

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.993 van 6 februari 2020
in de zaak A. 226.058/IX-9512**

In zake : 1. Heidi VANSTEENKISTE
 2. het VRIJ SYNDICAAT VOOR HET OPENBAAR AMBT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pascal Malumgré
 kantoor houdend te 3980 Tessenderlo
 Lichtveld 38 bus 001
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Defensie

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 september 2018, strekt tot de
nietigverklaring van het ministerieel besluit van 14 juni 2018 ‘tot wijziging van het
ministerieel besluit van 3 februari 1975 genomen ter uitvoering van het koninklijk
besluit van 15 januari 1962 tot vaststelling van het vergoedingsstelsel toepasselijk
op de militairen die dienstreizen volbrengen in het buitenland’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord
ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord
ingediend.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 januari 2020.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Vande Castele, die *loco* advocaat Pascal Malumgré verschijnt voor de verzoekende partijen en onderluitenant Pieter-Jan Tuts, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest andersluidend 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

3.1. Eerste verzoekster is adjudant-chef bij Defensie. Sedert 1 juni 2018 is zij door de minister van Defensie erkend als vaste vakbondsafgevaardigde van de tweede verzoekende partij.

De tweede verzoekende partij is een door de overheid erkende, representatieve vakorganisatie zoals bedoeld in de wet van 11 juli 1978 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van het militair personeel’ (hierna: de wet van 11 juli 1978).

3.2. Het voorliggende geschil heeft betrekking op een aanpassing van het geldelijk statuut van militairen met als doel de maaltijdvergoedingen voor militairen die dienstreizen volbrengen in het buitenland beter af te stemmen op de reële kosten ter plaatse. Die vergoedingsregeling is vervat in het ministerieel besluit van 3 februari 1975 ‘genomen ter uitvoering van het koninklijk besluit van 15 januari 1962 tot vaststelling van het vergoedingsstelsel toepasselijk op de militairen die dienstreizen volbrengen in het buitenland’ (hierna: het ministerieel besluit van 3 februari 1975).

3.3. In september 2016 keurt de minister van Defensie een voorstel goed tot actualisering van het vergoedingsstelsel waarbij de vergoedingen voor militairen worden afgestemd op het toen van toepassing zijnde ministerieel besluit van 29 maart 2016 ‘houdende vaststelling van verblijfsvergoedingen toegekend aan afgevaardigden en ambtenaren afhankelijk van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking die zich in officiële opdracht naar het buitenland begeven of zetelen in internationale commissies’ (hierna: het ministerieel besluit van 29 maart 2016). Er wordt voorzien in een graduele uitvoering van de afstemming waarbij het basisbedrag van de vergoeding voor militairen wordt vastgesteld op 65% van de dagelijkse forfaitaire verblijfsvergoeding voor categorie 1 van het ministerieel besluit van 29 maart 2016 vanaf de wijziging van het voornoemde ministerieel besluit in 2017, op 70% vanaf de wijziging van het voornoemde ministerieel besluit in 2018 en op 75% vanaf de wijziging van het voornoemde ministerieel besluit in 2019.

3.4. Op basis van dit voorstel legt de algemene directie Human Resources op 9 december 2016 een ontwerp van ministerieel besluit tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 voor aan de minister van Defensie met de vraag, in geval van akkoord, het onderhandelingscomité te willen vatten.

3.5. Op 18 januari 2017 vraagt de minister van Defensie aan de secretaris van het onderhandelingscomité van het militair personeel om de leden van het comité op te roepen om het ontwerp van ministerieel besluit tot wijziging

van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 te bespreken. De onderhandelingen hierover worden gevoerd in onderhandelingscomité N-416 op 3 en 24 februari 2017, op 31 maart 2017 en op 21 april 2017. Op 17 mei 2017 bereiken de afgevaardigden van de overheid en van de Algemene Centrale van het Militair Personeel (ACMP) een akkoord over het voormelde ontwerp van ministerieel besluit, dat wordt vastgesteld in een protocol. De afvaardigingen van de tweede verzoekende partij, van het ACV Openbare Diensten en van de ACOD gaan niet akkoord met het ontwerp.

3.6. Op 3 oktober 2017 wordt het ministerieel besluit van 15 september 2017 ‘houdende vaststelling van verblijfsvergoedingen toegekend aan afgevaardigden en ambtenaren afhankelijk van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking die zich in officiële opdracht naar het buitenland begeven of zetelen in internationale commissies’ (hierna: het ministerieel besluit van 15 september 2017) bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Bij dit besluit wordt het ministerieel besluit van 29 maart 2016 opgeheven.

Het ministerieel besluit van 15 september 2017 verlaagt voor een aantal landen aanzienlijk de bedragen van de dagelijkse forfaitaire verblijfsvergoeding in vergelijking met deze opgenomen in het ministerieel besluit van 29 maart 2016.

Omdat die bedragen als basis dienden voor het ontwerp van ministerieel besluit tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 februari 1975, wordt beslist om de procedure tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 te herstarten.

3.7. Op 26 oktober 2017 gaat de minister van Defensie akkoord met het gewijzigde ontwerp van ministerieel besluit tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 februari 1975.

In het gewijzigde ontwerp wordt het basisbedrag van de vergoeding voor een opperofficier vastgesteld op 77,5% van de dagelijkse forfaitaire verblijfsvergoeding voor categorie 1 van het geldende ministerieel besluit houdende vaststelling van verblijfsvergoedingen toegekend aan afgevaardigden en ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp die zich in officiële opdracht naar het buitenland begeven of zetelen in internationale commissies vanaf de eerste wijziging van het voornoemde ministerieel besluit in 2018 en op 80% van de dagelijkse forfaitaire verblijfsvergoeding voor categorie 1 vanaf de eerste wijziging van het voornoemde ministerieel besluit in 2019. Het basisbedrag voor de hoofdofficier, de lager officier, de onderofficier en de vrijwilliger is het basisbedrag van de opperofficier verminderd met respectievelijk vijf procent, tien procent, vijftien procent en twintig procent. Het basisbedrag wordt per dag opgedeeld op de volgende wijze: 35% voor een hoofdmaaltijd (middag- en avondmaal), 15% voor het ontbijt en 15 % voor de kleine kosten.

3.8. Op 6 november 2017 vraagt de minister van Defensie aan de secretaris van het onderhandelingscomité van het militair personeel de leden van het comité op te roepen om het gewijzigd ontwerp van ministerieel besluit te bespreken. Op 10 november 2017 wordt het dossier voorgelegd aan onderhandelingscomité N-432.

3.9. Met het ministerieel besluit van 16 november 2017 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 15 september 2017 houdende vaststelling van verblijfsvergoedingen toegekend aan afgevaardigden en ambtenaren afhangend van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking die zich in officiële opdracht naar het buitenland begeven of zetelen in internationale commissies’ (hierna: het ministerieel besluit van 16 november 2017) wordt het ministerieel besluit van 15 september 2017 gewijzigd. Ingevolge die wijziging worden onder meer de bedragen van de dagelijkse forfaitaire verblijfsvergoeding verhoogd en terug op het niveau van 2016 gebracht.

3.10. Op 11 december 2017 bereiken de afgevaardigden van de overheid en van de ACMP een akkoord over het gewijzigde ontwerp van ministerieel besluit tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 februari 1975. Dit wordt vastgesteld in het protocol van onderhandelingscomité N-432. De afvaardigingen van de tweede verzoekende partij, van het ACV Openbare Diensten en van de ACOD gaan echter niet akkoord met het gewijzigde ontwerp.

3.11. Op 27 maart 2018 vraagt de minister van Defensie de Raad van State om advies over het ontwerp van ministerieel besluit tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 februari 1975. De adviesaanvraag gaat vergezeld van de volgende ‘beknorte analyse’:

“Dit ontwerp heeft als doel het ministerieel besluit van 3 februari 1975 genomen ter uitvoering van het koninklijk besluit van 15 januari 1962 tot vaststelling van het vergoedingsstelsel toepasselijk op militairen die dienstreizen volbrengen in het buitenland door het stelsel van de maaltijdvergoedingen voor tijdelijke zendingen te actualiseren door de bedragen jaarlijks af te lijnen op de bedragen in het ministerieel besluit houdende vaststelling van verblijfsvergoedingen toegekend aan afgevaardigden en ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking die zich in officiële opdracht naar het buitenland begeven of zetelen in internationale commissies (MB FOD BuZa) door middel van een gradueel mechanisme. Door deze automatische link met het voornoemde ministerieel besluit worden een aantal tabellen in het ministerieel besluit van 3 februari 1975 geschrapt.

Het gradueel mechanisme is verspreid over 2018 tegen 77,5 % van de dagelijkse forfaitaire vergoeding (DFV) voorzien in het MB FOD BuZa en zal in regime zijn vanaf 2019 tegen 80 % van de DFV voorzien in het MB FOD BuZa. Het percentage van de DFV vormt het basisbedrag voor de opperofficier. [...]

Het basisbedrag voor de hoofdofficier, de lager officier, de onderofficier en de vrijwilliger is het basisbedrag voor de opperofficier verminderd met respectievelijk vijf procent, tien procent, vijftien procent en twintig procent. [...]

Het basisbedrag wordt per dag opgedeeld op de volgende wijze: 35 % voor een hoofdmaaltijd (middag- en avondmaal), 15 % voor het ontbijt en 15 % voor de kleine kosten.”

3.12. Op 18 april 2018 geeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies 63.252/4. In dit advies wordt, met verwijzing naar de bijgevoegde ‘beknorte analyse’ het volgende opgemerkt:

“De afdeling Wetgeving merkt op dat de steller van de tekst in artikel 2, c), het vergoedingsstelsel van de militairen die een tijdelijke zending vervullen, vast wil stellen door te verwijzen naar de ‘toekomstige’ ministeriële besluiten ‘houdende vaststelling van verblijfsvergoedingen toegekend aan afgevaardigden en ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp die zich in officiële opdracht naar het buitenland begeven of zetelen in internationale commissies’:

- enerzijds niet alleen middels een gradueel toepassingsmechanisme dat gespreid is in de tijd, maar ook door te voorzien in een gewogen toepassing van de vastgestelde bedragen (naargelang van het geval 77,5 % of 80 % in 2018 en 80 % in 2019) ;
- anderzijds door de bedragen te wegen op basis van de categorie waartoe de militair behoort (opperofficier, hoofdofficier, lager officier, onderofficier, vrijwilliger).

De omstandigheid dat, voor de militairen, verwezen wordt naar een vergoedingsstelsel zoals dat geldt voor andere leden van het rijkspersoneel zonder dat er gezorgd wordt voor een onmiddellijke, laat staan identieke toepassing ervan, alsook het feit dat, tussen militairen onderling, op basis van de categorie waartoe ze behoren, een verschillend percentage van de te ontvangen vergoeding toegekend wordt, terwijl die vergoeding dient om maaltijdkosten en kleine onkosten te dekken, moet door de steller van het ontwerp gerechtvaardigd kunnen worden in het licht van het gelijkheidsbeginsel.”

3.13. Met een e-mail van 5 juni 2018 bezorgt majoor militair administrateur S.S. aan luitenant-kolonel militair administrateur G.D.B. de volgende stukken, namelijk een ontwerp van ministerieel besluit tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 februari 1975, advies 63.252/4 van 18 april 2018 van de Raad van State, een analyse van advies 63.252/4, alsook een (gewijzigde) beknopte analyse van het ontwerp met daarin onder meer een repliek op advies 63.252/4. Ook wordt aan de minister van Defensie gevraagd om het in bijlage gevoegde ontwerp van ministerieel besluit te ondertekenen.

De voormelde (gewijzigde) beknopte analyse luidt als volgt:

“Dit ontwerp heeft als doel het ministerieel besluit van 3 februari 1975 genomen ter uitvoering van het koninklijk besluit van 15 januari 1962 tot vaststelling van het vergoedingsstelsel toepasselijk op militairen die dienstreizen volbrengen in het buitenland door het stelsel van de maaltijdvergoedingen voor tijdelijke zendingen te actualiseren door de bedragen jaarlijks af te lijnen op de bedragen in het ministerieel besluit houdende vaststelling van verblijfsvergoedingen toegekend aan afgevaardigden en ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken,

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking die zich in officiële opdracht naar het buitenland begeven of zetelen in internationale commissies (MB FOD BuZa) door middel van een gradueel mechanisme. Door deze automatische link met het voornoemde ministerieel besluit worden een aantal tabellen in het ministerieel besluit van 3 februari 1975 geschrapt.

Het gradueel mechanisme is verspreid over 2018 tegen 77,5 % van de dagelijkse forfaitaire vergoeding (DFV) voorzien in het MB FOD BuZa en zal in regime zijn vanaf 2019 tegen 80 % van de DFV voorzien in het MB FOD BuZa. Het percentage van de DFV vormt het basisbedrag voor de opperofficier. De Raad van State heeft in zijn advies 63.252/4 van 18 april 2018 een opmerking geformuleerd inzake de niet-identieke toepassing van de DFV die bepaald wordt in het MB FOD BuZa. Deze opmerking werd niet gevolgd en dit omwille van de volgende redenen. Daar waar de personeelsleden van de FOD BuZa hoofdzakelijk in de hoofdsteden verblijven in hotels waar de veiligheidsnormen hoger liggen en geconfronteerd worden met een duurder levensstandaard, vertoeven de militairen eerder in een militair milieu buiten deze hoofdsteden. Vandaar dat de procentuele verhouding die in regime 80% ten opzichte van de FOD BuZa zal bedragen, ongewijzigd blijft.

Het basisbedrag voor de hoofdofficier, de lager officier, de onderofficier en de vrijwilliger is het basisbedrag voor de opperofficier verminderd met respectievelijk vijf procent, tien procent, vijftien procent en twintig procent. De Raad van State heeft hieromtrent in zijn advies een opmerking geformuleerd. Deze differentiatie per personeelscategorie en -ondercategorie, die in het verleden steeds werd gehanteerd in onder andere het domein van de vergoedingen voor dienstreizen in het buitenland, is gerechtvaardigd gelet op de wijze waarop de activiteiten in een internationaal milieu worden georganiseerd. De onderverdeling in verschillende personeelscategorieën en -ondercategorieën houdt ook een verschil in verantwoordelijkheid, taken en sociale verplichtingen met de bijhorende kosten in. Daar waar de categorie van de vrijwilligers weinig of geen sociale verplichtingen hebben tegenover hun internationale collega's, worden de opperofficieren geconfronteerd met hogere uitgaven aan onder andere maaltijden en dit omwille van de sociale verplichtingen verbonden aan de ondercategorie waarvan ze deel uitmaken. Vandaar dat de differentiatie van 5% per personeelscategorie of -ondercategorie wordt behouden om hogere uitgaven verbonden aan desbetreffende (onder)categorie te dekken.

Het basisbedrag wordt per dag opgedeeld op de volgende wijze: 35 % voor een hoofdmaaltijd (middag- en avondmaal), 15 % voor het ontbijt en 15 % voor de kleine kosten.”

3.14. Op 14 juni 2018 neemt de minister van Defensie ministerieel besluit nr. 95222 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 genomen ter uitvoering van het koninklijk besluit van 15 januari 1962 tot vaststelling van het vergoedingsstelsel toepasselijk op de militairen die dienstreizen volbrengen in het buitenland’(BS 6 juli 2018).

Dat is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Ontvankelijkheid van het beroep in zoverre het is ingesteld door eerste verzoekster

4. In haar laatste memorie doet de verwerende partij afstand van de door haar opgeworpen excepties van onontvankelijkheid van het beroep ten aanzien van eerste verzoekster.

B. Ontvankelijkheid van het beroep in zoverre het is ingesteld door de tweede verzoekende partij

Standpunt van de partijen

5. De verwerende partij werpt op dat de tweede verzoekende partij, als erkende vakorganisatie met een aantal wettelijk omschreven prerogatieven, weliswaar gerechtigd is om een verzoekschrift in te dienen bij de Raad van State maar enkel als ze zich kan beroepen op de miskennis van haar wettelijk erkende bevoegdheden. Zo het verzoekschrift geen dergelijk middel bevat, is het beroep onontvankelijk wat deze feitelijke vereniging betreft.

In het enige middel wordt de schending van het gelijkheidsbeginsel en van het rechtszekerheidsbeginsel aangevoerd en niet de schending van de prerogatieven van de tweede verzoekende partij, namelijk van haar door de overheid erkende betrokkenheid bij de organisatie van de overheid. Een dergelijk middel valt niet binnen de beperkte procesbekwaamheid van de tweede verzoekende partij, wat tot het besluit leidt dat het beroep wat haar betreft onontvankelijk is.

6. De verzoekende partijen repliceren dat een representatieve vakorganisatie, zoals de tweede verzoekende partij, overeenkomstig artikel 13, 1°, van de wet van 11 juli 1978 het recht heeft om stappen te doen bij de overheden die ertoe gemachtigd zijn te beslissen, in het gemeenschappelijk belang van het personeel dat zij vertegenwoordigt. Voornoemd artikel 13, 1°, is vermeld onder hoofdstuk VII ‘Prerogatieven van de vakorganisaties’ van de wet van 11 juli 1978. Uit het voorgaande dient de bevoegdheid van de tweede verzoekende partij te worden afgeleid om zich tot de Raad van State te wenden in het gemeenschappelijk belang van haar leden. Voorts laten de verzoekende partijen gelden dat de tweede verzoekende partij bovendien ook over een collectief belang beschikt, namelijk de verdediging van de belangen van haar leden zoals dit ook blijkt uit artikel 3 van haar statuten. Dit ligt volledig in lijn met hetgeen bepaald is in artikel 13, 1°, van de wet van 11 juli 1978. De leden van de tweede verzoekende partij hebben recht op correcte vergoedingen als zij zich voor officiële opdrachten naar het buitenland begeven of dienen te zetelen in internationale commissies. Meer nog, haar leden hebben recht op dezelfde vergoedingen als afgevaardigden en ambtenaren van andere departementen, zoals de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (hierna: de FOD Buitenlandse Zaken), als deze dienstreizen doen naar het buitenland. Een ongelijke behandeling ten aanzien van ambtenaren van andere departementen, die hogere vergoedingen krijgen voor dienstreizen naar het buitenland, leidt tot een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden en het behartigen van de arbeidsvoorwaarden – zoals vergoedingen voor dienstreizen naar het buitenland – behoort tot de statutaire doelen van de tweede verzoekende partij. Er kan dan ook niet de minste twijfel over bestaan dat de tweede verzoekende partij over het vereiste belang beschikt om voor de collectieve belangen van haar leden op te komen. Aangezien artikel 13, 1°, van de wet van 11 juli 1978 bepaalt dat zij als erkende vakorganisatie stappen “in het gemeenschappelijk belang van het personeel dat zij vertegenwoordig[t]” mag doen bij de overheden die ertoe gemachtigd zijn om te beslissen, heeft de tweede verzoekende partij ook het vermogen om op te komen voor de collectieve belangen van haar leden.

Beoordeling

7. Een vereniging kan in beginsel niet in rechte optreden wanneer zij geen rechtspersoonlijkheid bezit.

De tweede verzoekende partij is een feitelijke vereniging en heeft geen rechtspersoonlijkheid. Zij is als zodanig in principe niet bekwaam om voor de Raad van State in rechte te treden, ook niet met het oog op de behartiging van de collectieve belangen van haar leden, die zij zich blijkens haar statuten tot doel heeft gesteld.

Uitzonderlijk kan zij echter toch ontvankelijk een administratieve rechtshandeling voor de Raad van State bestrijden in zoverre zij door de overheid erkend is en bij de werking van de openbare dienst betrokken is én in zoverre het belang waarvoor zij met haar vordering opkomt met dit erkend betrokken zijn bij de werking van de overheid verband houdt. Zodoende kan zij slechts ontvankelijk die middelen doen gelden waarin de schending wordt aangevoerd van de voornoemde erkende betrokkenheid.

Bevat het beroep geen dergelijke middelen, dan is het beroep in zijn geheel niet-ontvankelijk wat deze feitelijke vereniging betreft.

8. In het verzoekschrift wordt één middel aangevoerd. Het is ontleend aan de schending van het gelijkheidsbeginsel en van het rechtszekerheidsbeginsel. In dit middel wordt geen schending aangevoerd van de prerogatieven van de tweede verzoekende partij, namelijk van haar door de overheid erkende betrokkenheid bij de organisatie van de overheid. Het middel past daarom niet binnen de beperkte procesbekwaamheid van de tweede verzoekende partij.

9. De argumenten van de verzoekende partijen leiden niet tot een andere conclusie.

Het argument dat de tweede verzoekende partij optreedt ter vrijwaring van een collectief belang, verleent haar mogelijk een belang bij het beroep – dat als ontvankelijkheidsvereiste te onderscheiden is van de ontvankelijkheidsvereiste van procesbekwaamheid – maar dat belet niet dat zij een feitelijke vereniging zonder rechtspersoonlijkheid is die enkel procesbekwaam is binnen de hiervóór gestelde perken. Zij ontleent aan die beperkte procesbekwaamheid niet het vermogen om op te komen voor de collectieve belangen van haar leden, ook als groep beschouwd. Om dezelfde reden verleent het feit dat zij op grond van de wet van 11 juli 1978 vermag op te treden in het gemeenschappelijk belang van het personeel dat zij vertegenwoordigt of in het bijzonder belang van een personeelslid, of het feit dat zij op grond van die wet een aantal prerogatieven geniet zoals het doen van stappen bij de overheden die ertoe gemachtigd zijn te beslissen, evenmin aan de tweede verzoekende partij de vereiste procesbekwaamheid om, als feitelijke vereniging, in rechte op te treden voor de Raad van State.

10. Uit het gebrek aan middelen waarin de tweede verzoekende partij op ontvankelijke wijze de schending aanvoert van haar door de overheid erkende betrokkenheid bij de organisatie van de overheid, volgt de onontvankelijkheid van het beroep in zoverre het door de tweede verzoekende partij is ingesteld.

11. De exceptie is gegrond. Hierna wordt het beroep enkel nog onderzocht ten aanzien van eerste verzoekster, voortaan verzoekster genoemd.

V. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

12. Verzoekster voert de schending aan van het gelijkheidsbeginsel en van het rechtszekerheidsbeginsel.

Zij merkt voorafgaandelijk op dat het bestreden besluit aan de militairen die in het buitenland dienstreizen volbrengen vergoedingen toekent die afgelijnd zijn op de verblijfsvergoedingen die worden toegekend aan afgevaardigden en ambtenaren van de FOD Buitenlandse Zaken die zich in officiële opdracht naar het buitenland begeven of zetelen in internationale commissies. Aan de militairen wordt een vergoeding toegekend die slechts een percentage is van de vergoeding die wordt toegekend aan de afgevaardigden en ambtenaren van de FOD Buitenlandse Zaken. Bovendien wordt onder het militair personeel, wat betreft de toegekende vergoedingen, een onderscheid gemaakt naargelang de personeelscategorie.

Verzoekster schetst vervolgens de omstandigheden waarin het bestreden besluit tot stand is gekomen. Zij verwijst ook naar het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over het ontwerp van het bestreden ministerieel besluit en zij voert aan dat de bezwaren die door de afdeling Wetgeving van de Raad van State werden geformuleerd met betrekking tot de ontworpen regeling, niet werden weggenomen in de uiteindelijke tekst van het bestreden besluit. Zo is de opmerking van de afdeling Wetgeving met betrekking tot de afhankelijkheid van de vergoedingen die aan militairen worden toegekend die een dienstreis in het buitenland volbrengen, ten opzichte van toekomstige ministeriële besluiten die de verblijfsvergoedingen die toegekend worden aan ambtenaren van de FOD Buitenlandse Zaken vaststellen, zeer pertinent. Op het ogenblik dat het ontwerp van ministerieel besluit werd voorgelegd aan de afdeling Wetgeving was het ministerieel besluit van 15 september 2017, zoals gewijzigd door het ministerieel besluit van 16 november 2017, van toepassing. Op het ogenblik dat het ontwerp van ministerieel besluit werd voorgelegd aan het onderhandelingscomité van het militair personeel was het ministerieel besluit van 16 november 2017 nog niet bekendgemaakt. En op het ogenblik dat het bestreden besluit werd uitgevaardigd was het ministerieel besluit van 2 juli 2018 ‘houdende vaststelling van verblijfsvergoedingen toegekend aan personeelsleden en afgevaardigden van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking die zich in officiële

opdracht naar het buitenland begeven of zetelen in internationale commissies' (hierna: het ministerieel besluit van 2 juli 2018) nog niet bekendgemaakt. Het feit dat de vergoedingen voor militairen worden bepaald aan de hand van ministeriële besluiten die gelden voor ambtenaren van de FOD Buitenlandse Zaken is dan ook een omstandigheid die de rechtszekerheid voor het militair personeel in het gedrang brengt. Bovendien vormen de rechten van de militairen het voorwerp van specifieke bepalingen, wat eigen is aan hun specifiek statuut, en gaat het niet op om deze rechten te laten afhangen van bepalingen voor ambtenaren voor wie andere statutaire bepalingen gelden. Door de geldelijke rechten van de militairen voor deze specifieke aangelegenheid afhankelijk te maken van de bepalingen die gelden voor andere ambtenaren, wordt het toepasselijk recht onvoorzienbaar en ontoegankelijk. Het bestreden besluit brengt derhalve de rechtszekerheid voor het militair personeel in het gedrang. Bovendien is het bestreden besluit ook strijdig met het gelijkheidsbeginsel doordat het militair personeel wordt gediscrimineerd ten opzichte van de ambtenaren op wier regeling de bestreden regeling is gebaseerd. Zonder dat hiervoor enige aanvaardbare motivering wordt gegeven, wordt aan het militair personeel hoogstens 80% toegekend van de vergoedingen die aan de ambtenaren van de FOD Buitenlandse Zaken worden toegekend. Het feit dat tussen de verschillende personeelscategorieën van het militair personeel onderling nog eens een onderscheid gemaakt wordt met betrekking tot het percentage van de vergoeding die zij ontvangen, maakt dat de bestreden beslissing nog een grotere inbreuk pleegt op het gelijkheidsbeginsel.

Beoordeling

13.1. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht en dat de overheid daarvan niet zonder objectieve en redelijke verantwoording mag afwijken.

13.2. Verzoekster acht het rechtszekerheidsbeginsel geschonden door het feit dat het vergoedingsstelsel voor militairen wordt bepaald door en dus afhankelijk is van het ministerieel besluit dat geldt voor de ambtenaren van de FOD Buitenlandse Zaken. Dat ministerieel besluit is onderhevig aan wijzigingen en het toepasselijke ministerieel besluit was nog niet bekendgemaakt voor het uitvaardigen van het bestreden besluit. Bovendien gelden voor militairen specifieke statutaire bepalingen zodat het niet opgaat om hun rechten te laten afhangen van bepalingen die van toepassing zijn op andere ambtenaren voor wie andere statutaire bepalingen gelden.

13.3. Hoewel het vanuit wetgevingstechnisch oogpunt af te raden is om gebruik te maken van regelgeving bij verwijzing, is dit niet verboden. Voorts kan niet worden aangenomen dat militairen niet weten waar zij aan toe zijn met het bij het bestreden besluit ingevoerde vergoedingsstelsel, aangezien de wijziging aan het vergoedingsstelsel voor de ambtenaren van de FOD Buitenlandse Zaken intussen vorm heeft gekregen in het ministerieel besluit van 2 juli 2018 – dit is vóór het voorliggende beroep tot nietigverklaring werd ingesteld op 3 september 2018. Bovendien kan, gelet op het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst, de toepasselijke regelgeving steeds worden gewijzigd indien er daartoe een noodzaak bestaat. Dit zou ook het geval zijn mocht het vergoedingsstelsel van de militairen autonoom, los van de regeling die geldt voor de ambtenaren van de FOD Buitenlandse Zaken, zijn uitgewerkt.

14. Het voorgaande leidt tot het besluit dat het middel niet gegrond is in zoverre erin de schending van het rechtszekerheidsbeginsel wordt aangevoerd.

15.1. Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat een ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen of een gelijke behandeling van niet-vergelijkbare gevallen verboden is, tenzij daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën kan worden ingesteld, voor zover dit verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is. Of een verschil in behandeling redelijk verantwoord is moet

worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de te beoordelen maatregel en met de aard van de in het geding zijnde beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

15.2. Het staat aan een verzoekende partij voor de Raad van State om met concrete gegevens aan te tonen dat in rechte en in feite vergelijkbare gevallen ongelijk worden behandeld of dat in rechte en in feite ongelijke gevallen gelijk worden behandeld, zonder dat daar een objectieve verantwoording voor bestaat.

15.3. Verzoekster acht het gelijkheidsbeginsel geschonden door eensdeels het feit dat militairen een lagere vergoeding ontvangen dan ambtenaren van de FOD Buitenlandse Zaken en anderdeels het feit dat er tussen de verschillende personeelscategorieën van het militair personeel onderling nog eens een onderscheid wordt gemaakt in het percentage van de vergoeding dat zij ontvangen.

15.4. De door verzoekster geviseerde regeling is vervat in artikel 2 van het bestreden besluit waarmee artikel 3 van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 wordt gewijzigd, onder meer door het herstel van paragraaf 3 van dit artikel 3 op de volgende wijze:

“§ 3. Het basisbedrag voor de opperofficier wordt vastgesteld op de volgende wijze:

1° zevenenzeventig en een half procent van de dagelijks forfaitaire verblijfsvergoeding voor categorie 1 van het geldende ministerieel besluit houdende vaststelling van verblijfsvergoedingen toegekend aan afgevaardigden en ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp die zich in officiële opdracht naar het buitenland begeven of zetelen in internationale commissies vanaf de eerste wijziging van het voornoemde ministerieel besluit in 2018;

2° tachtig procent van de dagelijks forfaitaire verblijfsvergoeding voor categorie 1 van het geldende ministerieel besluit houdende vaststelling van verblijfsvergoedingen toegekend aan afgevaardigden en ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp die zich in officiële opdracht naar het buitenland begeven of zetelen in internationale commissies vanaf de eerste wijziging van het voornoemde ministerieel besluit in 2019.

In afwijking van het eerste lid, 1°, wordt het basisbedrag evenwel vastgesteld op tachtig procent van de dagelijks forfaitaire verblijfsvergoeding voor categorie 1 van het geldende ministerieel besluit houdende vaststelling van verblijfsvergoedingen toegekend aan afgevaardigden en ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp die zich in officiële opdracht naar het buitenland begeven of zetelen in internationale commissies in Argentinië (Argentina), Benin, China, de Democratische Republiek Congo (Congo Democratic Republic), Estland (Estonia), Gabon, Japan, Jordanië (Jordan), Portugal, Rusland (Russian Federation), Senegal, Zuid-Afrika (South-Africa), Zwitserland (Switzerland), Turkije (Turkey) en de Verenigde Staten van Amerika (the United States of America) vanaf de eerste wijziging van het voornoemde ministerieel besluit in 2018.

Het basisbedrag voor de hoofdofficier, de lager officier, de onderofficier en de vrijwilliger is het basisbedrag voor de opperofficier verminderd met respectievelijk vijf procent, tien procent, vijftien procent en twintig procent.”

Luidens de door artikel 2 van het bestreden besluit ingevoegde nieuwe paragraaf 4 van artikel 3 van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 bedraagt de forfaitaire maaltijdvergoeding 35 % van het toepasselijke basisbedrag. Ingevolge de door de artikelen 3 en 4 van het bestreden besluit gewijzigde artikelen 4, § 1, eerste lid, en 5, § 3, van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 worden de ‘kleine kosten’ en de ‘forfaitaire ontbijtvergoeding’ elk vergoed aan 15 % van het toepasselijke basisbedrag.

15.5. Uit het voorgaande blijkt dat inderdaad een onderscheid wordt gemaakt tussen de afgevaardigden en ambtenaren van de FOD Buitenlandse Zaken en het militair personeel, en tussen de verschillende personeelscategorieën van militairen binnen Defensie.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State had hierover in advies 63.252/4 reeds de opmerking gemaakt dat dit dubbel onderscheid door de steller van het ontwerp gerechtvaardigd moet kunnen worden in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

15.6. Een antwoord op die opmerking van de afdeling Wetgeving van de Raad van State valt te lezen in de (gewijzigde) ‘beknopte analyse’ bij het

bestreden besluit. Die (gewijzigde) ‘beknorte analyse’ mag in aanmerking worden genomen bij het onderzoek naar het bestaan van een pertinente verantwoording voor het gemaakte onderscheid in behandeling.

15.7. In de (gewijzigde) ‘beknorte analyse’ wordt ter verantwoording van het niet op dezelfde wijze toepassen van de forfaitaire dagvergoeding ten aanzien van de personeelsleden van Defensie het volgende gesteld:

“De Raad van State heeft in zijn advies 63.252/4 van 18 april 2018 een opmerking geformuleerd inzake de niet-identieke toepassing van de DFV die bepaald wordt in het MB FOD BuZa. Deze opmerking werd niet gevolgd en dit omwille van de volgende redenen. Daar waar de personeelsleden van de FOD BuZa hoofdzakelijk in de hoofdsteden verblijven in hotels waar de veiligheidsnormen hoger liggen en geconfronteerd worden met een duurdere levensstandaard, vertoeven de militairen eerder in een militair milieu buiten deze hoofdsteden. Vandaar dat de procentuele verhouding die in regime 80% ten opzichte van de FOD BuZa zal bedragen, ongewijzigd blijft.”

Het is aannemelijk dat militairen, in vergelijking met personeelsleden van de FOD Buitenlandse Zaken, bij dienstreizen in het buitenland eerder in een militair milieu verblijven en dat een dergelijk verblijf gepaard gaat met een lagere kost dan een verblijf in een hotel. Verzoekster weerlegt dit allemaal niet. Het komt dan ook niet als onredelijk voor dat aan militairen slechts een percentage van de vergoeding waar personeelsleden van de FOD Buitenlandse Zaken recht op hebben, wordt toegekend. Een schending van het gelijkheidsbeginsel wordt dan ook wat dit punt betreft niet aangetoond.

15.8. In de (gewijzigde) ‘beknorte analyse’ wordt ter verantwoording van het onderscheid naargelang de personeelscategorie waartoe men behoort, gesteld hetgeen volgt:

“Het basisbedrag voor de hoofdofficier, de lager officier, de onderofficier en de vrijwilliger is het basisbedrag voor de opperofficier verminderd met respectievelijk vijf procent, tien procent, vijftien procent en twintig procent. De Raad van State heeft hieromtrent in zijn advies een opmerking geformuleerd. Deze differentiatie per personeelscategorie en -ondercategorie, die in het verleden steeds werd gehanteerd in onder andere het domein van de vergoedingen voor dienstreizen in het buitenland, is gerechtvaardigd gelet op de

wijze waarop de activiteiten in een internationaal milieu worden georganiseerd. De onderverdeling in verschillende personeelscategorieën en -ondercategorieën houdt ook een verschil in verantwoordelijkheid, taken en sociale verplichtingen met de bijhorende kosten in. Daar waar de categorie van de vrijwilligers weinig of geen sociale verplichtingen hebben tegenover hun internationale collega's, worden de opperofficieren geconfronteerd met hogere uitgaven aan onder andere maaltijden en dit omwille van de sociale verplichtingen verbonden aan de ondercategorie waarvan ze deel uitmaken. Vandaar dat de differentiatie van 5% per personeelscategorie of -ondercategorie wordt behouden om hogere uitgaven verbonden aan desbetreffende (onder)categorie te dekken.”

Het is aannemelijk dat de verschillende personeelscategorieën elk hun eigen verantwoordelijkheid, taken en sociale verplichtingen hebben en dat deze voor de hogere personeelscategorieën gepaard gaan met hogere uitgaven dan voor de lagere personeelscategorieën. Verzoekster weerlegt dit allemaal niet. In die zin is het dan ook niet onredelijk dat het bedrag van de toegekende vergoeding wordt gedifferentieerd naargelang de personeelscategorie. Het gemaakte onderscheid berust op een objectief, relevant en pertinent criterium. Er wordt ook wat dit punt betreft geen schending van het gelijkheidsbeginsel aangetoond.

16. Het middel is evenmin gegrond in de mate dat de schending van het gelijkheidsbeginsel wordt aangevoerd.

17. Het enige middel is in al zijn onderdelen niet gegrond.

VI. Handhaving van de gevolgen

18. Het verzoek van de verwerende partij tot handhaving van de gevolgen met toepassing van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is zonder voorwerp, aangezien in de voorliggende zaak geen nietigverklaring wordt uitgesproken.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een bijdrage van 40 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes februari tweeduizend twintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren