# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 8 December 2016 (België). RG 156/2016

* Date : 08-12-2016
* Language : Dutch
* Section : Case law
* Source : Justel N-20161208-2
* Role number : 156/2016

Het Grondwettelijk Hof,
samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul 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 vragen en rechtspleging
Bij vier arresten, nrs. 233.064, 233.062, 233.067 en 233.066, van 27 november 2015 in zake respectievelijk Valentin Meys, Tobias Kleines, Harold Mahaux en David Jost tegen de Belgische Staat, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 9 december 2015, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :
« 1. Schendt artikel 13 van de wet van 10 januari 2010 tot instelling van de vrijwillige militaire inzet en tot wijziging van verschillende wetten van toepassing op het militair personeel, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 12 februari 2010, dat artikel 7 van de wet van 16 maart 2000 betreffende het ontslag van bepaalde militairen en de verbreking van de dienstneming of wederdienstneming van bepaalde kandidaat-militairen (...) wijzigt, in zoverre het bepaalt dat elke kandidaat wiens dienstneming of wederdienstneming verbroken wordt wegens een andere reden dan wegens medische ongeschiktheid, die ophoudt kandidaat-militair van het actief kader te zijn en die, meer bepaald, in de hoedanigheid van kandidaat-beroepsofficier, ten minste 60 studiepunten heeft behaald in de Koninklijk Militaire School of in een andere instelling van het hoger onderwijs ertoe gehouden is om een gedeelte van de tijdens de vorming genoten wedden terug te betalen, terwijl er voordien enkel een verplichting tot terugbetaling was indien de leerling zijn rendementsperiode niet voltooide na het behalen van een bachelor- of masterdiploma, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het beginsel van rechtszekerheid, in zoverre die bepaling op dezelfde manier geldt voor diegenen die in het leger dienst hadden genomen onder de gelding van de vroegere wet en, op het ogenblik van de inwerkingtreding, reeds 60 studiepunten hadden behaald maar niet de graad van bachelor of master, en voor de andere kandidaten die dienst hebben genomen na de inwerkingtreding van de nieuwe wet en die bijgevolg zeer goed op de hoogte waren van de gevolgen verbonden aan het behalen van 60 studiepunten wat de verplichting tot terugbetaling betreft, en in zoverre de gedeeltelijke terugbetaling zonder onderscheid betrekking heeft op de wedden die een kandidaat-militair heeft ontvangen vóór en na de inwerkingtreding van de wet van 10 januari 2010 ?
2. Schendt artikel 13 van de wet van 10 januari 2010 tot instelling van de vrijwillige militaire inzet en tot wijziging van verschillende wetten van toepassing op het militair personeel, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 12 februari 2010, dat artikel 7 van de wet van 16 maart 2000 betreffende het ontslag van bepaalde militairen en de verbreking van de dienstneming of wederdienstneming van bepaalde kandidaat-militairen (...) wijzigt, in zoverre het bepaalt dat elke kandidaat wiens dienstneming of wederdienstneming verbroken wordt wegens een andere reden dan wegens medische ongeschiktheid, die ophoudt kandidaat-militair van het actief kader te zijn en die, meer bepaald, in de hoedanigheid van kandidaat-beroepsofficier, ten minste 60 studiepunten heeft behaald in de Koninklijk Militaire School of in een andere instelling van het hoger onderwijs ertoe gehouden is om een gedeelte van de tijdens de vorming genoten wedden terug te betalen, terwijl er voordien enkel een verplichting tot terugbetaling was indien de leerling zijn rendementsperiode niet voltooide na het behalen van een bachelor- of masterdiploma, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het beginsel van rechtszekerheid, in zoverre die bepaling op dezelfde manier geldt voor diegenen die in het leger dienst hadden genomen onder de gelding van de vroegere wet, en voor de andere kandidaten die dienst hebben genomen na de inwerkingtreding van de nieuwe wet en die bijgevolg zeer goed op de hoogte waren van de gevolgen verbonden aan het behalen van 60 studiepunten wat de verplichting tot terugbetaling betreft, en in zoverre de gedeeltelijke terugbetaling zonder onderscheid betrekking heeft op de wedden die een kandidaat-militair heeft ontvangen vóór en na de inwerkingtreding van de wet van 10 januari 2010 ? ».
Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6310, 6311, 6312 en 6313 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.
(...)
III. In rechte
(...)
Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan
B.1. Artikel 13 van de wet van 10 januari 2010 « tot instelling van de vrijwillige militaire inzet en tot wijziging van verschillende wetten van toepassing op het militair personeel » vervangt artikel 7 van 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 » door de volgende bepaling :
« Art. 7. Is er toe gehouden om een gedeelte van de tijdens de vorming genoten wedden terug te betalen, elke kandidaat wiens dienstneming of wederdienstneming verbroken wordt wegens een andere reden dan wegens medische ongeschiktheid, die ophoudt kandidaat-militair van het actief kader te zijn en die :
1° hetzij, in de hoedanigheid van kandidaat-beroepsofficier, ten minste 60 studiepunten heeft behaald in de Koninklijke Militaire School of in een andere instelling van het hoger onderwijs;
2° hetzij, in de hoedanigheid van kandidaat-beroepsonderofficier, het diploma van secundair onderwijs of een gelijkwaardig diploma of getuigschrift heeft behaald in de Koninklijke School voor Onderofficieren.
De bepaling bedoeld in het eerste lid is niet toepasselijk :
1° op de militair heropgenomen in zijn oorspronkelijk kader, tenzij hij de hoedanigheid van militair van het actief kader verliest binnen een periode die op de datum van zijn heropneming begint en gelijk is aan anderhalve maal de duur van de vorming gevolgd in de hoedanigheid bedoeld in het eerste lid, 1° of 2°;
2° op de kandidaat-militair, die geen achttien jaar oud is, die de hoedanigheid van kandidaat verliest ingevolge de verklaring van de periode van oorlog.
De vergoeding bedraagt 73 % van de netto uitbetaalde wedden tijdens de vorming in de hoedanigheid bedoeld in het eerste lid, 1° of 2°. De terugbetaling bedoeld in het tweede lid, 1°, wordt evenwel berekend volgens de bepaling bedoeld in artikel 4, eerste lid ».
B.2. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 blijkt dat de wetgever rekening heeft gehouden met de wijzigingen die door de Bologna-hervorming aan het hoger onderwijs werden aangebracht, om de terugbetalingsverplichting met betrekking tot de opleidingsperiode aan te passen :
« Sinds de wijzigingen die aan het hoger onderwijs aangebracht werden door de Bologna-hervorming wordt de vooruitgang in de studies gemeten met behulp van studiepunten (ECTS) : de leerlingen die de Koninklijke Militaire School verlaten, beschikken, vanaf het einde van het eerste jaar, over studiepunten die ze kunnen laten gelden in een al dan niet universitaire instelling van het hoger onderwijs, om er vrijstellingen te krijgen.
Zestig studiepunten komen overeen met één studiejaar : de terugbetaling van een gedeelte van de wedde wordt bijgevolg pas geëist vanaf het tweede studiejaar. De mislukking in de loop of op het einde van het eerste jaar wordt beschouwd als een oriëntatievergissing van betrokkene, waarvan het a posteriori blijkt dat de keuze in de Koninklijke Militaire School te studeren niet met zijn verwachtingen of zijn bekwaamheden overeenstemt » (Parl. St., Kamer, 2009-2010, DOC 52-2314/001, p. 10).
De dringende noodzaak van die wijziging is als volgt verantwoord :
« Er werd vastgesteld dat een aantal leerlingen zich opzettelijk laten mislukken alvorens door het actueel systeem gehouden te zijn tot de terugbetaling van een deel van de tijdens hun vorming genoten wedden. Zodoende laten ze een gedeelte van hun studie door Defensie betalen, zonder de bedoeling te hebben officier te worden. Het is noodzakelijk om het wettelijk middel te creëren om een einde te stellen aan deze praktijk vóór het einde van het lopende academiejaar » (ibid., p. 63).
De positieve budgettaire impact van de maatregel is ook onderstreept (ibid.).
De wetgever was dus van mening dat het « logisch [is] om de rendementsverplichting in te voeren na het slagen in dit eerste jaar in plaats van na het behalen van de bachelor » (Parl. St., Kamer, 2009-2010, DOC 52-2314/003, p. 6).
Ten aanzien van het belang van de tussenkomende partij
B.3.1. De tussenkomende partij heeft bij de Raad van State een beroep ingesteld om de nietigverklaring te vorderen van een koninklijk besluit waarbij haar de vrijstelling wordt geweigerd van de terugbetaling van een deel van de tijdens haar vorming aan de Koninklijke Militaire School genoten nettowedde. Zij heeft de Raad van State verzocht aan het Grondwettelijk Hof prejudiciële vragen te stellen die vergelijkbaar zijn met de vragen die in de thans voorliggende zaak zijn gesteld.
B.3.2. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van de memorie van tussenkomst, die zou berusten op een juridische argumentatie die verschilt van die welke in de thans voorliggende zaken is uiteengezet.
B.3.3. De partijen die verwikkeld zijn in een analoge procedure en die het afdoende bewijs leveren van het rechtstreekse gevolg dat het antwoord dat het Hof op een prejudiciële vraag zal geven, voor hun persoonlijke situatie kan hebben, doen op die wijze blijken van een belang om voor het Hof tussen te komen.
B.3.4. Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.
Ten aanzien van de prejudiciële vragen
B.4.1. De Raad van State stelt aan het Hof vragen over de bestaanbaarheid van artikel 7 van de voormelde wet van 16 maart 2000, zoals het is vervangen bij artikel 13 van de voormelde wet van 10 januari 2010, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het beginsel van rechtszekerheid, in zoverre die bepaling op dezelfde manier geldt, enerzijds, voor de kandidaat-militairen van het actief kader die in het leger dienst hadden genomen onder de gelding van de vroegere wet en die, op het ogenblik van de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling, al (eerste prejudiciële vraag) dan niet (tweede prejudiciële vraag) reeds 60 studiepunten hadden behaald in de Koninklijke Militaire School, en, anderzijds, voor de kandidaat-militairen van het actief kader die dienst hebben genomen na de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling, en in zoverre de gedeeltelijke terugbetaling zonder onderscheid betrekking heeft op de wedden die een kandidaat-militair heeft ontvangen vóór en na de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling.
B.4.2. Uit de bewoordingen van de prejudiciële vragen blijkt dat alleen artikel 7, eerste lid, 1°, van de wet van 16 maart 2000, zoals het is vervangen bij artikel 13 van de wet van 10 januari 2010, wordt beoogd, in zoverre het betrekking heeft op studiepunten die werden behaald in de Koninklijke Militaire School.
B.4.3. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissingen blijkt dat de verzoekende partijen voor de Raad van State allen in het leger dienst hebben genomen vóór de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling en dat de verzoekende partijen in de zaken nrs. 6310, 6311 en 6312 vóór die inwerkingtreding reeds 60 studiepunten hadden behaald in de Koninklijke Militaire School, tenzij de verzoekende partij in de zaak nr. 6313, harerzijds, enkele maanden na de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling die 60 studiepunten heeft behaald.
B.5.1. Bij zijn arrest nr. 28/2002 van 30 januari 2002 heeft het Hof geoordeeld :
« De verplichting om een deel van de tijdens de vorming ontvangen wedden terug te betalen is verantwoord als tegenprestatie voor het voordeel dat de militairen halen uit de opleiding die zij op kosten van de gemeenschap hebben genoten. Die maatregel strekt er eveneens toe te vermijden dat een met het oog op het algemeen belang gedane investering van haar doelstelling wordt afgewend, die erin bestaat in de nodige kaders van het leger te voorzien » (B.4.3).
B.5.2. Uit de in B.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de in het geding zijnde bepaling de terugbetalingsverplichting, die voordien gelinkt was aan het behalen van een diploma, uitbreidt door die verplichting op te leggen zodra ten minste 60 studiepunten worden behaald in de Koninklijke Militaire School, gelet op de hervorming van het hoger onderwijs, die het mogelijk maakt die studiepunten te valoriseren in een andere instelling voor hoger onderwijs en er vrijstellingen te verkrijgen. De terugbetalingsverplichting blijft dan ook verantwoord als tegenprestatie voor een voordeel dat de kandidaat-militairen van het actief kader halen uit de opleiding die zij op kosten van de gemeenschap hebben genoten.
B.6. Uit de in B.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling blijkt dat, om een einde te maken aan praktijken die in strijd zijn met de doelstelling van de wetgever en om budgettaire redenen, de wetgever de kandidaten heeft willen beogen die hun opleiding in de Koninklijke Militaire School waren begonnen vóór de inwerkingtreding van de wet.
De in het geding zijnde bepaling onderwerpt de kandidaat-militairen van het actief kader die vóór de inwerkingtreding ervan 60 studiepunten hadden behaald of die deze hebben behaald aan het eind van het lopende academiejaar, bijgevolg aan de verplichting om een gedeelte van de tijdens de opleiding genoten wedden terug te betalen, terwijl zij op het ogenblik van hun dienstneming in het leger of op het ogenblik dat zij 60 studiepunten behaalden, niet konden voorzien dat het behalen van die studiepunten hen aan de terugbetalingsverplichting zou onderwerpen.
B.7.1. De wijziging van een wet impliceert noodzakelijkerwijze dat de situatie van diegenen die waren onderworpen aan de vroegere wet, verschillend is van de situatie van diegenen die zijn onderworpen aan de nieuwe wet. Een dergelijk verschil in behandeling is op zich niet strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Indien de wetgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, vermag hij te oordelen dat die onmiddellijk ingaat en is hij in beginsel niet ertoe gehouden in een overgangsregeling te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de ontstentenis van een overgangsmaatregel tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.
B.7.2. Doordat de in het geding zijnde bepaling in het verlengde ligt van de regeling vervat in artikel 7, gewijzigd bij de in het geding zijnde bepaling, en artikel 16 van de voormelde wet van 16 maart 2000, die de kandidaat-militair die een diploma van kandidaat behaalt aan de terugbetalingsverplichting onderwerpen, en doordat zij rekening houdt met een voordeel dat het gevolg is van de hervorming van het hoger onderwijs, die het mogelijk maakt de vanaf het eerste jaar behaalde studiepunten te valoriseren zonder te moeten wachten tot een diploma wordt behaald, legt zij aan degenen die vóór de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling in het leger dienst hebben genomen een verplichting op die niet zonder redelijke verantwoording is, en doet zij niet op buitensporige wijze afbreuk aan hun rechtmatige verwachtingen.
B.7.3. Aangezien de terugbetalingsverplichting gelinkt is aan het voordeel verkregen door de valorisering van de studiepunten, was de wetgever evenmin ertoe gehouden onder de wedden ontvangen door de kandidaat-militairen een verschil in behandeling te maken naargelang zij hun wedden vóór of na de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling hebben ontvangen.
B.7.4. Bovendien bedraagt, luidens het tweede lid van de in het geding zijnde bepaling, de terug te betalen vergoeding niet de volledige wedde, maar wordt zij beperkt tot 73 pct. van de netto uitbetaalde wedden gedurende de vorming.
Daarenboven voorziet artikel 8 van de voormelde wet van 16 maart 2000 erin dat wegens uitzonderlijke sociale redenen de Koning de militair die erom verzoekt, bij gemotiveerde beslissing, kan vrijstellen van de gehele of gedeeltelijke terugbetaling van de opleidingskosten en van de tijdens de vorming genoten wedden. De wet kent de Koning de bevoegdheid toe om uit te maken wat in elk individueel geval onder « uitzonderlijke sociale redenen » moet worden begrepen.
B.7.5. Rekening houdend met het bovenstaande kan de terugbetalingsverplichting waarin is voorzien bij de in het geding zijnde bepaling niet worden beschouwd als een verplichting waarvan de gevolgen niet evenredig zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.
B.8. De prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.
Om die redenen,
het Hof
zegt voor recht :
Artikel 7 van 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 », zoals het is vervangen bij artikel 13 van de wet van 10 januari 2010 « tot instelling van de vrijwillige militaire inzet en tot wijziging van verschillende wetten van toepassing op het militair personeel », schendt niet de artikelen 10 en 11 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 8 december 2016.
De griffier,
F. Meersschaut
De voorzitter,
J. Spreutels