RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 85.656 van 29 februari 2000
in de zaak A. 60.239/XII-1932.

In zake : de stad TIELT,
die woonplaats kiest bij
advocaat E. BREWAEYS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Leopold II-laan 117

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat B. STAELENS,
kantoor houdende te BRUGGE,
Canadesen Hof,
Bevrijdingslaan 4, bus 1.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de stad TIELT op 7 oktober 1994 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van 8 augustus 1994 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden waarbij vernietigd wordt het besluit van 3 maart 1994 van de gemeenteraad van Tielt houdende de herziening van de weddeschaal van de gemeentesecretaris en de gemeente-ontvanger;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur J. LUST;

Gelet op de beschikking van 27 april 1999 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 15 december 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 8 februari 2000;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat E. BREWAEYS, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat N. DE CLERCQ, die loco advocaat B. STAELENS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur F. DE BUEL;

Gelet op 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. Op 3 maart 1994 beslist de gemeenteraad van Tielt om de spreiding van de weddeverhogingen voor enerzijds de gemeentesecretaris en anderzijds de gemeenteontvanger terug te brengen van 22 tot 15 jaar. De weddeschalen verbonden aan de graden van gemeente-secretaris, respectievelijk gemeenteontvanger worden met ingang 1 januari 1990, van 1 november 1990, van 1 november 1991 en van 1 november 1992 door nieuwe vervangen.

1.2.1. De besluiten van de gemeenteraad worden op 26 april 1994 door de gouverneur van de provincie

West-Vlaanderen geschorst omdat de gemeente door het hervaststellen van de weddeschalen van de secretaris en de ontvanger artikel 5, § 2, van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentie-vermogen miskent omdat die bepaling stelt dat buiten collectieve of individuele akkoorden afgesloten vóór 15 november 1993 om "voor het jaar 1994 geen andere loonsverhogingen of bijkomende voordelen worden toegekend".

1.2.2. De gemeenteraad van Tielt handhaaft, op 16 juni 1994, zijn besluiten op grond van een uitvoerige motivering.

1.3. Op 8 augustus 1994 vernietigt de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden de gemeenteraads-beslissingen van 3 maart 1994 omdat luidens artikel 5, § 2, van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, zoals bekrachtigd door de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, "voor 1994 geen loonsverhogingen of bijkomende voordelen mogen worden toegekend tenzij op grond van collectieve of individuele akkoorden neergelegd ten laatste op 15 november 1993" terwijl "de vaststelling van een kortere geldelijke loopbaan die resulteert in grotere loonsverschillen tussen de verschillende weddetrappen en een snellere toegang tot de maximumwedde, beschouwd moet worden als de toekenning van een nieuw voordeel met een loonsverhoging tot gevolg, zoals bedoeld in artikel 5, § 2, van genoemd koninklijk besluit" en terwijl artikel 30 van de nieuwe gemeentewet niet automatisch de geldelijke loopbaan van de secretaris en de ontvanger op 15 jaar vaststelt;

Het besluit wordt met een brief van 9 augustus 1994 aan de stad betekend.

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het eerste middel aanvoert dat de gemeenteraad van Tielt zijn besluiten van 3 maart 1994 genomen heeft op een ogenblik waarop de regeling gold van het koninklijk besluit van 24 december 1993 dat, zoals uiteengezet is in het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, niet van toepassing kon zijn op het overheidspersoneel omdat de wet van 6 januari 1989 niet beoogde een regeling voor dat personeel mogelijk te maken; dat volgens de verzoekende partij de toezichthoudende overheid in de bepalingen van het koninklijk besluit van 24 december 1993 geen reden kon vinden om de gemeenteraadsbesluiten van 3 maart 1994 te schorsen en te vernietigen terwijl de latere bekrachtiging van dat koninklijk besluit door de wetgevende kamers aan die vaststelling geen afbreuk kan doen; dat een en ander haar tot het besluit leidt dat de verwerende partij niet op artikel 159 van de Grondwet kon steunen om de gemeenteraadsbesluiten te vernietigen;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat, ten gevolge van het retroactief ingrijpen van de wetgever op het toepassingsgebied en de wettigheid van het koninklijk besluit van 24 december 1993, de wettigheid ab initio van dat besluit aanvaard moet worden terwijl het niet aan de rechter maar alleen aan de wetgever zelf, onder controle van het Arbitragehof, toekomt te oordelen of een wet strijdig is met de Grondwet; dat volgens haar geen grondwettelijke bepaling aan de wetgever het verbod oplegt aan zijn normen terugwerkende kracht te verlenen en dat dergelijke terugwerkende kracht verantwoord kan zijn om te voldoen aan de geest van de wet, aan het algemeen belang of aan de doeltreffendheid van de uitgevaardigde maatregel; dat zij besluit dat de wetgever, door zeer bewust te opteren voor een retroactieve bekrachtiging van het koninklijk besluit van 24 december 1993, dat besluit ab initio wettig gemaakt heeft en dat de minister dienovereen-

komstig, bij het nemen van het bestreden besluit, niet anders kon dan vaststellen dat de gemeente de bepalingen ervan miskend heeft terwijl de Raad van State de rechtsgeldigheid van de retroactieve bekrachtiging van het koninklijk besluit niet mag onderzoeken;

2.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord herhaalt dat, aangezien op 3 maart 1994 artikel 90 van de wet van 30 maart 1994 nog niet was afgekondigd en gepubliceerd, de gemeenteraad op die datum wettig de vernietigde beslissingen kon nemen;

3.1. Overwegende dat met de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen een systeem uitgetekend is waarbij aan de Koning, na de stemming in het parlement over een verklaring van de regering dat het concurrentievermogen bedreigd wordt, de bevoegdheid wordt gegeven om de maatregelen te treffen die nodig of nuttig zijn om het concurrentievermogen te vrijwaren of te herstellen; dat die maatregelen een tijdelijke uitwerking hebben tenzij zij bij wet worden bekrachtigd binnen de in artikel 11 van de wet van 6 januari 1989 vastgestelde periode;

Overwegende dat met het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentiekracht, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 31 december 1993, de regering het door de wet van 6 januari 1989 opgezette systeem toegepast heeft; dat aldus met titel I van dat besluit, die als opschrift "Matiging van lonen en wedden" draagt en die formeel van toepassing gemaakt is op vast benoemde, stagedoende, contractuele en hulppersoneelsleden van de administraties en diensten van de provincies en gemeenten (artikel 1, § 2, 5°), een regeling is ingevoerd waarbij (artikel 5, § 2, eerste lid, behorende tot

Hoofdstuk III, "Loonmatiging") voor het jaar 1994 "geen andere loonsverhogingen of bijkomende voordelen (mogen) worden toegekend andere dan ter uitvoering van collectieve arbeidsovereenkomsten, neergelegd ten laatste op 15 november 1993, en collectieve en individuele akkoorden gesloten ten laatste 15 november 1993 (...)";

Overwegende dat het koninklijk besluit van 24 december 1993 vervolgens bekrachtigd en gewijzigd is door titel X van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 31 maart 1994, waarvan artikel 90, dat in werking getreden is op 10 april 1994, luidt :

> "Het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, wordt bekrachtigd met uitwerking op de datum van zijn inwerkingtreding";

3.2. Overwegende dat de verzoekende partij zich op het standpunt stelt dat het koninklijk besluit van 24 december 1993, voor zover het de situatie van het overheidspersoneel regelde, geen rechtsgrond kon vinden in de wet van 6 januari 1989; dat vanuit die opstelling de gemeenteraad van Tielt op 3 maart 1994 ten voordele van de gemeentesecretaris en de gemeenteontvanger een wijziging in de weddeschalen heeft aangenomen door de spreiding van de weddeverhogingen van 22 naar 15 jaar terug te brengen; dat de verzoekende partij van oordeel is dat de latere tussenkomst van de wetgever geen basis kan vormen om wat de gemeenteraad vóór de inwerkingtreding van die wet besloten heeft alsnog teniet te doen;

3.3. Overwegende dat de retroactieve bekrachtiging van het koninklijk besluit van 24 december 1993 door artikel 90 van de wet van 30 maart 1994 elke

kritiek met betrekking tot de ontstentenis van deugdelijke rechtsgrond voor dat koninklijk besluit in de periode dat de wetgever nog niet was tussengekomen irrelevant maakt; dat derhalve sinds 10 april 1994 de verzoekende partij niet meer op nuttige wijze de ontstentenis van wettelijke grondslag voor het koninklijk besluit van 24 december 1993 kan bepleiten aangezien de wetgever, door de bekrachtiging, de regeling van het koninklijk besluit van 24 december 1993 in al zijn aspecten tot de zijne gemaakt heeft; dat de vraag naar de rechtsgeldigheid van de regeling die datzelfde koninklijk besluit invoert voor de loonmatiging van het overheidspersoneel nog slechts aan bod kan komen voor zover de door de wet uitgedokterde bekrachtigingsregeling zelf overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet blijven;

3.4. Overwegende dat de auditeur-verslaggever zich in zijn verslag over de zaak afvraagt of de wetgever bij de goedkeuring van artikel 90 van de wet van 30 maart 1994 het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel niet op een dubbele wijze geschonden heeft door in de eerste plaats het koninklijk besluit van 24 december 1993 te bekrachtigen zowel wat betreft het personeel tewerkgesteld in de private sector als wat betreft het overheidspersoneel wanneer blijkt dat de wet van 6 januari 1989 aan de Koning niet de mogelijkheid heeft geboden om, op dezelfde wijze als Hij dat gedaan heeft voor het personeel uit de private sector, aan het overheidspersoneel voor het jaar 1994 een loonmatiging op te leggen en door vervolgens met de bekrachtiging van het gehele koninklijk besluit van 24 december 1993 "met ingang van de datum van zijn inwerkingtreding", aan het overheidspersoneel de mogelijkheid te ontnemen om van de rechter op grond van de schending van artikel 159 van de Grondwet de buitenwerkingstelling van de hun betreffende bepalingen van het koninklijk besluit te verkrijgen

wanneer blijkt dat die regeling geen rechtsgrond vindt in de wet van 6 januari 1989;

3.5.1. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie betoogt dat de verzoekende partij niet gevraagd heeft om aan het Arbitragehof een prejudiciële vraag te stellen en dat de stelling van de auditeur neerkomt op het formuleren van een nieuw middel aangezien de verzoekende partij zich niet beroept op de schending van het gelijkheidsbeginsel of op de schending van artikel 159 van de Grondwet; dat zij ook van oordeel is dat de vraag uitgaat van de veronderstelling dat de wet van 30 maart 1994 het koninklijk besluit van 24 december 1993 verkeerd geïnterpreteerd heeft terwijl het overeenkomstig artikel 84 van de Grondwet alleen aan de wetgever zelf toekomt om een authentieke uitlegging van de wet te geven;

3.5.2. Overwegende dat de redenering van de verwerende partij om volgende reden niet wordt bijgevallen : indien het koninklijk besluit van 24 december 1993 inderdaad zonder wettelijke basis voor het overheidspersoneel een regeling heeft ingevoerd, is dat besluit onwettig en kan de verzoekende partij overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet die onwettigheid inroepen tegen een besluit waarbij de toezichthoudende overheid een gemeentebesluit wegens de strijdigheid met het koninklijk besluit vernietigt; de verzoekende partij wordt van die mogelijkheid beroofd indien de wet van 30 maart 1994 retroactief aan de regeling van het koninklijk besluit van 24 december 1993 -met betrekking tot het overheidspersoneel- een deugdelijke rechtsgrond verleent; uitgemaakt moet dus worden of de wetgever de regeling, waarbij voor het overheidspersoneel en het personeel uit de private sector op gelijke wijze een regeling inzake de loonmatiging wordt opgelegd, retroactief mocht bekrachtigen, meer bepaald of de wet van 30 maart 1994 niet op onverantwoorde wijze aan de

openbare besturen de mogelijkheid ontnomen heeft om in de periode dat het koninklijk besluit van 24 december 1993 reeds van kracht was nog een regeling uit te werken met betrekking tot de loonmatiging van het overheids-personeel en om zich op de onwettigheid van het koninklijk besluit van 24 december 1993 te beroepen;

3.6. Overwegende dat overeenkomstig artikel 26, § 1, 3°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof aan dat rechtscollege de hierna vermelde vragen worden gesteld,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Aan het Arbitragehof worden volgende vragen gesteld :

"1. Schendt artikel 90 van de wet van 30 maart 1994 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door, ter uitvoering van artikel 11 van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, het koninklijk besluit van 24 december 1993 te bekrachtigen ook in zoverre dat besluit een loonmatiging oplegt aan het in artikel 1, § 2, 5°, bedoelde overheids-personeel wanneer aldus een regeling wordt ingesteld waarbij twee verschillende categorieën van personen gelijk worden behandeld, te weten de personen ten opzichte van wie de Koning overeenkomstig de wet van 6 januari 1989 wel degelijk een loonmatiging mocht opleggen en de personen ten opzichte waarvan hij krachtens de wet van 6 januari 1989 niet regelend mocht optreden;

2. Schendt artikel 90 van de wet van 30 maart 1994 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door, ter uitvoering van artikel 11 van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, het koninklijk besluit van 24 december 1993 te bekrachtigen wanneer daarmee aan een bepaalde categorie van personen, met name het overheidspersoneel, het recht wordt ontnomen om zich voor de bevoegde rechter overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet te beroepen op de onwettigheid van het

koninklijk besluit van 24 december 1993 teneinde aldus te beletten dat een vóór de inwerkingtreding van de wet van 30 maart 1994 ingevoerde regeling door de toezichthoudende overheid vernietigd wordt wegens schending van een wet waaraan retroactieve uitwerking is verleend".

Artikel 2.

De zaak wordt overeenkomstig artikel 13 van de algemene procedureregeling aan het auditoraat overgemaakt voor verder onderzoek in functie van het antwoord van het Arbitragehof.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negenentwintig februari 2000, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	J. BAERT,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. DOMS. **J. DE BRABANDERE.**