

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 201.858 van 15 maart 2010
in de zaak A. 157.683/IX-4721**

In zake : Donald CASTELEIN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pascal Malumgré
kantoor houdend te Tessenderlo
Lichtveld 38/1

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Landsverdediging

Tussenkommende partij :

de VZW Centrale Raad der Niet-Confessionele Levensbeschouwe-
lijke Gemeenschappen van België
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Aube Wirtgen en Dirk Lindemans
kantoor houdend te Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 november 2004, strekt tot de nietigverklaring van artikel 26, § 2, van het koninklijk besluit van 2 september 2004 houdende hervorming van de bijzondere loopbanen van de niveau's B, C en D en tot vaststelling van de weddeschalen van de bijzondere graden bij het Ministerie van Landsverdediging, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 24 september 2004.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 26 november 2008 . De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een laatste memorie en een toelichtende memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 maart 2010.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pascal Malumgré, die verschijnt voor de verzoeker, luitenant-kolonel militair administrateur Arnaud De Decker, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Aube Wirtgen, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en de toepasselijke reglementering

3.1. De verzoeker is protestants aalmoezenier bij de Krijgsmacht.

3.2. Het bestreden besluit verleent aan de morele consulenten bij de Krijgsmacht met ingang van 1 mei 2003 een hogere weddeschaal dan de aalmoezeniers van de erediensten.

3.3. Het statuut van de militaire aalmoezeniers wordt bepaald in het koninklijk besluit van 17 augustus 1927 ter regeling van de staat en de stand der militaire aalmoezeniers. Luidens artikel 1 van dat koninklijk besluit zijn de militaire

aalmoezeniers “organiek aan het leger gehechte burgerlijke personen” die niet de hoedanigheid van militair bezitten en die op voordracht van de geestelijke overheid en op voorstel van de minister van Landsverdediging door de Koning worden benoemd. Zij moeten de uitoefening van de eredienst en de zedelijke steun van de godsdienst in de korpsen en diensten van het leger verschaffen.

Luidens artikel 13 van dat koninklijk besluit worden de wedden en tegemoetkomingen van de aalmoezeniers “bij het desbestreffend reglement geregeld”. De wedde van de aalmoezeniers is aldus actueel bepaald in artikel 25 van het koninklijk besluit van 2 september 2004 houdende hervorming van de bijzondere loopbanen van de niveaus B, C en D en tot vaststelling van de weddeschalen van de bijzondere graden bij het Ministerie van Landsverdediging. Deze bepaling luidt als volgt:

“De vaste wedde verbonden aan de hierna vermelde graden wordt met ingang van 1 januari 2003 vastgesteld als volgt :

- Aalmoezenier 2e klasse van de drie erediensten : 15.692,86;
- Aalmoezenier 1e klasse van de drie erediensten : 21.407,68;
- Hoofdaalmoezenier van de katholieke en protestantse eredienst : 23.514,91;
- Opperaalmoezenier van de drie erediensten : 35.950,09.”

Deze bepaling herneemt ongewijzigd artikel 18 van het koninklijk besluit van 17 november 1997 tot vaststelling van de weddeschalen voor de bijzondere graden bij het Ministerie van Landsverdediging , besluit dat bij artikel 29 van het koninklijk besluit van 2 september 2004 wordt opgeheven, met ingang van 24 september 2004 (artikel 30).

3.4. Het statuut van de morele consulenten bij de Krijgsmacht wordt bepaald door de wet van 18 februari 1991 betreffende de morele consulenten bij de Krijgsmacht, die tot de niet-confessionele Gemeenschap van België behoren. Luidens artikel 1 van die wet worden morele consulenten aan de Krijgsmacht toegevoegd om te beantwoorden aan de levensbeschouwelijke en morele opvattingen van de leden van de militaire gemeenschap, die tot de niet-confessionele gemeenschap van België behoren en zijn zij belast met het verlenen van geestelijke en morele bijstand aan de militairen, aan het burgerlijk personeel van het Ministerie van Landsverdediging, aan de aan de Krijgsmacht toegevoegde personen, alsmede aan de personen die gemachtigd zijn een troepenkorps te volgen. Luidens artikel 7 van de wet bepaalt de Koning het statuut van de morele consulenten van het actieve kader en het reservekader bij de Krijgsmacht en kan Hij beslissen sommige wetsbepalingen, die in de betaling van vergoedingen, premies of bijslagen aan de

leden van de Krijgsmacht of hun rechthebbenden voorzien, tot de morele consulenten uitbreiden. In uitvoering van deze bepaling werd het statuut van de morele consulenten vastgesteld in het koninklijk besluit van 26 september 1984 houdende het statuut van de morele consulenten bij de Krijgsmacht die tot de niet-confessionele gemeenschap van België behoren, en werd aan de morele consulenten voorheen een identieke weddeschaal als de militaire aalmoezeniers toegekend. Vanaf 1 mei 2003, datum waarop het koninklijk besluit van 4 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 november 1997 in werking is getreden werd hierin verandering gebracht. Dit koninklijk besluit van 4 april 2003 heeft artikel 19 van het koninklijk besluit van 17 november 1997 als volgt vervangen (terwijl artikel 18 betreffende de weddeschalen voor de militaire aalmoezeniers ongewijzigd bleef).

Artikel 19. De weddeschaal verbonden aan de hierna vermelde graden wordt vastgesteld als volgt:

“Morele consulent tweede klasse

Minimumwedde : 20.500,33 EUR

Maximumwedde : 31.846,67 EUR

Tussentijdse verhogingen : $3^1 \times 618,08$ EUR

$10^2 \times 949,21$ EUR

Morele consulent eerste klasse

Minimumwedde : 25.254,60 EUR

Maximumwedde : 37.550,15 EUR

Tussentijdse verhogingen : $3^1 \times 618,08$ EUR

$11^2 \times 949,21$ EUR

Eerstaanwezend morele consulent

Minimumwedde : 27.647,32 EUR

Maximumwedde : 42.216,49 EUR

Tussentijdse verhogingen : $11^2 \times 1.324,47$ EUR

Morele consulent hoofd van de dienst

Minimumwedde : 35.408,45 EUR

Maximumwedde : 49.977,62 EUR

Tussentijdse verhogingen : $11^2 \times 1.324,47$ EUR.”

Dit koninklijk besluit van 4 april 2003 werd niet aangevochten door de verzoeker. Artikel 19 van het koninklijk besluit van 17 november 1997, zoals vervangen bij het koninklijk besluit van 4 april 2003, wordt door artikel 26, § 2, van het koninklijk besluit van 2 september 2004 - dit is het hier bestreden besluit - in essentie ongewijzigd hernomen en het koninklijk besluit van 17 november 1997 wordt door artikel 29 van het koninklijk besluit van 2 september 2004 opgeheven.

3.5. Artikel 26 van het koninklijk besluit van 2 september 2004 luidt als volgt:

“Art. 26. De vaste wedde of de weddenschaal verbonden aan de hierna vermelde graden worden vastgesteld als volgt :

§ 1. Met ingang van 1 januari 2003 :

- Morele consulent 2e klasse : 15.692,86;
- Morele consulent 1e klasse : 21.407,68;
- Eerstaanwezend morele consulent : 23514,91;
- Morele consulent hoofd van dienst : 35.950,09.

§ 2. Met ingang van 1 mei 2003 :

- Morele consulent tweede klasse

20.500,33 – 31.846,67

3 / 1 x 618,08

10 / 2 x 949,21

(Kl. / Cl. 21j. /a. – N. 1 – G.B)

- Morele consulent eerste klasse

25.254,60 – 37.550,15

3 / 1 x 618,08

11 / 2 x 949,21

(Kl. / Cl. 21j. /a. – N. 1 – G.B)

- Eerstaanwezend morele consulent

27.647,32 – 42.216,49

11/2 x 1.324,47

(Kl. / Cl. 21j. /a. – N. 1 – G.B)

- Morele consulent hoofd van dienst

35.408,45 – 49.977,62

11/2 x 1.324,47

(Kl. / Cl. 21j. /a. – N. 1 – G.B)”

Deze bepaling is in werking getreden op 1 mei 2003. De bij artikel 26, § 2, doorgevoerde verhogingen blijken geïnspireerd te zijn op de jaarwedden en de tussentijdse verhogingen voor de afgevaardigden van de Centrale Raad voor de Vrijzinnigen, zonder dat deze weddeschalen volledig overeenstemmen met de hier bestreden weddeschalen.

Artikel 63 van de wet van 21 juni 2002 betreffende de Centrale Raad der niet confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België, de afgevaardigden en de instellingen belast met het beheer van de materiële en financiële belangen van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen luidt als volgt:

“Art. 63. In de wet van 2 augustus 1974 betreffende de wedden van de titularissen van sommige openbare ambten en van de bedienaars van de erediensten, wordt in de plaats van artikel 29ter, dat artikel 29quater wordt, een nieuw artikel 29ter ingevoegd, luidende:

Art. 29ter. - De jaarwedden van de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad en de tussentijdse verhogingen worden vastgesteld als volgt (in euro):

- a) secretaris-generaal :
38 735,08 - 53 304,25
11 tweejaarlijkse verhogingen - 1 324,47
- b) adjunct-secretaris-generaal :
35 408,45 - 49 997,62
11 tweejaarlijkse verhogingen - 1 324,47
- c) moreel consulent-hoofd van dienst :
27 647,32 - 42 216,49
11 tweejaarlijkse verhogingen - 1 324,47
- d) moreel consulent-eerste klasse :
25 254,60 - 37 550,15
3 jaarlijkse verhogingen - 618,08
11 tweejaarlijkse verhogingen - 949,21
- e) moreel consulent :
20 500,33 - 31 846,67
3 jaarlijkse verhogingen - 618,08
10 tweejaarlijkse verhogingen - 949,21
- f) e.a. assistent moreel consulent :
17 812,32 - 26 897,38
3 jaarlijkse verhogingen - 264,66
2 tweejaarlijkse verhogingen - 352,81
2 tweejaarlijkse verhogingen - 705,58
10 tweejaarlijkse verhogingen - 617,43
- g) adjunct-moreel consulent-eerste klasse :
17 677,51 - 24 962,47
3 jaarlijkse verhogingen - 309,00
12 tweejaarlijkse verhogingen - 529,83
- h) adjunct-moreel consulent :
15 537,47 - 22 822,43
3 jaarlijkse verhogingen - 309,00
12 tweejaarlijkse verhogingen - 529,83
- i) assistent-moreel consulent-eerste klasse :
15 537,47 - 23 352,26
3 jaarlijkse verhogingen - 309,00
13 tweejaarlijkse verhogingen - 529,83
- j) assistent-moreel consulent :
13 409,11 - 21 788,59
3 jaarlijkse verhogingen - 264,66

1 verhoging-na twee jaar - 264,66
1 verhoging-na twee jaar - 352,81
2 tweejaarlijkse verhogingen - 705,58
9 tweejaarlijkse verhogingen - 617,43.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoeker licht zijn belang in het verzoekschrift als volgt toe:
“Gelet op het feit dat verzoekende partij aalmoezenier is en zijn wedde geregeld wordt door het besluit van 2 september 2004, heeft hij belang bij het bekomen van de vernietiging van de bepalingen waardoor hij benadeeld wordt.”

4.2. De verwerende partij laat in haar memorie van antwoord het onderzoek naar de ontvankelijkheid over aan de wijsheid van de Raad.

4.3. De tussenkomen partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep en voert in dit verband, bij wijze van exceptie in essentie aan wat volgt:

“6. Zoals vermeld neemt artikel 26, § 2, van het Koninklijke Besluit van 2 september 2004 ongewijzigd de weddeschalen en tussentijdse verhogingen over, zoals ze eerder bij Koninklijk Besluit van 4 april 2003 werden vastgesteld.

Het Koninklijk besluit van 2 september 2004 geeft de morele consulenten bij de Krijgsmacht met ingang van 1 mei 2003 een hogere weddeschaal dan de aalmoezeniers van de erediensten.

Diezelfde verhogingen werden eerder reeds doorgevoerd bij Koninklijk besluit van 4 april 2003, met ingang van 1 mei 2003.

Het laatst vermelde besluit werd echter niet aangevochten door de verzoeker. Het werd opgeheven en met terugwerkende kracht vervangen door een nieuw reglementair besluit, dat de verzoeker bestrijdt.

Door geen beroep in te stellen tegen het Koninklijk Besluit van 4 april 2003, heeft de verzoeker zijn recht verwerkt om beroep in te stellen tegen artikel 26, §2 van het Koninklijk Besluit van 2 september 2004, dat een identieke inhoud heeft.

7. De verzoeker is een protestants aalmoezenier eerste klasse bij de Krijgsmacht. Hij beweert benadeeld te worden door het bestreden Koninklijk besluit van 2 september 2004. Hij laat evenwel na zijn belang bij het beroep tot nietigverklaring nader toe te lichten.

Het bestreden artikel 26, § 2, van het Koninklijk besluit van 2 september 2004 bevestigt een verschil in bezoldiging tussen de militaire aalmoezeniers en de morele consulenten bij de Krijgsmacht, in die zin dat aan de morele

consulenten een hogere weddeschaal en tussentijdse verhogingen worden toegekend.

De vraag is welk belang de verzoeker er bij heeft de vernietiging van de voormelde bepaling te bekomen.

Artikel 19 R.v.St.-Wet bepaalt dat de beroepen tot nietigverklaring voor de afdeling bestuursrechtspraak kunnen worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang.

Voor het bestaan van het rechtens vereiste belang volstaat het niet dat de verzoeker een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel ondergaat. M.a.w. het volstaat niet dat de verzoekende partij gegriefd is door de bestreden bestuurshandeling of er een nadeel door ondervindt. De vernietiging van de bestreden beslissing moet aan de verzoekende partij bovendien enig voordeel verschaffen, een nuttig effect sorteren. Het belang wordt derhalve ook bepaald door de gevolgen van de gevorderde vernietiging. Het belang moet derhalve eveneens worden beoordeeld in het licht van het voordeel dat de verzoeker verwacht uit het verdwijnen van de schade die voor hem is ontstaan uit de bestreden beslissing, welke verdwijning het verhoopte gevolg is van de gevorderde vernietiging.

De verzoeker moet minstens aannemelijk maken dat de gevraagde nietigverklaring hem een concreet voordeel zal opleveren.

Blijkt dat de eventueel tussen te komen vernietiging de verzoeker geen nuttig gevolg oplevert, dan dient zijn beroep bij gebrek aan belang te worden afgewezen.

Het komt de verzoekende partij toe het bewijs te leveren van het te verwachten voordeel.

Te dezen blijkt de eventuele vernietiging van artikel 26, § 2, van het Koninklijk besluit van 2 september 2004 de verzoeker geen enkel voordeel te zullen, noch te kunnen opleveren. Immers betekent die eventuele vernietiging in concreto dat de morele consulenten geen aanspraak meer zullen kunnen maken op de hogere weddeschaal en de tussentijdse verhogingen.

Er valt niet in te zien op welke wijze dit de rechtspositie van de verzoeker zal wijzigen of op welke wijze dit in zijn voordeel zou kunnen zijn. Een eventuele vernietiging van het bestreden besluit zou de verzoeker dan ook geen kans bieden om in een hogere weddeschaal terecht te komen.

Het heeft er alle schijn van dat de verzoeker enkel een moreel belang nastreeft dat bestaat uit de genoegdoening die voortkomt uit het laten vaststellen van een schending van de wet. Het contentieux voor de Raad van State is evenwel een objectief contentieux dat er niet op is gericht te bepalen welke de rechten zijn van de verzoeker maar wel om vast te stellen of de bestreden beslissing op een correcte wijze, dat wil zeggen op de door de wetten en reglementen voorgeschreven wijze, is tot stand gekomen en de beslissingen die onregelmatig worden bevonden uit de rechtsorde te verwijderen.

Het bestaan van een moreel belang kan dan ook maar worden aanvaard wanneer het rechtstreeks verbonden is met de bestreden akte en aldus door het wegnemen van die akte uit de rechtsorde rechtstreeks wordt gediend. Het is slechts een indirect belang indien het moreel belang alleen bestaat uit het horen zeggen dat men gelijk heeft.

Te dezen is het moreel belang waarvan kan worden vermoed dat de verzoeker het aanvoert, een dergelijk indirect belang.

De loutere genoegdoening verbonden met het onwettig horen verklaren van de bestreden handeling is in elk geval geen voldoende rechtstreeks belang. Het

aldus beoogde voordeel is immers niet verbonden aan het verdwijnen van het bestreden besluit uit het rechtsverkeer, maar enkel aan het gegrond horen verklaren van een middel.

Het beroep tot nietigverklaring is bijgevolg niet ontvankelijk.”

In haar memorie van tussenkomst voegt zij daaraan het volgende toe:

“Te dezen blijkt de eventuele vernietiging van artikel 26, § 2, van het Koninklijk besluit van 2 september 2004 de verzoeker geen enkel voordeel te zullen, noch te kunnen opleveren. Immers betekent die eventuele vernietiging in concreto dat de morele consultants geen aanspraak meer zullen kunnen maken op de hogere weddeschaal en de tussentijdse verhogingen.

Er valt niet in te zien op welke wijze dit de rechtspositie van de verzoeker zal wijzigen of op welke wijze dit in zijn voordeel zou kunnen zijn. Een eventuele vernietiging van het bestreden besluit zou de verzoeker dan ook geen kans bieden om in een hogere weddeschaal terecht te komen.

Uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoeker enkel een moreel belang nastreeft dat bestaat uit de genoegdoening die voortkomt uit het laten vaststellen van een schending van de wet. Het contentieux voor de Raad van State is evenwel een objectief contentieux dat er niet op is gericht te bepalen welke de rechten zijn van de verzoeker maar wel om vast te stellen of de bestreden beslissing op een correcte wijze, dat wil zeggen op de door de wetten en reglementen voorgeschreven wijze, is tot stand gekomen en de beslissingen die onregelmatig worden bevonden uit de rechtsorde te verwijderen.

Het bestaan van een moreel belang kan dan ook maar worden aanvaard wanneer het rechtstreeks verbonden is met de bestreden akte en aldus door het wegnemen van die akte uit de rechtsorde rechtstreeks wordt gediend. Het is slechts een indirect belang indien het moreel belang alleen bestaat uit het horen zeggen dat men gelijk heeft.

Te dezen is het moreel belang dat de verzoeker aanvoert, een dergelijk indirect belang.

De loutere genoegdoening verbonden met het onwettig horen verklaren van de bestreden handeling is in elk geval geen voldoende rechtstreeks belang. Het aldus beoogde voordeel is immers niet verbonden aan het verdwijnen van het bestreden besluit uit het rechtsverkeer, maar enkel aan het gegrond horen verklaren van een middel.

(...).”

Beoordeling

4.4.1. Het statuut, met inbegrip van de bezoldiging, van de morele consultants bij de Krijgsmacht vindt zijn rechtsgrond in de wet van 18 februari 1991 betreffende de morele consultants bij de Krijgsmacht. Bij de bespreking van het wetsontwerp heeft de minister van Landsverdediging in de commissie van de Senaat onder meer het volgende verklaard:

“Liefst had de Minister een gemeenschappelijk statuut voor de aalmoezeniersdienst en de morele consulenten gewenst. Deze oplossing zou aan de aalmoezeniersdienst een grotere rechtszekerheid geboden hebben, evenals een grotere onafhankelijkheid voor de hogere overheid van de erkende erediensten. Nochtans heeft de Regering voor deze laatsten het begrip ‘organieke toevoeging van een geestelijke’ (art. 68 van de Grondwet) verkozen boven de ‘oprichting van een dienst’.

Deze benadering houdt in dat de aalmoezeniers zullen blijven afhangen van het koninklijk besluit van 17 augustus 1927 terwijl de morele consulenten aan een nieuwe wet onderworpen zullen zijn.

Teneinde het principe van gelijkheid in de organisatie van deze types bijstand te vrijwaren, heeft de Ministerraad in zijn zitting van 23 mei 1990 het principe vastgesteld en omschreven dat de gelijkheid van de verschillende reglementeringen moet worden geëerbiedigd. Dit parallellisme geldt hoofdzakelijk voor twee punten, te weten enerzijds het openstellen van de aalmoezeniersdienst voor leken en dus niet enkel voor geestelijken en anderzijds, het gelijkschakelen van de aalmoezeniersdienst en de morele lekenconsulenten op bestuurlijk vlak en wat de bezoldiging betreft. Dit heeft natuurlijk tot gevolg dat men een parallelle evolutie van de reglementeringen moet bewaren.”

Uit deze passage blijkt de wil van de wetgever om voor de militaire aalmoezeniers en de morele consulenten bij de Krijgsmacht een gelijklopend statuut, met inbegrip van de bezoldiging, te voorzien. Een andere optie lijkt trouwens moeilijk denkbaar, gelet op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel), in samenlezing met artikel 19 (vrijheid van eredienst en meningsuiting).

Het bestreden besluit voert een verschil in bezoldiging in tussen de militaire aalmoezeniers en de morele consulenten bij de Krijgsmacht, in het nadeel van de militaire aalmoezeniers (zoals de verzoeker). De verzoeker ondergaat dus een nadeel ingevolge het bestreden besluit.

4.4.2. De vraag stelt zich of de verzoeker zijn recht om het bestreden besluit aan te vechten niet heeft verwerkt, nu blijkt dat het bestreden besluit (artikel 26, § 2, van het koninklijk besluit van 2 september 2004) de weddeschalen en tussentijdse verhogingen zoals ze bij artikel 19 van het koninklijk besluit van 4 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 november 1997 tot vaststelling van de weddeschalen voor de bijzondere graden bij het Ministerie van Landsverdediging werden vastgesteld, ongewijzigd herneemt, terwijl de verzoeker dit besluit niet heeft aangevochten met een annulatieberoep.

Wanneer, zoals in voorliggend geval, het reglementair besluit, waarvan de beroepstermijn reeds verstreken is, opgeheven wordt en met terugwer-

kende kracht vervangen wordt door een nieuw reglementair besluit, zijnde het bestreden besluit, dan kan de nietigverklaring van dit nieuw besluit gevorderd worden zolang de beroepstermijn niet verstreken is. Het annulatieberoep is bijgevolg tijdig ingediend.

4.4.3. Voor het bestaan van het rechtens vereiste belang volstaat het niet dat de verzoeker een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel ondergaat. Het is tevens vereist dat de tussen te komen vernietiging aan de verzoeker een direct en persoonlijk voordeel moet verschaffen.

In casu volstaat de vaststelling dat een eventuele vernietiging van het bestreden besluit een einde stelt aan de hogere verloning van de morele consulenten bij de Krijgsmacht, wat door de verzoeker als krenkend wordt ervaren, om te besluiten dat de verzoeker een direct en persoonlijk voordeel uit de vernietiging kan halen. Het staat bovendien vast dat de verzoeker rechtstreeks en ongunstig in zijn belangen wordt geraakt door het bestreden besluit, ten gevolge van de hogere vergoedingen die toekomen aan de morele consulenten.

De vernietiging van het bestreden besluit kan ook bijdragen tot het opnieuw ter discussie stellen van de eventuele gelijkwaardigheid van de statuten van de aalmoezeniersdienst en van de morele consulenten. Dit laatste kan de rechtspositie van de verzoeker en van de groep waartoe hij behoort eventueel in positieve zin beïnvloeden.

4.4.4. Bijgevolg getuigt de verzoeker van het rechtens vereiste belang.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

5. De verzoeker ontleent een enig middel aan de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verzoeker voert aan dat door de artikelen 25 en 26 van voornoemd koninklijk besluit van 2 september 2004 met ingang van 1 mei 2003 een ongelijke behandeling is ontstaan tussen de aalmoezeniers van de erediensten en de morele consulenten. Deze ongelijke behandeling houdt een discriminatie in tussen

twee categorieën personeel van het Ministerie van Landsverdediging omdat de aalmoezeniers en de morele consulenten een identiek statuut en een identieke opdracht hebben. Volgens de verzoeker schendt de bestreden bepaling het gelijkheidsbeginsel omdat er geen objectieve en redelijke verantwoording bestaat voor de verschillende verloning van de aalmoezeniers en de morele consulenten.

In dit verband houdt de verzoeker voor dat de ongelijke behandeling die erin bestaat dat de aalmoezeniers een vaste wedde hebben, terwijl die van de morele consulenten periodiek verhoogd wordt, nog wordt versterkt door het feit dat de morele consulenten van bij de aanvang van hun loopbaan een wedde ontvangen die hoger ligt dan die van de aalmoezeniers. De verzoeker voert aan dat hier sprake is van een verschil van bijna 5.000 €.

6. De verwerende partij antwoordt samengevat als volgt:

Zij wijst erop dat de door het bestreden besluit doorgevoerde weddeverhoging voor de morele consulenten een herneming is van hetgeen reeds in artikel 19 van het koninklijk besluit van 17 november 1997, zoals het vervangen werd bij het koninklijk besluit van 4 april 2003, was bepaald. De verwerende partij verwijst naar de “beknopte analyse” (ten behoeve van de regering) bij de totstandkoming van het koninklijk besluit van 4 april 2003:

“(…)

Doel van het besluit

De wet van 21 juni 2002 betreffende de Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België, de afgevaardigden en de instellingen belast met het beheer van de materiële en financiële belangen van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen, meer bepaald artikel 63, heeft tot gevolg gehad dat de weddeschalen van de morele consulenten van het ministerie van Justitie geherwaardeerd werden.

Met het oog op billijkheid en om te vermijden dat elke betrekkingmobilititeit belemmerd zou worden, werd beslist de wedden van de morele consulenten van Landsverdediging aan te passen aan deze, die voorzien zijn bij het Departement van Justitie.

De weddenverhoging is ook gerechtvaardigd door het feit dat de morele consulenten geen cumul uitoefenen, in tegenstelling tot de aalmoezeniers van de drie geloofsovertuigingen.

(…).”

De weddeverhoging voor de morele consulenten bij de Krijgsmacht wordt bijgevolg verantwoord door de jaarwedden en tussentijdse verhogingen die de morele consulenten bij het Ministerie van Justitie genieten.

De grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling volgens bepaalde categorieën zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met betrekking tot het doel en de gevolgen van de overwogen maatregel; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen redelijkerwijze niet evenredig zijn met het beoogde doel. In casu betekent dit dat bij de Krijgsmacht er voor het verschil in verloning tussen de morele consulenten en de aalmoezeniers een objectieve en redelijke verantwoording dient te bestaan.

De verwerende partij voegt eraan toe dat:

- sinds 1 mei 2003 de weddeschalen van de morele consulenten bij Landsverdediging, zoals vastgelegd bij koninklijk besluit van 2 september 2004, art. 26, § 2, identiek zijn aan de weddeschalen van de morele consulenten bij Justitie, zoals vastgelegd bij de wet van 21 juni 2002, art. 63;
- het beknopt verslag bijgevoegd bij het koninklijk besluit van 4 april 2003 toelichting verschaft omtrent de reden waarom de weddeschalen van de morele consulenten bij Landsverdediging werden aangepast aan deze voorzien voor de morele consulenten bij Justitie;
- het beknopt verslag stelt onder meer dat “met het oog op billijkheid en om te vermijden dat elke betrekkingmobilititeit belemmerd zou worden, werd beslist de wedden van de morele consulenten van Landsverdediging aan te passen aan deze, die voorzien zijn bij het Departement van Justitie” en dat de weddeverhoging ook gerechtvaardigd is, “door het feit dat de morele consulenten geen cumul uitoefenen, in tegenstelling tot de aalmoezeniers van de drie geloofsovertuigingen”.
- redelijkerwijze kan worden aangenomen dat de aanpassing van de weddeschalen van de morele consulenten van Landsverdediging evenredig is met het beoogde doel, met name de billijkheid, en de betrekkingmobilititeit ten opzichte van de morele consulenten bij Justitie, en het feit dat de morele consulenten bij Landsverdediging niet cumuleren;
- voormelde vaststelling aantoont dat het verschil in behandeling tussen de wedden van de aalmoezeniers en de morele consulenten bij Landsverdediging redelijk verantwoord is, en dat bijgevolg het gelijkheidsbeginsel niet werd geschonden.

7.

De verzoeker repliceert samengevat, als volgt:

Met betrekking tot het argument van het afstemmen van de wedden op de weddeschalen voor de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad bij het Ministerie van Justitie wordt opgemerkt dat dit geen reden is om bij Landsverdediging een discriminatie in het leven te roepen ten aanzien van de aalmoezeniers. Het kan inderdaad zo zijn dat de overstap van morele consulenten van Justitie naar Landsverdediging niet bevorderd zou worden indien de weddeschalen van de morele consulenten niet zouden worden aangepast, maar dit rechtvaardigt niet dat binnen Landsverdediging personeelsleden die deel uitmaken van dezelfde dienst (Dienst voor Religieuze en Morele Bijstand: DRMB) op een verschillende wijze zouden behandeld worden door hen op een verschillende wijze te verlonen.

Met betrekking tot het argument dat de morele consulenten geen cumul uitoefenen wordt opgemerkt dat dit niet kan aanvaard worden als reden voor een ongelijke behandeling. Indien morele consulenten geen cumul uitoefenen is dit thans nog een feitelijke toestand, die niet kan dienen als grondslag voor de ingevoerde discriminatie. Het feit dat er een ontwerp van koninklijk besluit bestaat dat een cumulverbod in hoofde van de morele consulenten zal invoeren is evenmin dienstig, omdat er thans nog steeds geen wettelijke of reglementaire bepaling bestaat die in een dergelijk verbod voorziet.

De verwerende partij stelt dat de aalmoezeniers van de erediensten wel een cumul uitoefenen. Het is evenwel niet duidelijk op welke elementen deze bewering steunt en er wordt evenmin aangeduid op welke wijze de aalmoezeniers voor deze zogenaamde cumulbetrekking zouden vergoed worden, zodanig dat in hunnen hoofde weddeschalen met een vast bedrag zouden volstaan.

Bovendien moet opgemerkt worden dat het argument dat de aalmoezeniers een cumulactiviteit kunnen uitoefenen, terwijl de morele consulenten dit niet zouden kunnen, in wezen een oneigenlijk argument is.

Het is inherent aan het uitoefenen van een cumulactiviteit dat daarmee beoogd wordt het inkomen te verhogen. Zoals gehanteerd door de verwerende partij, wordt het oorspronkelijke begrip van zijn aard ontdaan. Zoals de verwerende partij dit begrip gebruikt, zou dit inhouden dat de morele consulenten meer betaald zouden worden omdat zij minder werk verrichten, terwijl de

aalmoezeniers minder zouden moeten worden betaald omdat zij meer werk verrichten.

Het al dan niet uitoefenen van een cumulactiviteit kan en mag derhalve niet gebruikt worden als een element waarop de vaststelling van de basiswedde steunt.

Hoewel het argument van de cumul dus een oneigenlijk argument is, wordt toch de aandacht gevestigd op het feit dat de uitoefening van een cumulactiviteit in hoofde van de aalmoezeniers steeds gebeurt op vrijwillige basis en dat zij daartoe niet steeds de mogelijkheid hebben. Deze mogelijkheden zijn beperkt.

Ten overvloede wordt nog opgemerkt dat de wedden bepaald door het koninklijk besluit van 2 september 2004 niet overeenstemmen met de wedden die bepaald worden door artikel 63 van de wet van 21 juni 2002 (andere benamingen en een aanzienlijk verschil in wedde voor de morele consulent hoofd van dienst).

De verzoeker besluit dan ook dat de door de verwerende partij aangehaalde argumenten niet toelaten te besluiten dat de ongelijke behandeling van aalmoezeniers en morele consulenten redelijk verantwoord.

8. De tussenkomende partij sluit zich in essentie aan bij het standpunt van de verwerende partij en tracht aan te tonen dat voor de bedienaren van de erediensten zich talrijke mogelijkheden aandienen om met cumulactiviteiten hun inkomen aanzienlijk te verhogen, wat voor de morele consulenten uitgesloten is.

Beoordeling

9. In het enig middel wordt in essentie aangevoerd dat de door de bestreden bepaling (art. 26, § 2) ingevoerde verhoging van de jaarwedden, met inbegrip van tussentijdse verhogingen, van de morele consulenten bij de Krijgsmacht, het gelijkheidsbeginsel schendt, omdat er geen objectieve en redelijke verantwoording bestaat voor de verschillende verloning van de aalmoezeniers en de morele consulenten, terwijl beiden een identieke opdracht hebben.

10. De repliek van de verwerende en van de tussenkomende partij beperkt zich in essentie tot de stelling dat er wel degelijk een objectieve en redelijke verantwoording bestaat voor het verschil in verloning, met name het feit dat de wedden van de morele consultants bij de Krijgsmacht op die manier afgestemd worden op de wedden van de morele consultants bij het Ministerie van Justitie, zodat de betrekkingsmobiliteit tussen “Justitie” en “Landsverdediging” niet belemmerd wordt. Bovendien hebben de morele consultants anders dan de militaire aalmoezeniers niet de mogelijkheid om er een cumulactiviteit op na te houden.

Uit de repliek van de verwerende partij blijkt impliciet maar zeker dat zij van oordeel is dat de militaire aalmoezeniers en de morele consultants bij de Krijgsmacht zich principieel in een zelfde toestand bevinden die op een gelijke wijze moet behandeld worden.

11. Met verwijzing naar wat hoger uiteengezet werd zijnde de opdracht van beide categorieën zoals omschreven in respectievelijk het koninklijk besluit van 17 augustus 1927 en de wet van 18 februari 1991 - cfr. randnummers 3.3 tot 3.5 - wordt deze stelling bijgetreden: de militaire aalmoezeniers en de morele consultants bij de Krijgsmacht hebben een dermate gelijklopende opdracht bij de Krijgsmacht dat zij zich in een zelfde situatie bevinden die principieel een gelijke behandeling vraagt.

De verwerende partij en de tussenkomende partij zijn evenwel van oordeel dat er een objectieve en redelijke verantwoording bestaat voor het door de bestreden bepaling doorgevoerde verschil in verloning tussen militaire aalmoezeniers en morele consultants bij de Krijgsmacht.

12. Een eerste objectieve en redelijke verantwoording voor het doorgevoerde verschil in verloning vinden zij in de jaarwedden en tussentijdse verhogingen van de morele consultants bij Justitie.

De Raad van State beoordeelt de vraag of het gelijkheidsbeginsel al dan niet geschonden is op grond van de volgende criteria:

“Overwegende dat de grondwettelijke regels van de gelijkheid voor de wet en van de niet-discriminatie niet uitsluiten dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën wordt ingesteld, voor zover dit verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is; dat het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het

doel en de gevolgen van de ter beoordeling staande maatregel en met de aard van de in het geding zijnde beginselen; dat het gelijkheidsbeginsel is geschon- den wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel;” (R.v.St., nr.69.905, 1 december 1997, N.V. Ikea Belgium)

Daar waar nog kan worden aanvaard dat de verschillende verloning van enerzijds de militaire aalmoezeniers en anderzijds de morele consulenten bij de Krijgsmacht berust op een objectief criterium, met name de jaarwedden en tussentijdse verhogingen van de afgevaardigden van de Centrale Raad voor Vrijzinnigen, zoals vastgesteld in artikel 63 van de wet van 21 juni 2002 betreffende de Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België, de afgevaardigden en instellingen belast met het beheer van de materiële en financiële belangen van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen, rijst de vraag of dit verschil redelijk verantwoord is: bestaat er een redelijk verband van evenredigheid tussen de aangewende middelen (het optrekken van de jaarwedden en het invoeren van tussentijdse verhogingen voor de morele consulenten bij de Krijgsmacht) en het beoogde doel (het wegwerken van de belemmeringen van de betrekkingsmobiliteit tussen de departementen van Justitie en Landsverdediging).

De verwerende partij heeft bij de totstandkoming van de wet van 18 februari 1991 betreffende de morele consulenten bij de Krijgsmacht in de Senaatscommissie verklaard dat het principe van gelijkheid in de organisatie van de confessionele en niet-confessionele bijstand gevrijwaard moest worden en dat de ministerraad het principe vastgesteld heeft dat de gelijkheid van de verschillende reglementeringen geëerbiedigd moet worden. Dit parallellisme geldt onder meer wat de bezoldiging betreft. Deze gelijke behandeling wordt ook verantwoord om de vrijheid van erediens en meningsuiting (artikel 19 van de Grondwet) niet in het gedrang te brengen.

Het doel van de bestreden bepaling, in de mate dat het erin bestaat de belemmeringen van betrekkingsmobiliteit van de morele consulenten weg te werken weegt in redelijkheid niet op tegen de ongelijkheid die de bestreden bepaling creëert ten aanzien van de militaire aalmoezeniers, die eenzelfde statuut en opdracht hebben als de morele consulenten bij de Krijgsmacht.

13. Een tweede redelijke en objectieve verantwoording voor de bestreden bepaling zoeken de verwerende en de tussenkomende partij in het feit dat

morele consulenten, anders dan de militaire aalmoezeniers, niet de mogelijkheid hebben om een bijkomende activiteit te cumuleren.

De verwerende partij staft deze stelling met de verwijzing naar een ontwerp van koninklijk besluit dat de morele consulenten zal verbieden een ander bezoldigd ambt uit te oefenen.

Vooreerst blijkt hieruit impliciet maar zeker dat de onmogelijkheid voor de consulenten om te cumuleren geen absoluut vaststaand en zeker gegeven is, zoniet zou dit ontwerp-koninklijk besluit zinledig zijn.

Bovendien wordt vastgesteld dat dit ontwerp-koninklijk besluit tot op heden nog steeds niet is uitgevaardigd.

Bijgevolg geldt tot op heden geen cumulverbod voor de morele consulenten bij de Krijgsmacht, zodat deze tweede objectieve en redelijke verantwoording voor de bestreden bepaling, feitelijke grondslag mist.

14. Bijgevolg is de weddeverhoging voor de morele consulenten bij de Krijgsmacht zoals doorgevoerd door de bestreden bepaling niet redelijk verantwoord met verwijzing naar het principe dat de militaire aalmoezeniers en de morele consulenten bij de Krijgsmacht op bestuurlijk vlak en wat de bezoldiging betreft gelijk behandeld worden, zodat de bestreden bepaling het gelijkheidsbeginsel schendt.

15. Bijgevolg is het enig middel gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt artikel 26, § 2, van het koninklijk besluit van 2 september 2004 houdende hervorming van de bijzondere loopbanen van de niveau's B, C en D en tot vaststelling van de weddeschalen van de bijzondere graden bij het Ministerie van Landsverdediging, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 24 september 2004.

2. Dit arrest wordt bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 15 maart 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

André Vandendriessche