

Rolnummers 795, 796 en 799
Arrest nr. 23/96 van 27 maart 1996

A R R E S T

In zake : de beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van de wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans en A. Arts, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 19, 20 en 21 december 1994 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 20, 21 en 22 december 1994, is beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging ingesteld van :

a. artikel 13 van de wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 21 juni 1994, door Philippe Vande Castele, wonende te 2900 Schoten, Klamperdreef 7;

b. onder meer de artikelen 27 en 51 van voormelde wet, door de v.z.w. Vereniging van Officieren in Actieve Dienst (V.O.A.D.), met zetel te 1000 Brussel, Karmelietenstraat 24, de v.z.w. Koninklijk Onderling Verbond der Belgische Onderofficieren (K.O.V.B.O.O.), die keuze van woonplaats heeft gedaan te 1030 Brussel, Milcampslaan 77, Jean-Michel Carion, wonende te 5140 Sombreffe, rue Potriau 17, Paul Bleyfuesz, Guido Berwouts en Pascal Mangon, die allen keuze van woonplaats hebben gedaan te 1030 Brussel, Milcampslaan 77;

c. onder meer de artikelen 5 en 86 van voormelde wet, door de v.z.w. V.O.A.D., de v.z.w. K.O.V.B.O.O., Jean-Michel Carion, Paul Bleyfuesz en Guido Berwouts, allen voornoemd.

De zaken zijn ingeschreven respectievelijk onder de nummers 795, 796 en 799 van de rol van het Hof.

II. De rechtspleging

Bij arrest nr. 81/95 van 14 december 1995 heeft het Hof het geschil beëindigd in de zaken met rolnummers 782 en 793, die waren samengevoegd met de huidige beroepen, heeft het uitspraak gedaan over een deel van de in de zaken met rolnummers 795, 796 en 799 aangevochten bepalingen en heeft het, voor het overige :

- de uitspraak aangehouden met betrekking tot de artikelen 6, 13, 27 en 51 van de wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel en met betrekking tot het niet vernietigde deel van de artikelen 5 en 86 van dezelfde wet;

- de heropening van de debatten gelast teneinde de partijen in het geding in de beroepen met rolnummers 795, 796 en 799 toe te staan zich nader te verklaren omtrent het ambtshalve opgeworpen middel in punt B.7.3.6 van het arrest, dat als volgt luidt :

« In het tweede type van maatregelen wordt voorzien door alle in het middel vermelde bepalingen van de wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel. Zij machtigen de Koning ertoe de opleidingsperiode die in aanmerking moet worden genomen, de som die door diegene die wegens uitzonderlijke

redenen zijn ontslag verkrijgt, moet worden terugbetaald en de modaliteiten van die terugbetaling te bepalen.

Krachtens artikel 182 van de Grondwet worden de verplichtingen van de militairen bepaald door de wet. Indien de terugbetalingen die ten laste worden gelegd van de militair die ontslag heeft genomen als verplichtingen in de zin van die bepaling zouden moeten worden beschouwd, zou de vraag rijzen of de aan de Koning verleende machtigingen om het bedrag van die terugbetalingen te bepalen, in overeenstemming zijn met artikel 182 van de Grondwet en, zo niet, of de wetgever het beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet heeft miskend door aan een categorie van militairen de waarborg te ontnemen waarin die bepaling voorziet.

Het middel dat is afgeleid uit een eventuele schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang met artikel 182, dient ambtshalve te worden opgeworpen. De debatten dienen te worden heropend om de partijen de gelegenheid te bieden hun standpunt hieromtrent kenbaar te maken. »;

- die partijen uitgenodigd een aanvullende memorie betreffende dat enkele punt in te dienen tegen 19 januari 1996.

Aanvullende memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 16 januari 1996 ter post aangetekende brief;
- de verzoekende partijen, bij op 18 januari 1996 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 14 februari 1996 heeft het Hof, wat betreft de aangevochten bepalingen waarover de uitspraak is aangehouden, de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 5 maart 1996.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 15 februari 1996 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 5 maart 1996 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. S. Huart, advocaat bij de balie te Brussel, voor de v.z.w. K.O.V.B.O.O., J.-M. Carion, P. Bleyfuesz, Ph. Vande Castele, G. Berwouts en P. Mangon;
 - . Ph. Vande Castele, voor de v.z.w. V.O.A.D.;
 - . luitenant-kolonel J. Govaert en majoor R. Gerits, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers G. De Baets en P. Martens verslag uitgebracht;
- zijn de partijen gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de Ministerraad

A.1.1. Het ambtshalve opgeworpen middel heeft enkel betrekking op het beslissingsniveau waarop de bepalingen nopens de terugbetalingsplicht dienen genomen te worden en niet op de terugbetalingsplicht op zich.

A.1.2. De essentiële elementen van de terugbetalingsplicht werden vastgesteld door de wetgever zelf, namelijk het feit dat die terugbetaling slechts betrekking kan hebben op een gedeelte van de vormingskosten en/of van de toetredingspremie; dat het terug te betalen bedrag afhankelijk moet zijn van de duur van de gevolgde vorming en, voor de militairen van het actief kader, van de werkelijke vervulde dienst; dat het bedrag per vorming moet worden bepaald; dat de verplichting tot terugbetaling enkel het gevolg is van de eigen keuze van de militair aangezien enkel de militair die om uitzonderlijke redenen toch zijn ontslag op eigen aanvraag verkrijgt vooraleer de door het Hof niet als onredelijk beschouwde rendementsperiode is verstreken, verplicht is de voornoemde som terug te betalen.

De bevoegdheid van de Koning is beperkt tot de uitvoering van voormelde essentiële bepalingen. De uitoefening van de reglementeringsbevoegdheid van de Koning beperkt zich inzonderheid tot vormingskosten (zodat het maximum van de terug te vorderen som in principe voor elk geval wordt bepaald); tot een gedeelte van die kosten (zodat de volledige vormingskosten, wedde inbegrepen, dus zeker niet kunnen worden teruggevorderd); tot een gradueel systeem waarbij de terug te betalen som daalt naar gelang van de duur van de gevolgde vorming en, voor de militairen van het actief kader, de duur van de reeds gepresteerde periode van werkelijke dienst; tot een systeem waarin de vormingskosten in principe per vorming moeten worden gedifferentieerd; wat de terugbetaling van de vormingskosten betreft, tot die militairen van het actief kader, die hetzij een hoger brevet van piloot hebben behaald, hetzij beroepsofficieren en -onderofficieren (en dus niet vrijwilligers) zijn die een diploma hebben behaald bij Landsverdediging en die op eigen aanvraag het leger vroegtijdig willen verlaten; ten slotte, wat de terugbetaling van de vormingskosten betreft, tot de kandidaten die niet willen dienen als militair korte termijn en die, hetzij het hoger brevet van piloot hebben behaald, hetzij als kandidaat-beroepsofficier of kandidaat-beroepsonderofficier een diploma bij Landsverdediging hebben behaald.

Voor de in die bepalingen bedoelde militairen wordt dus het principe van de terugbetalingsverplichting door de wetgever zelf bepaald, evenals, enerzijds, de zeer specifieke voorwaarden waaronder die verplichting van toepassing is en, anderzijds, de beperkingen die aan de Koning worden opgelegd bij de implementatie van het systeem. Willekeur vanwege de uitvoerende macht is bijgevolg in alle redelijkheid uitgesloten.

A.1.3. De aldus door de wetgever zelf vastgestelde terugbetalingsplicht, waarbij de specifieke voorwaarden van inwerkingstelling, het maximumbedrag alsmede andere aan de Koning opgelegde toepassingsmodaliteiten door de wetgever zelf werden bepaald, beantwoordt aan de bevoegdheidsvoorwaarde betreffende de regeling van de verplichtingen van de militairen, opgenomen in artikel 182 van de Grondwet. De vaststelling *in concreto* van het bedrag, binnen de door de wetgever geschetste begrenzingen en rekening houdend met alle essentiële bepalingen die de wetgever heeft vastgesteld, kan daarentegen bezwaarlijk als de verplichting *qualitate qua* in de zin van artikel 182 van de Grondwet worden beschouwd.

A.1.4. De Ministerraad verwijst naar het arrest nr. 64/95, waarbij het Hof artikel 170 van de Grondwet aldus heeft opgevat dat het voor de wetgever de verplichting inhoudt om elke belasting en dus ook « de belastinggrondslag en het bedrag » zelf vast te stellen, en meent dat de vergelijking tussen artikel 170 en artikel 182 van de Grondwet niet helemaal opgaat en dat de aan de wetgever opgelegde verplichting in het kader van artikel 170 van de Grondwet dus strenger kon zijn dan de aan de wetgever met toepassing van artikel 182 van de Grondwet opgelegde verplichting.

Artikel 170 van de Grondwet handelt immers over belastingen, dit wil zeggen te betalen sommen met een zeer specifiek karakter, en in de door het voormelde arrest nr. 64/95 vernietigde decreetsbepaling werd ter zake aan de uitvoerende macht een volledige delegatie van bevoegdheid verleend.

Artikel 182 van de Grondwet handelt niet over belastingen, maar over grondbepalingen van het statuut van de militairen, inzonderheid wat hun rechten en verplichtingen betreft, zodat enkel de essentiële verplichtingen bij wet moeten worden bepaald, teneinde misbruik of willekeur van de uitvoerende macht uit te sluiten. De uitvoeringsbevoegdheid van de Koning moet in dat verband wel ruim worden opgevat : volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie en de Raad van State komt het immers de Koning toe uit het beginsel van de wet en haar algemene economie, de gevolgtrekkingen af te leiden welke daaruit natuurlijk voortvloeien volgens de geest die aan het ontwerp van de wet ten grondslag lag en de doeleinden die zij nastreeft. Ten aanzien van de in het geding zijnde grondwetsbepaling heeft de Raad van State geoordeeld dat ofschoon dat artikel 182 van de Grondwet de wetgever ermee belast de rechten en de verplichtingen van de militairen te regelen, de Koning niettemin aan artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet, naar luid waarvan de Koning het bevel over de

krijgsmacht voert, de bevoegdheid ontleent om de draagwijdte van die rechten en verplichtingen te bepalen.

A.1.5. Derhalve mocht de wetgever aan de Koning de bevoegdheid verlenen om de concrete draagwijdte van de terugbetalingsverplichting vast te stellen, waarvoor de wetgever overigens zelf de essentiële toepassingsvoorwaarden heeft bepaald. Gezien de specifieke aard van het gecreëerde systeem, dat betrekking heeft op een veelheid van vormen waarvan onder meer de duur verschilt, zou het onzinnig zijn dat de wetgever zich met de vaststelling van die hele reeks concrete bedragen zou bezighouden, zeker wanneer het bepalingen betreft die zijn gesitueerd binnen door de wetgever duidelijk vastgestelde begrenzingen.

De waarborg die artikel 182 van de Grondwet aan de militairen verleent, moet niet alleen in zijn juiste draagwijdte worden gezien, maar ook in het licht van het algemeen geldende artikel 108 van de Grondwet en van het specifiek voor de militairen geldende artikel 167 van de Grondwet. Het door de bestreden bepalingen vooropgestelde systeem biedt voldoende garanties om willekeur uit te sluiten, onverminderd de mogelijkheid voor de Raad van State om ten aanzien van de uitvoeringsbesluiten zijn toezicht uit te oefenen, indien militairen die zich in eenzelfde feitelijke toestand bevinden, ongelijk behandeld zouden worden door een dergelijk uitvoeringsbesluit.

A.1.6. De Ministerraad verzoekt bovendien om toepassing van artikel 117 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, en meer in het bijzonder met betrekking tot de in het arrest nr. 81/95 van 14 december 1995 gedeeltelijk vernietigde artikelen 5 en 86 van de bestreden wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel, enerzijds omdat niet alle bepalingen van voormelde artikelen 5 en 86 zijn vernietigd, anderzijds omdat sommige bepalingen die in die artikelen zijn vernietigd, betrekking hebben op de terugbetalingsverplichting, aangelegenheid waaromtrent de uitspraak door het arrest nr. 81/95 werd aangehouden.

Standpunt van de verzoekende partijen

A.2.1. De vaststelling van het statuut van militairen en rijkswachters is een voorbehouden aangelegenheid van de federale wetgever, die ter zake exclusief bevoegd moet worden geacht. Aangezien de Grondwet een regeling bij wet voorschrijft, is het statuut van de militairen volkomen aan de regelingsbevoegdheid van de Koning onttrokken : de toegewezen bevoegdheid is zeer gespecificeerd en leent zich niet tot enige subdelegatie. Artikel 182 van de Grondwet laat niet toe dat de federale wetgever enkel de beginselen van het militair statuut zou vastleggen. De wetgever dient alles te regelen, met inbegrip van de procedure, dit wil zeggen de wijze waarop de kandidaten vóór hun toetreding effectief kennis zullen nemen van de aan de status verbonden essentiële plichten.

Volgens de verzoekende partijen beklemtonen hedendaagse rechtspraak en rechtsleer het absoluut exclusieve karakter van de bevoegdheid van de federale wetgever. In een democratische rechtsstaat behoedt de wetgever de gemeenschap voor de uitvoerende macht, door het statuut van de gewapende macht, onder bevelhebberschap van de Koning, volledig zelf te bepalen. De waarborg van artikel 182 van de Grondwet laat geen afwijkingen toe waardoor de Koning in een of andere zin invloed zou kunnen uitoefenen op de militairen.

A.2.2. Aan de eerbiediging van het wettigheidsbeginsel, zoals ingeschreven in artikel 182 van de Grondwet, kan niet worden getornd, zodat de hoven en rechtbanken dat bevoegdheidsmiddel dienen op te werpen, enerzijds omdat de leden van de gewapende macht steeds moeten worden behoed voor elke mogelijke inmenging van de uitvoerende macht, anderzijds omdat alleen de wetgever bevoegd is om de uitoefening van de grondwettelijke rechten en vrijheden te regelen. Het ontzeggen van die kostbare grondwettelijke waarborgen aan bepaalde (of zelfs alle) militairen is een bijzondere vorm van discriminatie. Het grondrecht in kwestie kan worden ingeschreven in het gelijkheidsbeginsel, zeker wanneer verzoekers kunnen betogen dat het door de Grondwet aangewezen orgaan niet noodzakelijkerwijze de aan hem toegewezen bevoegdheid op dezelfde wijze zou uitoefenen als een ander orgaan, aangewezen bij wijze van subdelegatie door de wetgever.

Discriminerend is tevens dat de bestreden wetsbepalingen een beperkingsmechanisme invoeren op de uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden, met inbegrip van de individuele vrijheid en het verbod van dwangarbeid. De bestreden wetgeving roept tevens een aantal onnauwkeurigheden op die enkel door de wetgever kunnen worden opgelost. Bovendien is er een evidente discriminatie doordat de grondwettelijke waarborg krachtens welke enkel de door de Grondwet aangewezen benoemende overheid, namelijk de Koning, de ontslaaanvraag zal aanvaarden of weigeren, ontnomen wordt aan een nieuwe subcategorie van militairen.

A.2.3. De toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet impliceert tevens de toetsing van de bestreden bepalingen aan de door het Hof in het ambtshalve onderzoek te integreren « ter zake geldende beginselen », zoals daar zijn de beginselen inzake de individuele vrijheid, de verplichte arbeid en het Europees Gemeenschapsrecht, de geldende beginselen in de onderwijswetgeving, in de bevoegdheidsverdelende regels en de federale loyaliteit, de fiscaalrechtelijke beginselen, de beginselen betreffende de werking van de Staatsinstellingen, de staatsrechtelijke verplichting tot bekendmaking van normen en het rechtszekerheidsbeginsel, die volgens de verzoekende partijen miskend zijn, wat een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 182 van de Grondwet, uitmaakt.

A.2.4. Ook de verzoekende partijen wensen een verbetering van het arrest ten aanzien van de gedeeltelijke vernietiging van de artikelen 5 en 86 van de wet van 20 mei 1994, maar menen dat middels die verbetering beide artikelen *in globo* zouden moeten worden vernietigd. De niet vernietigde onderdelen machtigen immers de chef van de generale staf om indringende dienstverplichtingen op te leggen aan afgewezen kandidaten, een subdelegatie die geenszins verzoenbaar is met de algemene beginselen inzake de staatsordening en de uitoefening van de aan de wetgever en de Koning toegewezen bevoegdheden.

- B -

B.1. Bij arrest nr. 81/95 van 14 december 1995 heeft het Hof erop gewezen dat krachtens artikel 182 van de Grondwet de verplichtingen van de militairen bepaald worden door de wet. Ter

zake rees de vraag of, indien de terugbetalingen die ten laste worden gelegd van de militair die ontslag heeft genomen zouden moeten worden beschouwd als zijnde verplichtingen in de zin van die grondwetsbepaling, de aan de Koning in de artikelen 5, 6, 13, 27, 51 en 86 van de wet van 20 mei 1994 «inzake de rechtstoestanden van het militair personeel» verleende machtigingen om het bedrag van die terugbetalingen te bepalen, in overeenstemming zijn met artikel 182 van de Grondwet en, zo niet, of de wetgever het beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet heeft miskend door aan een categorie van militairen de waarborg te ontnemen waarin die bepaling voorziet.

B.2.1. Artikel 182 van de Grondwet luidt : «De wet bepaalt op welke wijze het leger wordt aangeworven. Zij regelt eveneens de bevordering, de rechten en de verplichtingen van de militairen. »

Door de voormelde bevoegdheden aan de wetgevende macht toe te kennen, heeft de Grondwetgever willen vermijden dat de uitvoerende macht alleen de gewapende macht regelt. Artikel 182 van de Grondwet waarborgt aldus aan iedere militair dat hij niet zou kunnen worden onderworpen aan verplichtingen zonder dat die zouden zijn vastgesteld door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

B.2.2. Ofschoon artikel 182 van de Grondwet de normatieve bevoegdheid voorbehoudt aan de federale wetgever, sluit het evenwel niet uit dat de wetgever een beperkte uitvoeringsmacht toekent aan de Koning.

B.2.3. De Ministerraad - die onderstreept dat de verplichting tot terugbetaling enkel het gevolg is van de eigen keuze van de militair - betoogt dat de wetgever het beginsel van de terugbetalingsplicht, die slechts betrekking kan hebben op een gedeelte van de vormingskosten en van de premie voor toetreding tot het beroepskader, heeft vastgesteld en heeft bepaald dat het terug te betalen bedrag moet verschillen naar gelang van de duur van de gevolgde vorming of, voor de militair van het actief kader, van de werkelijke vervulde dienst, en dat het per vorming moet worden vastgesteld.

B.2.4. De aldus door de wetgever ontwikkelde criteria zijn evenwel zo onnauwkeurig en onvolledig dat zij aan de Koning een te ruime beoordelingsvrijheid verlenen, die niet verenigbaar is

met artikel 182 van de Grondwet.

B.3. Door aan de Koning een zodanige bevoegdheid toe te kennen, heeft de wetgever aan een bepaalde categorie van militairen een grondwettelijke waarborg ontnomen.

Bijgevolg schenden de bestreden bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.4. De in A.1.6 en A.2.4 samengevatte verzoeken beogen een toevoeging of een weglating ten opzichte van hetgeen het Hof in zijn arrest nr. 81/95 heeft beslecht. Zij zijn vreemd aan de punten waarover het Hof de uitspraak heeft aangehouden. Zij kunnen niet worden opgevat als verzoeken tot rechtzetting, in de zin van artikel 117 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

B.5. De ongrondwettige bepalingen van de artikelen 5 en 86 van de wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel zijn die welke reeds werden vernietigd bij het arrest nr. 81/95.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt

- in artikel 9, § 2, vierde lid, van de wet van 23 december 1955 betreffende de hulpofficieren van de luchtmacht, piloten en navigatoren, zoals vervangen bij artikel 6 van de wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel, de zin «De Koning bepaalt het bedrag dat dient terugbetaald te worden naargelang van de duur van de gevolgde vorming en van de werkelijke dienst vervuld in de hoedanigheid van hulpofficier, alsook de nadere regels inzake de terugbetaling. »;

- artikel 21, vijfde lid, van de wet van 1 maart 1958 betreffende het statuut der beroepsofficieren van de land-, de lucht-, de zeemacht en de medische dienst en der reserveofficieren van alle krijgsmachtdelen en van de medische dienst, zoals vervangen bij artikel 13 van de voormelde wet van 20 mei 1994;

- artikel 23, vijfde lid, van de wet van 27 december 1961 houdende statuut van de onderofficieren van het actief kader der land-, lucht- en zeemacht en van de medische dienst, zoals vervangen bij artikel 27 van de voormelde wet van 20 mei 1994;

- artikel 17, vierde lid, van de wet van 12 juli 1973 houdende statuut van de vrijwilligers van het actief kader van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst, zoals vervangen bij artikel 51 van de voormelde wet van 20 mei 1994;

verwerpt de beroepen voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 27 maart 1996.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève