

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 104.653 van 13 maart 2002
in de zaken A. 105.275/g-61
105.276/g-62.**

In zake :

- I. 1. Eddy DHONT,
2. Roger WANDELSECK,
3. Laurent MIGOM,
4. Marie-Jeanne DE CLERCQ,
5. Daniël WILLEMS,
6. Paul WINAND,
7. Kathelyne ROUSSEAU,
8. Jacques VAN DEN OUWELAND,
9. Filip BRAEM,
10. Luc VERSTRAETE,
11. Martin VANHOECKE,
12. Eric DE KINDER,
13. Herman VAN CROMPHOUT,
14. Guido SCHUURMAN,
15. Alfons HEMELSOET,
16. Karel PEETERS,
17. Danny NORMON,
18. Yvan LEFEVER,
19. Jean-Paul PEELOS,
20. Georges VANDERHALLEN,
21. Danny JAMERS,
- II. 1. Luc TACK,
2. André CORNELIS,
3. Luc KEUNEN,
4. Hugo CILLIS,
5. Willy DEVESTEL,
6. Jan VAN HOLLEBEKE,
7. Marc COOLMAN,
8. Alexander DE BRUYCKER,
9. Felix PEETERS,
10. Philippe BENEUX,
11. Michel WATERPLAS,
12. Daniël WALRAEDT,
13. Jean EVERARS,
14. Ivan HOUKX,
15. Didier DESMETZ,
16. Eddy VERCROYSSSE,
17. Eugène JANSSENS,
18. Frank DEWEVER,
19. Nicolas CILISSEN,
20. Yvon MARTENS,
21. Roeland VAN DER POORTEN,
22. Johan CARMANS,
die woonplaats kiezen bij
advocaat A. LUST,
kantoor houdende te BRUGGE,
Burggraaf de Nieulantlaan 14

tegen :

I. + II.

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door :

1. de minister van Begroting,
 2. de minister van Binnenlandse Zaken,
 3. de minister van Ambtenarenzaken,
 4. de minister van Justitie,
- de ministers sub 2, 3 en 4 kiezen woonplaats bij
advocaten D. D'HOOGHE en S. SOTTIAUX,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Henri Wafelaertsstraat 47-51, bus 1.

**DE RAAD VAN STATE, algemene vergadering
van de afdeling administratie.**

Gezien het verzoekschrift dat Eddy DHONT, Roger WANDELSECK, Laurent MIGOM, Marie-Jeanne DE CLERCQ, Daniël WILLEMS, Paul WINAND, Kathelyne ROUSSEAU, Jacques VAN DEN OUWELAND, Filip BRAEM, Luc VERSTRAETE, Martin VANHOECKE, Eric DE KINDER, Herman VAN CROMPHOUT, Guido SCHUURMAN, Alfons HEMELSOET, Karel PEETERS, Danny NORMON, Yvan LEFEVER, Jean-Paul PEELOS, Georges VANDERHALLEN en Danny JAMERS op 29 mei 2001 hebben ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van :

- in hoofddorde, het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten
- in bijkomende orde, de artikelen XII.II.25 en XII.II.26, 3° van hetzelfde besluit in de mate dat die bepalingen betrekking hebben op de personeelsleden bedoeld in tabel D1, derde kolom, punt 3.26 van bijlage 11, artikel XII.VII.26 en artikel XII.XI.14 voor zover die bepaling verwijst naar de artikelen XII.II.26 en XII.II.31;

Gezien het verzoekschrift dat Luc TACK, André CORNELIS, Luc KEUNEN, Hugo CILLIS, Willy DEVESTEL, Jan VAN HOLLEBEKE, Marc COOLMAN, Alexander DE BRUYCKER, Felix PEETERS, Philippe BENEUX, Michel WATERPLAS, Daniël WALRAEDT, Jean EVERARS, Ivan HOUKX, Didier DESMETZ, Eddy VERCRUYSSSE, Eugène JANSSENS, Frank DEWEVER, Nicolas CILISSEN, Yvon MARTENS, Roeland VAN DER POORTEN en Johan CARMANS op 29 mei 2001 hebben ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van dezelfde beslissing;

Gezien de op dezelfde dag ingediende verzoekschriften, waarbij dezelfde verzoekende partijen de vernietiging vorderen van dezelfde beslissingen;

Gezien de nota's van de tweede, derde en vierde verwerende partijen;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur M. LEFEVER;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen;

Gelet op de beschikking van 27 september 2001 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 8 oktober 2001, datum waarop de zaak voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld.

Gelet op de beschikking van 6 november 2001, waarbij de zaken nrs. A.105.275/IX-3058 en 105.276/IX-3059 worden gevoegd;

Gelet op de beschikking van 20 december 2001 waarbij de zaak wordt verwezen naar de algemene vergadering van de afdeling administratie;

Gelet op de beschikking van 20 december 2001 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 22 januari 2002 om 14.30 uur;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat A. LUST, die verschijnt voor verzoekers, en van advocaten D. D'HOOGHE en S. SOTTIAUX, die verschijnen voor de verwerende partij;

Gehoord het advies van eerste auditeur M. LEFEVER;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten bevat volgende inleiding :

“Naast de organieke en functionele dimensie, heeft de politiehervorming uiteraard ook een statutaire dimensie. Inderdaad, artikel 119 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, bepaalt dat de politieambtenaren, de hulpagenten en de personeelsleden van het administratief en logistiek kader hun respectieve eigen statuut hebben, gelijk voor allen. Dit besluit strekt ertoe die statuten vast te leggen en de actuele personeelsleden ‘in te schalen’ in het nieuwe statuut. Het geeft aldus uitvoering aan artikel 121 van voormelde wet”.

1.2. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 december 1998 had de afdeling wetgeving van de Raad van State de aandacht gevestigd op de omstandigheid dat, in toepassing van artikel 184 van de Grondwet, alle essentiële elementen van het statuut door de wetgever moesten worden vastgesteld.

Gevolg gevend aan die opmerking heeft de Grondwetgever besloten de tekst van artikel 184 aan te passen en een wettelijke bekrachtiging van het statuut in het vooruitzicht te stellen.

Het nieuwe artikel 184 van de Grondwet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 31 maart 2001. Het luidt als volgt :

“Art. 184. De organisatie en de bevoegdheid van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, worden bij de wet geregeld. De essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, worden bij de wet geregeld.

Overgangsbepaling

De Koning kan echter de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, vaststellen en uitvoeren, voor zover het besluit, met betrekking tot die elementen, bekrachtigd wordt bij de wet vóór 30 april 2002.”.

1.3. Op 23 november 2000 maakt de minister van Binnenlandse Zaken aan de Raad van State een ontwerp van koninklijk besluit houdende rechtspositieregeling van het personeel van de politiediensten over voor advies binnen de maand. Hij verduidelijkt dat een officieus exemplaar van het ontwerp reeds einde oktober aan de afdeling wetgeving was overgemaakt en dat zijn adviesaanvraag op een later tijdstip zal worden vervolledigd. Hij meent dat de termijn van één maand redelijkerwijze maar geacht kan worden in te gaan vanaf die vervollediging van zijn adviesaanvraag.

Bij de kennisgeving van de ontvangst van die brief laat de eerste voorzitter van de Raad van State aan de minister van Binnenlandse Zaken weten dat de bewijsstukken betreffende het vervullen van de voorafgaandelijke formaliteiten nog voorgelegd moeten worden.

Op 12 maart 2001 stuurt de minister van Binnenlandse Zaken het definitieve ontwerp voor advies naar de Raad van State. In zijn brief vraagt hij een advies op drie dagen dat hij als volgt motiveert :

“Om redenen van dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door het feit dat de twee voormelde ontwerpen van koninklijk besluit de lege lata op 1 april 2001 in werking moeten treden; dat de wet van 27 december 2000 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de rechtspositie van het personeel van de politiediensten dit inderdaad voorschrijft en aldus op 1 april 2001 tal van statutaire bepalingen van de gewezen personeelsleden van de rijkswacht, de gemeentepolitie en de gerechtelijke politie bij de parketten opheft; dat het niet bekendmaken in het Belgisch Staatsblad van de voormelde ontwerpbesluiten vóór 1 april 2001, op die datum derhalve een statutair juridisch vacuüm creëert in hoofde van de personeelsleden van de politiediensten”.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft op 16 maart 2001 advies gegeven.

1.4. In het Belgisch Staatsblad van 31 maart 2001 is het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten bekendgemaakt. Naar luid van artikel XIII.II.1° is dat besluit in werking getreden op 1 april 2001, uitgezonderd Deel VII, Titel I en artikel XI.III.28.

Het besluit is ingedeeld in 13 delen :

- Deel I van dit besluit bevat een aantal definities en bepaalt het toepassingsgebied.
- Deel II omvat de klassieke regels inzake de personeelsstructuur. Het maakt gewag van vier soorten anciënniteit (de dienst-, graad-, kader/niveau- en loonschaalanciënniteit). Het bepaalt ook de graden en de loonschalen gekoppeld aan die graden.
- Deel III handelt over de deontologische regels.
- Deel IV bevat regels met betrekking tot enerzijds de aanwerving en de selectie en anderzijds de opleidingen.
- Deel V bevat de regels inzake de stage.
- Deel VI betreft de organisatie van de arbeidstijd en de regels in verband met de mobiliteit van de personeelsleden.
- Deel VII bevat regels in verband met de evaluatie, de loopbaan en het mandaat.

- Deel VIII handelt over de administratieve standen, de verloven, de dienstvrijstellingen en de non-activiteiten.
- Deel IX bevat de klassieke regels inzake ambtsontheffing en ambtsneerlegging.
- Deel X handelt over de kosteloze medische verzorging en de medische controle.
- Deel XI bevat het geldelijk statuut en regelt de wedde, de toelagen en de vergoedingen.
- Deel XII bevat het overgangsrecht, dit wil zeggen de bepalingen die noodzakelijk worden geacht om de leden van de op 31 maart 2001 bestaande politiediensten op 1 april 2001 in het nieuwe systeem te integreren.
- Deel XIII bevat wijzigings-, opheffings- en slotbepalingen.

1.5. De programmawet van 30 december 2001, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 31 december 2001, bevat in Titel XI “Binnenlandse Zaken”, hoofdstuk IV “Bijzondere bepaling”, een artikel 131, luidend als volgt : “Deel XII van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten wordt bekrachtigd.”

Overeenkomstig artikel 168 van de programmawet is die bepaling in werking getreden op 1 januari 2002.

1.6. Alle verzoekers waren lid van de gerechtelijke politie bij de parketten en bekleed met de graad van gerechtelijk afdelingscommissaris 1C. Zij worden met toepassing van artikel XII.II.25 en de daarbij aansluitende tabel D1 van bijlage 11 (punt 3.26) benoemd in het officierenkader in de graad van commissaris van politie. Hun wordt, met toepassing van artikel XII.II.26, de organieke loonschaal O4 (1 110 000 - 1 773 000 BEF) toegekend;

2. Overwegende dat deel XII van het bestreden besluit bekrachtigd is door artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001 dat in werking getreden is op 1 januari 2002; dat zulks betekent dat de wetgever de daarin vervatte overgangsregeling tot de zijne heeft gemaakt en dat de Raad van State niet bevoegd zou zijn om zich over deze wetgevende akte uit te spreken;

Overwegende dat de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging van een administratieve akte slechts kan bevelen onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

dat in het onderhavige geval middelen worden aangevoerd tegen deel XII van het bestreden besluit en dat het door de verzoekende partijen ingeroepen nadeel wezenlijk betrekking heeft op hun inschaling, zoals die geregeld is door deel XII van het bestreden besluit; dat, daargelaten de vraag of het aldus geadstrueerde nadeel wel de schorsing van het bestreden besluit in zijn geheel kan verantwoorden, het in ieder geval anders benaderd zal moeten worden naar gelang de overgangsbepalingen verschijnen als een wettelijke norm dan wel als een handeling van de uitvoerende macht waarvan de Raad van State zelf de schorsing kan bevelen; dat in die zin het onderzoek van de vordering gericht tegen de niet bekrachtigde delen van het bestreden besluit ondergeschikt is aan de vraag naar de tegenstelbaarheid van artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001; dat de Raad van State in het feit dat zijn onbevoegdheid volgt uit het optreden van de wetgever en in het feit dat de verwerende partij de bekrachtiging in verband brengt met de overgangsbepaling vermeld in artikel 184 van de Grondwet, bijzondere omstandigheden onderkent die verantwoorden dat reeds in de fase van het kort geding het bevoegdheidsvraagstuk onderzocht wordt;

3.1. Overwegende dat de verzoekende partijen betwisten dat, wegens de wettelijke bekrachtiging van deel XII van het bestreden besluit, de Raad van State niet langer bevoegd zou zijn om kennis te nemen van de tegen die bepalingen gerichte vordering; dat zij van oordeel zijn dat artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001, doordat het bedoeld is om te interveniëren in het normale verloop van de bij de Raad van State aanhangig gemaakte gedingen door ze aan de bevoegdheid van de Raad van State te onttrekken, het gelijkheidsbeginsel schendt zoals dat neergelegd is in artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet;

3.1.1. Overwegende dat de verzoekende partijen van oordeel zijn dat de Raad van State bevoegd is om op eigen gezag de wet te toetsen aan het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: BUPO-verdrag), meer bepaald artikel 26, en om artikel 131 van de programmawet buiten toepassing te laten; dat zij ter zake volgende redenering ontwikkelen: artikel 26 BUPO-verdrag heeft directe werking in de Belgische rechtsorde; in de hiërarchie van de normen primeert het supranationaal recht op de interne regelgeving; het feit dat het Arbitragehof, in de interne rechtsorde, als enige bevoegd is om de wetten aan de Grondwet te toetsen, sluit niet uit dat elke rechter bevoegd is om de overeenstemming na te gaan van de wet met de in artikel 26

BUPO-verdrag vervatte regel, ook al gaat het om een regel die op gelijke of gelijkaardige wijze in de interne rechtsorde bestaat;

3.1.2. Overwegende dat de verwerende partij daar in wezen tegenover stelt dat artikel 131 van de programmawet kadert in de overgangsbepaling voorzien in artikel 184 van de Grondwet en dat, indien thans slechts een beperkt deel van het koninklijk besluit bekrachtigd is, de opsplitsing gerechtvaardigd wordt door het oogmerk om onmiddellijk aan het politiepersoneel rechtszekerheid te verschaffen en om de bekrachtiging van de andere essentiële bepalingen aan een grondig parlementair debat te kunnen onderwerpen;

3.1.3. Overwegende dat de verzoekende partijen niet doen inzien hoe artikel 26 van het BUPO-verdrag hen een ruimer recht op gelijke behandeling verschaft dan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet;

Overwegende dat één zaak is de gelijkheidsregel, een andere welk rechtscollege in België bevoegd is om over de naleving door de wetgever van die regel te waken; dat blijkens artikel 142 van de Grondwet en de artikelen 1 en 26 van de bijzondere wet op het Arbitragehof dit rechtscollege het Arbitragehof is; dat weliswaar die artikelen enkel de bepalingen uit de Grondwet vermelden waarin de gelijkheidsregel is neergelegd; dat de omstandigheid dat die regel ook in bepalingen van internationaal recht is neergelegd, niet tot gevolg kan hebben dat afbreuk wordt gedaan aan het internrechtelijk wettelijk monopolie dat aan het Arbitragehof is verleend; dat dienvolgens de Raad van State in de enkele omstandigheid dat het gelijkheidsbeginsel ook in een regel van internationaal recht met directe werking is neergelegd, geen grondslag kan vinden om eigener gezag de aangevoerde ongelijkheid te onderzoeken en desgevallend een wettelijke norm buiten werking te stellen;

3.2.1. Overwegende, wat de door de verzoekende partijen aangevoerde schending van artikelen 10 en 11 van de Grondwet betreft, dat zij vragen dat de Raad van State aan het Arbitragehof een prejudiciële vraag zou stellen over de overeenstemming van artikel 131 van de programmawet met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 144 en 145 van de Grondwet en de artikelen 14 en 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

3.2.2. Overwegende dat de verzoekende partijen zelf aan de Raad van State vragen om aan het Arbitragehof een prejudiciële vraag -deze vermeld in het

beschikkend gedeelte- te stellen; dat zij niet onwetende kunnen zijn van de vertraging die met het stellen van een prejudiciële vraag gepaard gaat; dat bovendien de vraag, zoals zij door de verzoekende partijen wordt geformuleerd, haar uitsluitende oorzaak vindt in het aannemen van een wetsbepaling die hun zaak aan de jurisdictie van de Raad van State onttrekt; dat de verzoekende partijen weliswaar de mogelijkheid hebben om bij het Arbitragehof de nietigverklaring van artikel 131 van de programmawet en de schorsing van de tenuitvoerlegging van die bepaling te vorderen, maar dat verwacht kan worden dat die procedures meer tijd in beslag zullen nemen dan het beantwoorden van een prejudiciële vraag, die aan de verzoekende partijen evenzeer uitsluitsel zal geven over de grondwetsconformiteit van artikel 131, maar met de bijkomende garantie dat hun rechten, die zij putten uit de artikelen 14 en 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gevrijwaard blijven,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Aan het Arbitragehof wordt de volgende vraag gesteld :
"Schendt artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001 artikel 26 van het BUPO-verdrag en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 144 en 145 van de Grondwet en met de artikelen 14, § 1 en 17, §§ 1 en 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, doordat hij aan bepaalde categorieën van politieambtenaren een essentieel jurisdictioneel beroep en dito rechtsbescherming ontnemt?"

Artikel 2.

Overeenkomstig artikel 30 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof is de rechtspleging geschorst tot de datum waarop het arrest van het Arbitragehof ter kennis van de Raad van State is gebracht.

Artikel 3.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op dertien maart tweeduizend en twee, van de algemene vergadering van de afdeling administratie van de Raad van State, die was samengesteld uit :

de HH.	R. ANDERSEN,	voorzitter van de Raad van State,
	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	J.-Cl. GEUS,	kamervoorzitter,
	M. HANOTIAU,	kamervoorzitter.
	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	M. LEROY,	kamervoorzitter,
	J. MESSINNE,	kamervoorzitter,
	R. STEVENS,	staatsraad,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	O. DAURMONT,	staatsraad,
de HH.	P. LEWALLE,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	St. GEHLEN,	staatsraad,
de HH.	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	D. LANGBEEN,	hoofdgriffier.

De griffier,

De voorzitter,

D. LANGBEEN.

R. ANDERSEN.