

Rolnummer 6270
Arrest nr. 126/2016 van 6 oktober 2016

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 29 en 59 van de wet van 21 december 2013 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken (wijziging van artikel 44, 4°, van de wet van 27 december 2000 «houdende diverse bepalingen met betrekking tot de rechtspositie van het personeel van de politiediensten » en inwerkingtreding van die wijziging), gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 30 september 2015 in zake Rudy Patrouille tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 19 oktober 2015, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 29 en 59 van de wet van 21 december 2013 houdende diverse bepalingen binnenlandse zaken, in hun onderlinge samenhang, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang met het algemeen beginsel van de niet-retroactiviteit van wetten geformuleerd in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Rudy Patrouille, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Hertegonne, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Luypaers en Mr. H.-K. Carême, advocaten bij de balie te Leuven.

De Ministerraad heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 29 juni 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. Derycke en P. Nihoul te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 13 juli 2016 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 13 juli 2016 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Rudy Patrouille, appellant voor de verwijzende rechter, was sedert mei 1977 werkzaam bij de toenmalige gerechtelijke politie. Op 20 september 2005 heeft hij op grond van de artikelen 42 tot 44 van de wet van 27 december 2000 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de rechtspositie van het personeel van de politiediensten « verlof voorafgaand aan de pensionering » aangevraagd. Op dat ogenblik was hij commissaris bij de federale politie. Zijn aanvraag werd ingewilligd en het verlof is op 1 juli 2006 ingegaan. Op 1 december 2009 ging hij met pensioen.

Het « verlof voorafgaand aan de pensionering » geeft recht op een wachtgeld. Omdat het uitgekeerde bedrag volgens hem te laag was, heeft de appellant op 31 maart 2011 een verzoek tot regularisatie ingediend. De Algemene Directie Personeel van de federale politie weigert de regularisatie met verwijzing naar artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, van de voormelde wet van 27 december 2000, op grond waarvan de berekening van het geldelijk statuut volgens het oude statuut van het personeel vastgesteld blijft.

De Rechtbank van eerste aanleg te Brussel heeft bij vonnis van 18 april 2013 de vordering van Rudy Patrouille tot betaling van het niet-uitgekeerde bedrag ongegrond verklaard. Tegen dat vonnis heeft hij bij de verwijzende rechter hoger beroep ingesteld.

Uit artikel 43 van de voormelde wet van 27 december 2000 leidt de appelland af dat voor de berekening van het wachtgeld zijn jaarwedde geldend in 2006 en de toelagen voor onregelmatige prestaties, uitgekeerd tussen 1 juli 2005 en 30 juni 2006, in aanmerking dienen te worden genomen. De Belgische Staat, geïntimeerde, gaat ervan uit dat voor de berekening van het wachtgeld de wedde van de appelland, geldend in zijn laatste jaar in het vroegere statuut van de politiediensten, namelijk 2000, in aanmerking komt. Daartegen voert de appelland aan dat artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, van de voormelde wet van 27 december 2000 enkel toepasselijk is op de personeelsleden van de politiediensten die voor het behoud van hun oorspronkelijke statuut hebben gekozen, terwijl hij zulks nooit heeft gedaan.

De verwijzende rechter stelt vast dat artikel 44, 4°, van de wet van 27 december 2000 is gewijzigd bij artikel 29 van de wet van 21 december 2013 «houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken». Aan die wijziging wordt bij artikel 59 van die wet van 21 december 2013 retroactieve uitwerking verleend met ingang van 1 april 2001, zijnde de datum waarop de wet van 27 december 2000 in werking is getreden.

Volgens de verwijzende rechter diende, vóór die wetwijziging, het wachtgeld te worden berekend volgens de laatste activiteitswedde en werd die wedde volgens artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 27 december 2000 bepaald, doch enkel indien de betrokkene voor het behoud van zijn oorspronkelijke statuut had gekozen. De wet van 21 december 2013 strekt ertoe de regeling van dat artikel 4, § 1, eerste lid, toepasselijk te maken, ongeacht het feit of de betrokkene die keuze al dan niet heeft gemaakt. Die conclusie volgt tevens uit het gezag van gewijsde van het arrest nr. 190.690 van de Raad van State van 19 februari 2009.

De verwijzende rechter is van oordeel dat artikel 29 van de wet van 21 december 2013, dat niet als een interpretatieve bepaling is geformuleerd, maar een vroegere wetsbepaling wijzigt en krachtens artikel 59 van dezelfde wet uitwerking heeft voor de periode van 1 april 2001 tot 31 maart 2006, retroactief ingrijpt op rechten die reeds meer dan zeven jaar konden zijn verworven. Volgens hem is het niet duidelijk welke doelstelling van algemeen belang de wetgever nastreefde met de terugwerkende kracht van de maatregel. Evenmin lijken uitzonderlijke omstandigheden voorhanden te zijn die een verantwoording zouden kunnen bieden voor de inbreuk op de jurisdictionele waarborg dat rechten waarover een gerechtelijke procedure wordt gevoerd niet worden aangetast.

Ingaand op het verzoek van de appelland, stelt de verwijzende rechter de voormelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de appelland voor de verwijzende rechter

A.1. Volgens de appelland voor de verwijzende rechter dient de prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord. De partij zet uiteen dat vóór de wijziging bij de wet van 21 december 2013 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken de keuze van de betrokken personeelsleden van de politiediensten voor het nieuwe statuut of voor het behoud van het oorspronkelijke statuut van belang was voor de berekening van het wachtgeld.

Artikel 43, eerste lid, van de wet van 27 december 2000 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, dat de basis vormt voor de berekening van het wachtgeld in het kader van het verlof voorafgaand aan de pensionering, bepaalt dat het wachtgeld «gelijk is aan 80 % van de laatste activiteitswedde» en dat onder laatste activiteitswedde dient te worden verstaan «de laatst toegekende jaarwedde voor volledige prestaties, de aanvullende wedde of toelage en het ontvangen bedrag voor onregelmatige prestaties». In het geval van de appelland diende het wachtgeld dan ook te worden berekend op de jaarwedde die gold in juni 2006 en op de onregelmatige prestaties van 1 juli 2005 tot 30 juni 2006. De Belgische

Staat is in het bodemgeschil dan ook ten onrechte van mening dat de wedde berekend volgens het oorspronkelijke statuut en het bedrag van de onregelmatige prestaties van het jaar 2000, namelijk het laatste jaar van het oorspronkelijke statuut, als basis voor de berekening van het wachtgeld dienen te worden gebruikt. De Belgische Staat baseert zich op de verwijzing in artikel 44, 4°, van de voormelde wet van 27 december 2000 naar artikel 4, § 1, eerste lid, 4°, van dezelfde wet. Die laatste bepaling is evenwel enkel van toepassing op de personeelsleden die uitdrukkelijk voor het behoud van hun oorspronkelijke statuut hebben gekozen, zoals blijkt uit het feit dat die bepaling is opgenomen in hoofdstuk III, met als opschrift « Bijzondere bepalingen voor de personeelsleden van de politiediensten die opteren voor het behoud van hun oorspronkelijk statuut ». Overigens is de formulering van artikel 43 van de wet van 27 december 2000 duidelijk. Daarin is sprake van « de laatste activiteitswedde » en niet van de laatste activiteitswedde onder het oorspronkelijke statuut. Dat artikel 44, 4°, van de wet van 27 december 2000 enkel betrekking heeft op de personeelsleden van de politiediensten die voor het behoud van hun oorspronkelijke statuut hebben geopteerd, blijkt volgens de appellant voor de verwijzende rechter tevens uit het arrest nr. 190.690 van de Raad van State van 19 februari 2009 en uit het arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 28 april 2010 dat naar het voormelde arrest van de Raad van State verwijst. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechter die zienswijze deelt.

A.2. De appellant voor de verwijzende rechter is, zoals de verwijzende rechter, van oordeel dat artikel 29 van de wet van 21 december 2013 niet als een interpretatieve bepaling kan worden beschouwd, maar als een wijziging van een bestaande wettelijke norm dient te worden aangemerkt die krachtens artikel 59 van dezelfde wet retroactieve uitwerking heeft. Daaraan wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat in de parlementaire voorbereiding ten onrechte wordt vermeld dat de in het geding zijnde bepalingen « de bestaande toestand bevestigen », vermits in artikel 29 zelf uitdrukkelijk wordt gesteld dat de bestaande regeling wordt « aangevuld » en bijgevolg gewijzigd.

A.3. Zoals de verwijzende rechter is ook de appellant voor de verwijzende rechter van oordeel dat er geen enkele verantwoording voorhanden is waaruit zou blijken dat de terugwerkende kracht onontbeerlijk zou zijn voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. De wetswijziging strekt enkel ertoe de afloop van gerechtelijke procedures te beïnvloeden. Bijgevolg houden de in het geding zijnde bepalingen een schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van de niet-retroactiviteit van wettelijke normen en met het rechtszekerheidsbeginsel.

Bovendien wordt volgens de appellant voor de verwijzende rechter het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie geschonden, doordat rechtsonderhorigen die zich in dezelfde situatie bevinden verschillend worden behandeld. In het verleden zijn andere personeelsleden van de politie in het gelijk gesteld. In de hypothese dat de in het geding zijnde bepalingen daadwerkelijk op retroactieve wijze zouden worden toegepast, zou de appellant voor de verwijzende rechter - en mogelijk andere personeelsleden van de politiediensten - geen aanspraak kunnen maken op rechten die die personeelsleden, ondanks het gegeven dat zij zich in dezelfde situatie bevinden, wel hebben verkregen.

Standpunt van de Ministerraad

A.4. Volgens de Ministerraad is het in het geding zijnde artikel 29 van de wet van 21 december 2013, in samenhang gelezen met artikel 59 van dezelfde wet, een interpretatieve bepaling.

In de artikelen 42 tot 44, opgenomen in hoofdstuk XIII (« Afvloeiingsmaatregelen ») van de wet van 27 december 2000, is de regeling inzake het « verlof voorafgaand aan de pensionering » opgenomen. Die regeling is van toepassing op alle leden van de federale politie, ongeacht het feit of de betrokken personeelsleden voor het nieuwe statuut dan wel voor het behoud van hun oorspronkelijke statuut hebben gekozen.

A.5. De Ministerraad is van oordeel dat de verwijzende rechter zich vergist wanneer hij ervan uitgaat dat vóór de in het geding zijnde wetswijziging werd aangenomen, het wachtgeld diende te worden berekend volgens « de laatste activiteitswedde » en dat die wedde volgens artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 27 december 2000 werd bepaald, doch enkel indien de betrokkene voor het behoud van zijn oorspronkelijke statuut had gekozen.

Die vergissing is volgens de Ministerraad het gevolg van het feit dat het voormelde artikel 4 is opgenomen in hoofdstuk III (« Bijzondere bepalingen voor de personeelsleden van de politiediensten die opteren voor het behoud van hun oorspronkelijk statuut ») van de wet van 27 december 2000. Nochtans regelt artikel 44, 4°, van die wet louter de berekeningswijze van het wachtgeld dat wordt toegekend in geval van toepassing van de in

artikel 42 bedoelde maatregel van verlof voorafgaand aan de pensionering, meer bepaald door aan te geven dat die berekening dient te gebeuren op grond van de « gegevens » bedoeld in artikel 4, § 1, eerste lid, 1°. Die bepaling doet op geen enkele wijze afbreuk aan het personele toepassingsgebied waarvoor die voorwaarde geldt. De kruisverwijzing in artikel 44 is bijgevolg beperkt tot de gegevens opgenomen in artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, zonder dat die voorwaarde daardoor, wat het personele toepassingsgebied ervan betreft, zou worden beperkt tot die categorie van personeelsleden waarop artikel 4 in beginsel toepassing vindt.

Volgens de Ministerraad laat de duidelijke tekst van de artikelen 42 tot 44 van de wet van 27 december 2000, gelezen in het licht van de duidelijke wilsuiting van de wetgever zoals die uit de parlementaire voorbereiding van die wet blijkt, er geen twijfel over bestaan dat artikel 44, 4°, in zijn oorspronkelijke redactie steeds van toepassing is geweest, ongeacht de statuutkeuze van het personeelslid, en dat de wetgever zulks steeds heeft beoogd.

Daaraan wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat de Raad van State in zijn arrest nr. 190.690 van 19 februari 2009 artikel 44, 4°, van de wet van 27 december 2000 anders interpreteert. Op grond van artikel 84 van de Grondwet kan alleen de wet een authentieke uitlegging van de wetten geven. Volgens de Ministerraad is artikel 29 van de wet van 21 december 2013 precies aangenomen omdat in bepaalde rechtspraak aan het voormelde artikel 44, 4°, een interpretatie werd gegeven die niet overeenstemde met de betekenis die de wetgever eraan heeft willen geven bij de aanneming ervan. Bijgevolg wijzigt artikel 29 van de wet van 21 december 2013 artikel 44, 4°, van de wet van 27 december 2000 niet, maar verduidelijkt die bepaling alleen maar, zodat geen discussie meer bestaat over het feit dat de regeling op alle betrokken personeelsleden van toepassing is die op een verlof voorafgaand aan de pensionering aanspraak maken. Zulks blijkt tevens uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 december 2013.

De kwalificatie als interpretatieve wet doet geen afbreuk aan in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen, meer bepaald het voormelde arrest van de Raad van State van 19 februari 2009 en het arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 28 april 2010. Zij houdt evenmin een schending in van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, vermits alle betrokken personeelsleden op dezelfde wijze worden behandeld, met als enige uitzondering de verzoeker die voor de Raad van State het beroep heeft ingesteld dat tot het vernietigingsarrest van 19 februari 2009 heeft geleid, waardoor hij een herberekening voor het Hof van Beroep te Brussel heeft kunnen vorderen, en die bij arrest van 28 april 2010 heeft kunnen verkrijgen.

De Ministerraad besluit dat de in het geding zijnde bepalingen interpretatieve bepalingen zijn die geen schending inhouden van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het algemeen beginsel van de niet-retroactiviteit van wetten.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de artikelen 29 en 59, derde lid, van de wet van 21 december 2013 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken, die bepalen :

« Art. 29. In artikel 44 [...] van [de wet van 27 december 2000 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de rechtspositie van het personeel van de politiediensten] wordt de bepaling onder 4° aangevuld met de woorden ‘, ongeacht de in dat artikel bedoelde statuutkeuze ’ ».

« Art. 59. [...] »

[Artikel 29 heeft] uitwerking met ingang van 1 april 2001 ».

B.1.2. De artikelen 42 tot 44 van de wet van 27 december 2000 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, opgenomen in hoofdstuk XIII (« Afvloeiingsmaatregelen »), bepalen :

« Art. 42. De statutaire personeelsleden van de rijkswacht en van de gerechtelijke politie bij de parketten die overgaan naar de federale politie, die ten minste 56 jaar oud zijn en ten minste 20 jaar aanneembare dienstjaren tellen voor de opening van het recht op pensioen in de openbare sector, met uitsluiting van de bonificaties voor studies en andere periodes die voor de vaststelling van hun wedde in aanmerking werden genomen, kunnen, onder de in artikel 44 bedoelde voorwaarden, een verlof voorafgaand aan de pensionering aanvragen.

Het in het vorige lid bedoelde verlof voorafgaand aan de pensionering geldt eveneens voor de personeelsleden van de gemeentepolitie die vóór 1 juli 2001 werden aangewezen voor een mandaatfunctie bij de federale politie.

Art. 43. Aan het personeelslid dat vrijwillig verlof voorafgaand aan de pensionering heeft genomen, wordt een wachtgeld toegekend dat gelijk is aan 80 % van de laatste activiteitswedde. Onder laatste activiteitswedde dient te worden verstaan de laatst toegekende jaarwedde voor volledige prestaties, de aanvullende wedde of toelage en het ontvangen bedrag voor onregelmatige prestaties. Het vakantiegeld en de eindejaarstoelage worden volgens dezelfde proporties toegekend.

De statutaire personeelsleden die het in het eerste lid bedoelde verlof nemen, mogen, mits voorafgaande toelating, andere beroepsactiviteiten uitoefenen, met dien verstande dat, indien de inkomsten uit de beroepsactiviteiten de grenzen inzake cumulatie, bepaald bij de artikelen 4 en 9 van de wet van 5 april 1994 houdende regeling van de cumulatie van pensioenen van de openbare sector met inkomsten voortvloeiend uit de uitoefening van een beroepsactiviteit of met een vervangingsinkomen, overschrijden, het wachtgeld wordt verminderd of geschorst op dezelfde wijze als het rustpensioen.

De nadere regels van de in artikel 42 bedoelde aanvraag alsmede het geldelijk en administratief statuut van de personeelsleden die vrijwillig verlof voorafgaand aan de pensionering hebben genomen, worden bepaald door de Koning.

Wordt in aanmerking genomen, zowel voor de toekenning als voor de berekening van het rustpensioen, de tijd gedurende welke betrokkene met vrijwillig verlof voorafgaandelijk aan het pensioen werd geplaatst. Voor de berekening van de normale gemiddelde wedde bedoeld in de artikelen 3 en 12, §§ 1 en 2, van de wet betreffende het pensioen van het personeel van de politiediensten en hun rechthebbenden wordt rekening gehouden met de wedden waarop betrokkene recht zou hebben gehad indien hij in dienst was gebleven. Deze gemiddelde wedde wordt bovendien samengesteld door de weddeschaal en de weddebijslagen die in aanmerking worden genomen voor de berekening van het pensioen waarop de agent aanspraak zou hebben gemaakt indien hij in dienst was gebleven.

Art. 44. De in artikel 42 bedoelde maatregel van verlof voorafgaand aan de pensionering :

1° is mogelijk gedurende een periode van vijf jaar te rekenen vanaf de dag van inwerkingtreding van dit artikel;

2° is niet van toepassing op de personeelsleden die, op het ogenblik van hun aanvraag, krachtens hun statuut met uitzondering van artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit nr. 16.020 van 11 augustus 1923 tot goedkeuring van de tekst der samengeordende wetten op de militaire pensioenen gepensioneerd kunnen worden op hun verzoek;

3° houdt de verplichting in voor hij die ze geniet, zijn vrijwillige oppensioenstelling aan te vragen op de volgens zijn statuut met uitzondering van artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit nr. 16.020 van 11 augustus 1923 tot goedkeuring van de tekst der samengeordende wetten op de militaire pensioenen vroegst mogelijke leeftijd of geldt, in voorkomend geval, tot aan de leeftijd van oppensioenstelling;

4° wordt berekend op grond van de gegevens bedoeld in artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, ongeacht de in dat artikel bedoelde statuutkeuze ».

B.1.3. Artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, van dezelfde wet van 27 december 2000, opgenomen in hoofdstuk III (« Bijzondere bepalingen voor de personeelsleden van de politiediensten die opteren voor het behoud van hun oorspronkelijk statuut »), bepaalt :

« Onverminderd artikel 28 van de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten en onverminderd artikel 71, eerste lid, van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, houdt voor de toepassing van hoofdstuk I van titel VIII van de wet en voor de toepassing van artikel 13, de beslissing om onderworpen te blijven aan de wetten en reglementen die van toepassing zijn op, naargelang van het geval, de personeelsleden bedoeld in de artikelen 242, tweede lid, en 243, derde lid, van de wet, of op de personeelsleden bedoeld in artikel 12, tweede lid, alsmede de personeelsleden bedoeld in artikel 235, derde lid, van de wet, de toepassing op deze personeelsleden in van de wetten en reglementen die elk wat hen betreft, de volgende aangelegenheden omvatten :

1° het geldelijk statuut met uitzondering van de door de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit bepaalde toelagen, vergoedingen, premies, andere aanvullende retributies en voordelen *in natura*; ».

B.2.1. De voormelde artikelen 42 tot 44 van de wet van 27 december 2000, waarin de regeling inzake « het verlof voorafgaand aan de pensionering » is opgenomen, zijn in de parlementaire voorbereiding als volgt toegelicht :

« Hoofdstuk XIII van het ontwerp, dat de artikelen 42 t.e.m. 45 herbergt, voorziet in afvloeiingsmaatregelen. De bedoeling is het concept vervat in artikel 238 van de wet van 7 december 1998 te veralgemenen en de modaliteiten van de aldus uitgebreide maatregel van verlof voorafgaand aan de pensionering te uniformiseren voor de drie gewezen korpsen.

Voor de leden van de federale politie betreft het een recht. Voor de leden van de lokale politie is en blijft het recht hypothetisch daar voormeld artikel 238 niet wordt gewijzigd : de gemeente- of de politieraad kan beslissen een dergelijke maatregel te treffen. Aan hun autonomie wordt dus niet getornd.

Het voormeld concept is het volgende : de beoogde statutaire personeelsleden kunnen een verlof voorafgaand aan de pensionering genieten mits zij ten minste 56 jaar zijn en ten minste 20 jaar aanneembare dienstjaren tellen voor de opening van het overheidspensioen.

Zij ontvangen in dat geval een wachtgeld van 80 % van de laatste activiteitswedde. De artikelen 239 van de wet van 7 december 1998 en 44 van dit ontwerp, specificeren het ruime begrip ‘ activiteitswedde ’ en bevatten tevens de voorschriften inzake de toelaatbare cumul : wil de maatregel zin hebben, moet hij aantrekkelijk zijn. Wel is er één tempering : het wachtgeld wordt steeds berekend rekening houdende met het oorspronkelijk geldelijk statuut van betrokkene zoals bedoeld in artikel 4, § 1, eerste lid, 1^o, van het ontwerp, ook al zou voorafgaand aan de aanvraag van de betrokkene het nieuwe statuut *in integrum* op hem zijn toegepast. Of anders gezegd : ‘ Het wachtgeld wordt steeds berekend alsof de beneficiant zou hebben geopteerd voor het behoud van zijn oud geldelijk statuut. ’ » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-0957/001, pp. 12-13).

B.2.2. De minister van Binnenlandse Zaken omschreef de draagwijdte van artikel 4, § 1, van de wet van 27 december 2000 als volgt :

« Wat in het bijzonder die delicate keuze betreft [tussen de oude dan wel de nieuwe rechtspositie], moet duidelijk worden bepaald wat moet worden verstaan onder ‘ oude rechtspositie ’. Dat is het doel van artikel 4, § 1, van het wetsontwerp, dat in dat opzicht dus van het grootste belang is. De aanpak van die bepaling is beslist minimalistisch. Ze beperkt de inhoud van de oude rechtspositie tot een klein aantal wezenlijke gegevens zoals de wedde, de bevordering in de vlakke loopbaan, de pensioenregeling en, in voorkomend geval, de geneeskundige bescherming. Voor het overige zullen alle andere regels van de nieuwe rechtspositie voor het hele personeel gelden, en zelfs voor degenen die zouden hebben gekozen voor het behoud van hun ‘ oude rechtspositie ’. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de regels inzake beoordeling en tucht, voor het vakbondsstatuut, de regeling van de werkprestaties enzovoort. Een dergelijke aanpak is noodzakelijk met het oog op een correct beheer van personeel dat zo uiteenlopende rechtsposities heeft gekend » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-0957/003, p. 4).

B.3. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of de artikelen 29 en 59 van de wet van 21 december 2013 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken, in hun onderlinge samenhang, bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het algemeen beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten.

B.4. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechter van oordeel is dat de in het geding zijnde bepalingen geen interpretatieve bepalingen maar wijzigingsbepalingen met retroactieve werking zijn.

Volgens de Ministerraad daarentegen zou het in het geding zijnde artikel 29 van de wet van 21 december 2013 een zuiver interpretatieve bepaling zijn en zou de terugwerkende kracht ervan waarin artikel 59 van de wet voorziet, door haar interpretatieve karakter worden verantwoord.

B.5. Een bepaling is interpretatief wanneer zij aan een wetsbepaling de betekenis geeft die de wetgever bij de aanneming ervan haar heeft willen geven en die zij redelijkerwijze kon krijgen. Het is eigen aan een interpretatieve bepaling dat zij gevolg heeft op de datum van inwerkingtreding van de door haar geïnterpreteerde wetsbepalingen.

De waarborg van de niet-retroactiviteit van de wetten zou echter niet kunnen worden omzeild door het enkele feit dat een wetsbepaling met terugwerkende kracht als een interpretatieve bepaling zou worden voorgesteld. Er dient dus te worden onderzocht of de wetgever aan de bepaling de betekenis heeft gegeven die zij redelijkerwijze kon krijgen sinds de aanneming ervan.

B.6. Het in het geding zijnde artikel 29 van de wet van 21 december 2013 is in de parlementaire voorbereiding als volgt toegelicht :

« Ingevolge het arrest nr. 190.690 van de Raad van State van 19 februari 2009, wordt verduidelijkt dat het wachtgeld van het politiepersoneelslid dat een verlof voorafgaand aan de pensionering geniet, altijd wordt berekend op basis van het oude geldelijke statuut, en dit onafhankelijk van de statuutkeuze van het personeelslid.

Deze artikelen bevestigen de bestaande toestand » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3113/001, p. 18).

B.7.1. Krachtens artikel 43 van de wet van 27 december 2000, opgenomen in het hoofdstuk met als opschrift « Afvloeiingsmaatregelen », wordt aan het personeelslid dat vrijwillig verlof voorafgaand aan de pensionering heeft genomen een wachtgeld toegekend dat gelijk is aan 80 pct. van de laatste activiteitswedde. Hetzelfde artikel preciseert dat onder

« laatste activiteitswedde » dient te worden verstaan « de laatst toegekende jaarwedde voor volledige prestaties, de aanvullende wedde of toelage en het ontvangen bedrag voor onregelmatige prestaties ».

Artikel 44 van dezelfde wet voorziet in nadere regels voor de toepassing van het verlof voorafgaand aan de pensionering. Het 4^o van dat artikel, vóór de wijziging ervan bij het in het geding zijnde artikel 29 van de wet van 21 december 2013, bepaalde dat het wachtgeld gedurende zulk een verlof wordt « berekend op grond van de gegevens bedoeld in artikel 4, § 1, eerste lid, 1^o, » van de wet van 27 december 2000, namelijk « het geldelijk statuut met uitzondering van de door de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit bepaalde toelagen, vergoedingen, premies, andere aanvullende retributies en voordelen *in natura* ».

Dat artikel 4 is opgenomen in het hoofdstuk met als opschrift « Bijzondere bepalingen voor de personeelsleden van de politiediensten die opteren voor het behoud van hun oorspronkelijk statuut ».

Bij het in het geding zijnde artikel 29 van de wet van 21 december 2013 is artikel 44, 4^o, van de wet van 27 december 2000 aangevuld met de woorden « ongeacht de in dat artikel bedoelde statuutkeuze ». Na die wijziging bepaalt artikel 44, 4^o : « [het wachtgeld] wordt berekend op grond van de gegevens bedoeld in artikel 4, § 1, eerste lid, 1^o, ongeacht de in dat artikel bedoelde statuutkeuze ».

Die wijziging heeft krachtens het eveneens in het geding zijnde artikel 59, derde lid, van de wet van 21 december 2013 uitwerking met ingang van 1 april 2001, namelijk de datum van inwerkingtreding van onder meer de artikelen 4 en 42 tot 44 van de wet van 27 december 2000 (artikel 56 van de wet van 27 december 2000).

B.7.2. Met de verwijzende rechter kan worden aangenomen dat, vóór de wetswijziging, het wachtgeld diende te worden berekend volgens de laatste activiteitswedde en dat die wedde volgens artikel 4, § 1, eerste lid, 1^o, van de wet van 27 december 2000 werd bepaald, doch enkel indien de betrokkene voor het behoud van zijn oorspronkelijke statuut had gekozen.

De strekking van de wetswijziging bestaat erin de regeling van dat artikel 4, § 1, eerste lid, toepasselijk te maken, ongeacht het feit of de betrokkene die keuze al dan niet heeft gemaakt.

Uit de in B.6 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever door het in het geding zijnde artikel 29 van de wet van 21 december 2013 aan te nemen « de bestaande toestand », wat de berekening van het wachtgeld betreft, beoogde te « bevestigen ». De verwijzing in artikel 44, 4°, van de wet van 27 december 2000 naar artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, van dezelfde wet heeft evenwel enkel betrekking op diegenen die voor het behoud van hun oorspronkelijke statuut hebben geopteerd en niet op degenen die zulk een keuze niet hebben gemaakt. Zulks blijkt tevens uit het gegeven dat het voormelde artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, is opgenomen in een hoofdstuk met als opschrift « Bijzondere bepalingen voor de personeelsleden van de politiediensten die opteren voor het behoud van hun oorspronkelijk statuut ».

De zin van een wetsbepaling kan niet worden omgebogen door verklaringen die aan de aanneming ervan zijn voorafgegaan, te laten voorgaan op de duidelijke tekst van die bepaling.

B.7.3. In tegenstelling tot wat de Ministerraad betoogt, kan het in het geding zijnde artikel 29 niet als een interpretatieve bepaling worden beschouwd, maar is zij een wijzigingsbepaling waaraan door het in het geding zijnde artikel 59, derde lid, terugwerkende kracht is verleend met ingang van 1 april 2001. Bijgevolg kan de terugwerkende kracht ervan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien blijkt dat de terugwerkende kracht bovendien tot doel of tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken over een aanhangig gemaakte rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

Te dezen is niet voldaan aan de voorwaarden waaraan de geldigheid van een retroactieve bepaling is onderworpen.

B.8. Artikel 59, derde lid, van de wet van 21 december 2013, dat retroactieve kracht verleent aan artikel 29 van dezelfde wet, is niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het algemeen beginsel van de niet-retroactiviteit van wetten.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 59, derde lid, van de wet van 21 december 2013 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken, dat retroactieve kracht verleent aan artikel 29 van dezelfde wet, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het algemeen beginsel van de niet-retroactiviteit van wetten.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 6 oktober 2016.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

E. De Groot