

Rolnummer 3009
Arrest nr. 39/2005 van 16 februari 2005

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 21 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, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot en J.-P. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 131.465 van 17 mei 2004 in zake P. Willems tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 1 juni 2004, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 21 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 het oorspronkelijk luidde vooraleer het werd gewijzigd door de wet van 20 mei 1994, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk genomen en in samenhang beschouwd met de artikelen 12, 23 en 182 van de Grondwet, in de mate dat die bepaling de minister van Landsverdediging toelaat om een eigen invulling te geven aan het begrip ‘ dienstbelang ’ door met name aan te nemen dat zij de minister toelaat een aangeboden ontslag te weigeren op grond van de encadreringsvereisten en omdat niet voldaan is aan de rendementsvoorwaarden ? »

P. Willems, die keuze van woonplaats heeft gedaan te 1180 Brussel, Vossendreef 4, en de Ministerraad hebben ieder een memorie en een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 1 december 2004 :

- is verschenen : luitenant-kolonel R. Gerits, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;
- is de voornoemde partij gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof 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 het verwijzende rechtscollege nam in 1982 dienst bij de krijgsmacht, alwaar hij een carrière opbouwde in het korps van de officieren van de medische dienst. In 1995 wordt hij benoemd tot geneesheer-kapitein. In 1993 en 1997 wordt de verzoeker een tijdelijke ambtsontheffing wegens persoonlijke aangelegenheden (hierna TAPA) toegestaan, telkens voor de duur van zes maanden. Op 24 april 1999 vraagt de verzoeker in hoofddorde zijn ontslag uit het kader der beroepsofficieren, om zijn betrekking in de burgersector, aangevat sinds het begin van de TAPA, te kunnen voortzetten. In ondergeschikte orde vraagt hij de verlenging van zijn TAPA. Dat verzoek wordt hem door de Minister geweigerd vanwege de encadreringsbehoeften en het niet hebben voldaan aan de rendementsvoorwaarden. Tegen die weigeringsbeslissing stelt de verzoeker bij de Raad van State een beroep in, dat slechts ontvankelijk wordt verklaard in zoverre het gericht is tegen de ministeriële weigering om de ontslagaanvraag van de verzoeker in te willigen. In één van de middelen betoogt de verzoeker dat artikel 21 van de wet van 1 maart 1958 de artikelen 10, 11, 12, 23 en 182 van de Grondwet schendt doordat die bepaling een te ruime bevoegdheidstoewijzing aan de Minister inhoudt daar deze voor de beoordeling van het dienstbelang een ruime discretionaire bevoegdheid heeft. De Raad van State stelt vast dat, overeenkomstig artikel 21 van de wet van 1 maart 1958, een minister het door een beroepsofficier aangevraagde ontslag enkel kan weigeren wanneer hij oordeelt dat dit ontslag strijdig is met het dienstbelang maar dat hij voor

de beoordeling van dat dienstbelang een ruime discretionaire bevoegdheid heeft, en stelt hierop de voormelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad stelt dat artikel 21 van de wet van 1 maart 1958 aan de Minister van Landsverdediging inzake het ontslag van beroepsofficieren een discretionaire appreciatiebevoegdheid toekent, waarbij de Raad van State enkel een onredelijke appreciatie mag afkeuren. Hij wijst erop dat in het bodemgeschil de Minister de aanvraag van de verzoeker verwierp op grond van twee feitelijke motieven waardoor het ontslag als strijdig werd bevonden met het dienstbelang, namelijk het tekort aan geneesheren-omnipracticen en het feit dat de betrokkene niet voldeed aan de rendementsvoorwaarde, zoals beschreven in de richtlijnen van het Ministerie van Landsverdediging.

A.1.2. Volgens de Ministerraad kan de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk genomen, niet schenden daar alle beroepsofficieren onderworpen waren aan dezelfde regel en hun statutaire situatie niet nuttig kan worden vergeleken met die van andere militairen of die van ambtenaren of werknemers in de privé-sector.

A.1.3. Wat de schending, door artikel 21 van de wet van 1 maart 1958, van de artikelen 12, 23 en 182 van de Grondwet betreft, omdat die bepaling de Minister zou toestaan een eigen invulling te geven aan het begrip dienstbelang door met name aan te nemen dat zij de Minister toestaat een ontslag te weigeren op grond van encadreringsvereisten, en omdat niet voldaan is aan de rendementsvoorwaarden, verwijst de Ministerraad naar het arrest nr. 81/95 van 14 december 1995 en naar de rechtspraak van de Raad van State, waaruit hij citeert. Die rechtspraak brengt de Ministerraad met betrekking tot de in het geding zijnde bepaling tot een aantal conclusies. Ten eerste beschikt de Minister over een discretionaire bevoegdheid bij het beoordelen van een ontslagaanvraag, waarbij hij het dienstbelang en derhalve ook het algemeen belang in overweging moet nemen zodat het niet onredelijk is dat hij in eerste orde rekening houdt met het belang van de krijgsmacht en niet met een ander aspect van het algemeen belang. Ten tweede beklemtoont de Ministerraad dat die discretionaire bevoegdheid door de Raad van State kan worden afgekeurd. Ten derde is het volgens de Ministerraad zo dat, wanneer de Minister op een wettige manier gebruik maakt van zijn discretionaire beoordelingsbevoegdheid, er geen sprake is van een schending van de in de prejudiciële vraag geciteerde grondwetsartikelen en dat die bepalingen evenmin worden geschonden door het feit dat de Minister een ontslagaanvraag kan weigeren op basis van het dienstbelang, waarbij hij zich laat leiden door rendementsvoorwaarden of encadreringsproblemen. Ten slotte moet rekening worden gehouden met de militaire specificiteit.

De Ministerraad stelt tot besluit dat wat de vermeende schending van artikel 182 van de Grondwet betreft, het inopportuun zou zijn dat de wetgever alle gevallen waarin een schending van het dienstbelang mogelijk zou zijn, in de wet zou opnemen. Hij beklemtoont dat ook in de actuele versie van artikel 21 dit niet het geval is en nog steeds wordt voorzien in de mogelijkheid om in andere gevallen dan die welke zijn bedoeld in artikel 21, § 3, een ontslag te weigeren indien dit ingaat tegen het dienstbelang. Volgens hem zou het inschrijven in de wet van de notie « weigering van een ontslag om encadreringsredenen » geen toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de notie « weigering om redenen van dienstbelang » daar beide noties dezelfde lading dekken.

A.2.1. De verzoeker stelt dat met betrekking tot grondrechten de individuele vrijheid de regel is en beperkingen de uitzondering zijn. De artikelen 12, 23 en 182 van de Grondwet waarborgen volgens hem dat beperkingen van de ontslagvrijheid en van de individuele vrijheid enkel mogelijk zijn indien daartoe door een democratische vergadering is beslist. Eventuele machtigingen aan de Koning moeten nauwkeurig omschreven zijn en dienen betrekking te hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld. Volgens hem voldoet de in het geding zijnde bepaling niet aan die vereisten.

A.2.2. De verzoeker geeft allereerst een overzicht van de evolutie van de ontslagwetgeving en citeert met name de wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel en de wet van 16 maart 2000 betreffende het ontslag van bepaalde militairen en de verbreking van de dienstneming of de wederdienstneming

van bepaalde kandidaat-militairen, de vaststelling van de rendementsperiode en het terugvorderen door de Staat van een deel van de door de Staat gedragen kosten voor de vorming en van een gedeelte van de tijdens de vorming genoten wedden.

Hij haalt vervolgens de rechtspraak van het Hof inzake voormeld ontslagcontentieux aan en leidt hieruit af dat artikel 21 van de wet van 1 maart 1958 de artikelen 12, 23 en 182 van de Grondwet, met inbegrip van het legaliteitsbeginsel, schendt. Hij beklemtoont dat uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 1 maart 1958 blijkt dat de parlementsleden niet in kennis werden gesteld van de regeling die de Koning zou uitwerken op grond van het vage criterium van het « belang van de dienst ». Hij ziet niet in waarom de wetgever de essentiële elementen van de ontslagregeling niet zelf heeft kunnen uitvaardigen zoals hij dat later in de wet van 16 maart 2000 wel heeft gedaan.

Hij besluit dat de prejudiciële vraag, waarvan de formulering volgens hem niet aan de bevoegdheidsuitbreiding van het Hof is aangepast, bevestigend dient te worden beantwoord.

A.3. In zijn memorie van antwoord beklemtoont de Ministerraad dat de wetgever in artikel 21 van de wet van 1 maart 1958 voldoende waarborgen heeft geboden aan de militairen opdat hun ontslag niet op arbitraire wijze kan worden geweigerd door de Minister van Landsverdediging. Het criterium « dienstbelang » is volgens hem voldoende concreet en ondubbelzinnig en dus duidelijk voor alle rechtsonderhorigen. Volgens de Ministerraad kan in redelijkheid niet van de wetgever worden verwacht dat hij alle gevallen waarin het dienstbelang van de krijgsmacht wordt geschonden, op limitatieve wijze in de wet opsomt. Het feit dat de wetgever die bevoegdheid rechtstreeks heeft toevertrouwd aan de Minister en dat hij de Koning niet heeft opgedragen om het criterium « dienstbelang » verder uit te werken, toont aan dat de wetgever zich ervan bewust was dat een limitatieve opsomming van de gevallen waarin er een schending van het dienstbelang zou kunnen zijn, weinig soepel zou zijn en zou kunnen leiden tot een miskenning van het algemeen belang. De Ministerraad herinnert ten slotte eraan dat de wetgever in de wet van 16 maart 2000 nog steeds gebruik maakt van het criterium « dienstbelang » en dat de expliciete omschrijving van het dienstbelang in het huidige artikel 21, § 3, er niet gekomen is omdat de oude regeling ongrondwettig was bevonden maar wel om klaarheid te scheppen in de vloedgolf aan beroepen bij de Raad van State met betrekking tot de weigering van de ontslagaanvragen.

A.4. In zijn memorie van antwoord stelt de verzoeker dat het door de Ministerraad gegeven overzicht van rechtspraak niet overtuigt omdat in bijna alle geciteerde arresten de Raad van State zelf niet twijfelde aan de grondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling en geweigerd heeft een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen. Hij leidt tevens uit de memorie van de Ministerraad af dat niet wordt ontkend dat er een ruime discretionaire bevoegdheid is maar dat de Ministerraad meent dat het voldoende is dat de Raad van State een kennelijk onredelijke beoordeling van de Minister kan afkeuren. Een dergelijk argument kan volgens de verzoeker niet worden aanvaard omdat een ruime discretionaire bevoegdheid niet verzoenbaar is met de aan de wetgever voorbehouden aangelegenheden. Het legaliteitsbeginsel verankerd in de artikelen 12, 23 en 182 van de Grondwet vereist dat de wetgever zelf de elementen van de ontslagregeling bepaalt en dat de minder belangrijke uitvoeringsmodaliteiten worden opgenomen in een koninklijk besluit. Volgens de verzoeker is de notie « dienstbelang » wel concretiseerbaar, zoals ook blijkt uit de wetten van 20 mei 1994 en 16 maart 2000.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 21 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, vooraleer die bepaling werd gewijzigd bij de wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel en de wet van 16 maart 2000 betreffende het ontslag van bepaalde militairen en de verbreking van de dienstneming of wederdienstneming van bepaalde kandidaat-militairen, de vaststelling van de rendementsperiode en het terugvorderen door de

Staat van een deel van de door de Staat gedragen kosten voor de vorming en van een gedeelte van de tijdens de vorming genoten wedden. Die bepaling luidt :

« Het ontslag moet schriftelijk worden ingediend; het heeft eerst uitwerking wanneer de Koning het heeft aangenomen. De Minister van Landsverdediging kan het ontslag weigeren indien hij oordeelt dat het strijdig is met het dienstbelang. »

B.2. De Raad van State stelt aan het Hof de vraag of die bepaling de artikelen 10 en 11, al dan niet gelezen in samenhang met de artikelen 12, 23 en 182, van de Grondwet, schendt in zoverre die bepaling de Minister van Landsverdediging toestaat een eigen invulling te geven aan het begrip « dienstbelang » door met name aan te nemen dat de Minister het aangeboden ontslag kan weigeren op grond van de encadreringsvereisten en omdat niet voldaan is aan de rendementsperiode. De in het geding zijnde bepaling zou aldus een te ruime bevoegdheidstoewijzing inhouden die onverenigbaar is met de in de vraag geciteerde grondwetsartikelen, die de wettelijke vaststelling van het statuut van de militairen en van de individuele vrijheid, inzonderheid het recht op arbeid, vooropstellen.

B.3.1. 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. »

De bepaling van de wijze waarop en de voorwaarden waaronder een militair uit het leger ontslag kan nemen, valt onder de regeling van de rechten en verplichtingen van militairen en dus onder het toepassingsgebied van artikel 182 van de Grondwet.

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

Ofschoon artikel 182 van de Grondwet de normatieve bevoegdheid in die aangelegenheid aldus voorbehoudt aan de federale wetgever - die de essentiële elementen ervan moet regelen -, sluit het niet uit dat een beperkte uitvoeringsmacht aan de Koning wordt

overgelaten. Een delegatie aan de Koning is niet in strijd met het legaliteitsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd.

B.3.3. Volgens de in het geding zijnde bepaling kan de Koning het ingediende ontslag van een officier alleen aannemen wanneer de Minister van Landsverdediging niet heeft geoordeeld dat het strijdig is met het dienstbelang.

Er dient bijgevolg te worden onderzocht of die machtiging binnen de aldus in B.3.2 vermelde perken blijft.

B.4. De in het geding zijnde bepaling verleent de Koning of de Minister geen reglementaire bevoegdheid maar kent deze een discretionaire bevoegdheid toe waarbij de Minister een evenwicht dient na te streven tussen het belang van het leger en dat van de betrokken militair.

Een dergelijke toewijzing van individuele beslissingsbevoegdheid aan de Koning of een minister door de wet komt niet neer op een delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de Koning, hetgeen op grond van artikel 182 van de Grondwet verboden is. Dezelfde grondwetsbepaling staat niet eraan in de weg dat aan de Koning of de Minister beslissingsbevoegdheid wordt toegekend die deze toestaat elke ontslagaanvraag te onderzoeken en ze af te wege tegen de behoeften van het leger, meer bepaald inzake encadreringsvereisten, die naar gelang van de omstandigheden kunnen evolueren.

B.5. Ofschoon een dergelijke toewijzing van bevoegdheid aan de Koning en de Minister een ruime beoordelingsbevoegdheid inhoudt, is zij niet onverenigbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet daar de notie « dienstbelang » op voldoende duidelijke wijze aangeeft dat de Minister bij het nemen van zijn beslissing de goede werking van de krijgsmacht voorop dient te stellen en zijn beslissing dient te motiveren, rekening houdend met het dienstbelang. Evenmin kan uit de onbepaaldheid van de notie « dienstbelang » worden afgeleid dat de wetgever de Koning of de Minister zou hebben toegestaan de beginselen van gelijkheid of niet-discriminatie te miskennen. De bevoegde rechter zal in elk geval oordelen of de Koning

of de Minister de bevoegdheid die hun is verleend overeenkomstig de wet uitoefenen zodat aan de betrokkenen een afdoende rechtsbescherming wordt geboden.

B.6. De toetsing aan de artikelen 10 en 11, gelezen in samenhang met de artikelen 12 en 23, van de Grondwet leidt, wat betreft de naleving van het legaliteitsbeginsel, niet tot een andere conclusie.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 21 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 het luidde vooraleer het werd gewijzigd bij de wet van 20 mei 1994 en de wet van 16 maart 2000, schendt niet de artikelen 10 en 11, al dan niet gelezen in samenhang met de artikelen 12, 23 en 182, van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 16 februari 2005.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts