. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

B.9.3. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en tegen elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

Dat artikel doet geen afbreuk aan het recht dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk acht om toezicht uit te oefenen op het gebruik van de eigendom in overeenstemming met het algemeen belang.

De inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom is enkel verenigbaar met dat recht indien ze een redelijk verband van evenredigheid heeft met het nagestreefde doel, dit wil zeggen indien ze het billijke evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van dat recht niet verbreekt. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is eveneens van oordeel dat de lidstaten ter zake over een grote appreciatiemarge beschikken (EHRM, 2 juli 2013, *R.Sz. t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2013:0702JUD004183811, §38).

B.10. Aangezien artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met die welke zijn opgenomen in artikel 16 van de Grondwet, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de bestreden bepaling, ermee rekening houdt.

B.11.1. De bezoldigingen van de magistraten worden beschermd door artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EHRM, 15 oktober 2013, *Savickas t. Litouwen*, ECLI:CE:ECHR:2013:1015DEC006636509, § 91).

B.11.2. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens houdt geen recht in om eigendom te verwerven (EHRM, 13 juni 1979, *Marckx t. België*, ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374, § 50). Weliswaar kunnen in bepaalde omstandigheden gefundeerde verwachtingen met betrekking tot de verwezenlijking van toekomstige eigendomstitels onder de bescherming van de voormelde verdragsbepaling vallen. Dat veronderstelt evenwel dat er sprake is van een rechtens afdwingbare titel en dat een

voldoende basis bestaat in het nationaal recht alvorens een rechtsonderhorige zich op een legitieme verwachting kan beroepen. De loutere hoop om het genot van eigendom te verkrijgen, maakt geen dergelijke legitieme verwachting uit (EHRM, 28 september 2004, *Kopecky t. Slovakije*, ECLI:CE:ECHR:2004:0928JUD004491298, § 35).

B.12.1. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, kan de loutere hoop dat haar jaarlijkse weddetoelage wordt geherwaardeerd voor de periode die voorafgaat aan 1 april 2020, niet worden beschouwd als een legitieme verwachting in de zin van de voormelde rechtspraak.

B.12.2. Er is derhalve geen inmenging in het recht op het ongestoord genot van eigendom van de verzoekende partij.

B.13. Het enige middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 27 april 2023.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

P. Nihoul