

Rolnummer 1791

Arrest nr. 123/2000  
van 29 november 2000

A R R E S T

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 24/24, § 1, 24/25, 24/30, § 3, tweede lid, 24/34, §§ 1 en 2, en 24/42, 2°, van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en G. De Baets, en de rechters L. François, J. Delruelle, A. Arts, R. Henneuse en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest nr. 82.877 van 13 oktober 1999 in zake A. Antoine tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 26 oktober 1999, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Miskennen de artikelen 24/24, § 1, 24/25, 24/30, § 3, tweede lid, 24/34, §§ 1 en 2, en 24/42, 2°, van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, afzonderlijk beschouwd en in samenhang gelezen met artikel 184 van de Grondwet, in zoverre zij erin voorzien dat de saisine van de onderzoeksraad verplicht is, dat de onderzoeksraad een zwaardere sanctie kan voorstellen dan die welke door de korpscommandant wordt voorgesteld en dat de Koning de onderzoeksraad of zelfs diens voorzitter kan machtigen het verstrekken van een advies niet op te schorten wanneer Hij [lees : hij] het advies van de korpscommandant niet deelt ? »

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

A. Antoine, onderofficier bij de rijkswacht, heeft bij de Raad van State een verzoekschrift ingediend tot vernietiging van de ministeriële beslissing van 6 juli 1995 waarbij de tijdelijke intrekking van zijn tewerkstelling bij non-activiteit bij tuchtmaatregel voor een duur van drie maanden werd uitgesproken.

De verzoeker leidt een eerste middel, tweede onderdeel, af uit de schending van de rechten van de verdediging en van het gelijkheidsbeginsel en leidt een tweede middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. In de uitwerking van die middelen voor de Raad van State vraagt hij de hierboven vermelde prejudiciële vraag aan het Hof te stellen.

## III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 26 oktober 1999 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 19 november 1999 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 november 1999.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 23 december 1999 ter post aangetekende brief;
- A. Antoine, wonende te 4460 Grâce-Hollogne, rue de Jemeppe 38, bij op 6 januari 2000 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 16 februari 2000 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- A. Antoine, bij op 17 maart 2000 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 17 maart 2000 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 30 maart 2000 en 28 september 2000 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 26 oktober 2000 en 26 april 2001.

Bij beschikking van 13 juli 2000 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 25 oktober 2000.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 14 juli 2000 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 24 oktober 2000 heeft de voorzitter in functie vastgesteld dat rechter E. Cerexhe, wettig verhinderd, vervangen is door rechter R. Henneuse.

Op de openbare terechtzitting van 25 oktober 2000 :

- zijn verschenen :
- . Mr. M. Detry, advocaat bij de balie te Brussel, voor A. Antoine;
- . luitenant bij de rijkswacht N. Flaba, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J. Delruelle en A. Arts verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde partijen gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

#### IV. *In rechte*

- A -

##### *Stelling van de verzoeker voor de Raad van State*

A.1.1. De verzoeker voor de Raad van State onderstreept dat vaststaat dat in tuchtzaken de inachtneming van de rechten van de verdediging geboden is, welke bijzondere reglementaire bepalingen overigens ook van toepassing zijn. Om die reden ligt de rechtspraak van de Raad van State vast in die zin dat het hier gaat om een beginsel van openbare orde dat zelfs ambtshalve kan worden opgeworpen. Een aangeklaagde ambtenaar heeft dus het recht gehoord te worden met kennis van zaken op basis van het gehele tuchtdossier en zonder dat een « verrassingseffect » in zijn nadeel kan spelen. Met toepassing van die principes heeft het koninklijk besluit van 26 september 1994 « tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen » in zijn artikel 37 bepaald dat « de overheid die bevoegd is om de tuchtstraf uit te spreken, [...] geen zwaardere straf [kan] opleggen dan die welke in laatste instantie werd voorgesteld [...] ». Men ziet niet welke redenen de discriminatie ten aanzien van de leden van de rijkswacht zou kunnen verantwoorden, die, ten gevolge van met name de artikelen 24/34, § 1, en 24/34, § 2, ingevoegd bij de wet van 24 juli 1992 in de wet van 27 december 1973, de essentiële rechten, erkend voor de andere ambtenaren, niet genieten.

A.1.2. Artikel 24/25, eerste lid, ingevoerd bij de wet van 24 juli 1992 in de wet van 27 december 1973, schrapt overigens elke mogelijkheid tot beroep, zelfs voor de zwaarste sancties zoals de non-activiteit bij tuchtmaatregel. Nu is het bestaan van een beroepsprocedure zoals die voor een raad van beroep in een tuchtprocedure een waarborg verleend aan ambtenaren tegen de willekeur van de overheid, waarbij die raad van beroep is geroepen een essentiële rol te spelen in tuchtzaken. Het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State wordt aangevoerd ter ondersteuning van die stelling. In geen enkel geval zou de onderzoeksraad kunnen worden gelijkgesteld met een raad van beroep, waarbij die laatste uitsluitend wordt ingeschakeld op vraag van de ambtenaar die grieven te formuleren heeft tegen het gedane voorstel. Het ligt uiteraard helemaal anders voor de onderzoeksraad die de zaak ambtshalve in behandeling neemt en die dus niet de rol van een beroepsorgaan kan spelen. Die discriminatie die de leden van de rijkswacht ondergaan is niet verantwoord.

De partij citeert tot slot enkele passages uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 24 juli 1992 die aantonen dat de parlementsleden zich bewust waren van het discriminerend karakter van het nieuw voorgestelde statuut, dat slechts werd goedgekeurd als zijnde een eerste stap in een evolutie die moet leiden tot een gelijke behandeling. Indien de wetgever zelf van mening was in 1992 dat de wet die hij goedkeurde slechts aanvaardbaar was als overgangsmaatregel, omdat ze de grondwettelijke rechten van de betrokken ambtenaren niet respecteerde, dan moet men meer dan zeven jaar later die overwegingen *a fortiori* volgen en oordelen dat er schending is van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

#### *Standpunt van de Ministerraad*

A.2.1. De Ministerraad onderstreept allereerst dat de tuchtrechtelijke procedure en de strafrechtelijke procedure verschillend zijn en los staan van elkaar. Het arrest van het Hof nr. 129/99 van 7 december 1999 wordt aangevoerd ter ondersteuning van die stelling. Zo zijn, anders dan in strafzaken, de bepalingen van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in tuchtzaken niet van toepassing. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, die van het Hof van Cassatie en die van de Raad van State worden aangevoerd ter ondersteuning van die stelling.

A.2.2. Artikel 24/32 van de wet van 27 december 1973 bepaalt dat bij de onderzoeksraad een « voorstel tot straf » wordt ingediend door de korpscommandant; die korpscommandant is niet gebonden door het voorstel aangezien hij het, tijdens de terechtzitting, kan verruimen of beperken. Artikel 24/34, § 1, vierde lid, van de in het geding zijnde wet wordt aangevoerd ter ondersteuning van die stelling. Indien de wet de onveranderlijkheid van het voorstel had willen waarborgen, zouden de bewoordingen anders zijn geweest en zou de korpscommandant nooit tijdens de terechtzitting het ontslag van vervolging van het personeelslid hebben kunnen voorstellen. Het strafvoorstel van de korpscommandant bindt de onderzoeksraad evenmin. Laatstgenoemde wordt inderdaad belast met het uitbrengen van een advies « dat de door de onderzoeksraad voorgestelde straf bevat (artikel 24/34, § 2, eerste lid, 3<sup>o</sup>) », en niet een advies over de door de korpscommandant voorgestelde straf. Het verslag van de auditeur bij de Raad van State in de zaak Guillaume, dat bij de memorie is gevoegd, wordt aangevoerd ter ondersteuning van die stelling. De auditeur verwijst naar de *ratio legis* van die tekst, en besluit dat de onderzoeksraad een bevoegdheid heeft tot het beoordelen en voorstellen van de geschikte straf. Zelfs al dient de strafvordering verregaand van de tuchtprocedure te worden onderscheiden, toch zijn de stappen die het gevolg zijn van de in het geding zijnde wet vergelijkbaar met die welke worden gevolgd in een strafrechtelijke procedure, in die zin dat de beklaagde die « zijn verweer zou voeren volgens de vorderingen van de procureur des Konings eveneens het risico loopt de rechter verder te zien gaan dan die vorderingen en een zwaardere straf uit te zien spreken dan de gevorderde zonder echter over te gaan tot een heropening van de debatten wat de strafmaat betreft ».

A.2.3. Er bestaat geen bepaling van toepassing op het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht die de onderzoeksraad ertoe zou noodzaken de debatten te heropenen als hij een zwaardere straf wil voorstellen dan die welke het voorwerp uitmaakt van de aanhangigmaking door de korpscommandant. Dat onderscheid houdt verband met de grondslag zelf van de instelling van de « nieuwe onderzoeksraad », als gevolg van de demilitarisering van de rijkswacht : de onderzoeksraad werd ingesteld als een eenheidsorgaan, bevoegd voor « alle personeelsleden gevolgd voor feiten die als zwaar werden beoordeeld » om te breken met het hoge aantal onderzoeksraden dat voorheen bestond en werd opgericht telkens als een personeelslid voor een onderzoeksraad moest worden gebracht.

In tegenstelling met de federale openbare dienst bestaat er geen directieraad voor de rijkswacht, maar wel een veelheid aan korpscommandanten die voorstellen voor tuchtstraffen moeten uitwerken. Het is dan ook niet mogelijk de voorstellen van die korpscommandanten als definitieve maximale voorstellen te beschouwen, wat wel het geval is voor de federale openbare dienst door artikel 81, § 1, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel. De onderzoeksraad is een regulerend orgaan dat een zekere egalitaire behandeling waarborgt op federaal niveau voor alle personeelsleden van de rijkswacht die door verschillende korpscommandanten worden bestuurd.

Ter ondersteuning van zijn stelling voert de Ministerraad het arrest Bourton van de Raad van State van 19 februari 1990 aan, dat preciseert dat er geen beginsel is volgens hetwelk «de overheid belast met het uitbrengen van een advies en het opleggen van de straf geen zwaardere straf zou kunnen voorstellen of toepassen dan die welke initieel was voorgesteld of dat zij dat pas zou kunnen doen na vooraf de betrokkene te hebben uitgenodigd zich ten aanzien van een dergelijke straf te verweren». Hij besluit daaruit dat er geen regel noch beginsel van administratief recht bestaat dat de onderzoeksraad ertoe verplicht het uitbrengen van een advies op te schorten als hij het advies van de korpscommandant niet deelt. Als de terechtzitting moet worden verdaagd om de verdediging de kans te bieden zich nader te verklaren, dan is dat slechts verantwoord in geval van wijziging van strafcategorie maar niet als de aard van de straf onveranderd blijft en enkel de strafmaat verzwaard wordt.

Te dezen werd de verzoeker voor de Raad van State door de onderzoeksraad gehoord. Hij kon zich verdedigen en kon zijn argumenten doen gelden. Een dergelijke verdediging moet gebaseerd zijn op de ten laste gelegde feiten, de tekortkomingen en het beginsel van een tuchtstraf en niet op een tuchtstraf met een welomschreven strafmaat. Er dient in huidig geval echter te worden vastgesteld dat hij zelfs de gelegenheid heeft gehad zich te verdedigen over de aard van de straf. Als het personeelslid geldig gebruik heeft kunnen maken van zijn rechten van de verdediging is het doel bereikt. De algemene beginselen van het recht van de verdediging vormen het « veiligheidsmechanisme » ten gunste van het personeelslid.

A.2.4. De Ministerraad beklemtoont overigens het feit dat in tuchtzaken, zoals dat ook het geval is in strafzaken, er geen principe bestaat dat de strikte toepassing van het gelijkheidsbeginsel beoogt. Het welbekende beginsel van de individualisering van de straffen is van toepassing. Zo kunnen dezelfde feiten leiden tot verschillende tuchtstraffen zonder dat de bestrafte personen de schending van artikel 10 van de Grondwet kunnen aanvoeren. De motivering van de straf, overeenkomstig de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, dient hier als grondslag voor die individualisering. Op dezelfde wijze kan een adviesorgaan een verschillende houding aannemen naar gelang van het beeld dat hij zich van de omstandigheden vormt.

De Ministerraad is van mening dat men de verschillende statuten van de « werknemers » in dienst van publiekrechtelijke personen niet kan vergelijken en uit het zogenaamde bestaan van « waarborgen » voor de enen niet een automatische discriminatie voor de anderen kan afleiden. Men kan de ambtenaren van wie het statuut wordt geregeld door de Koning of door de regeringen niet vergelijken met de rijkswachters, van wie het statuut net zoals dat van andere bijzondere korpsen van de Staat bij wet wordt geregeld. Er is op dat vlak ontstentenis van vergelijkbaarheid. Verschillende arresten van het Hof betreffende de vergelijkbaarheid worden ter ondersteuning van die stelling aangevoerd. Bijgevolg kan niet redelijkerwijs staande worden gehouden dat alle statuten van alle personen tewerkgesteld bij alle publiekrechtelijke personen exact dezelfde regels inzake tuchtprocedure zouden moeten bevatten. De gelijkheidsnorm gaat niet zover dat ze de identiteit van juridische situaties eist.

A.2.5. De Ministerraad is van mening dat artikel 24/30, § 3, van de in het geding zijnde wet de Grondwet niet schendt doordat het de saisine van de onderzoeksraad verplicht maakt. Het statuut van het rijkspersoneel, dat een mogelijkheid tot beroep tegen het definitieve strafvoorstel uitgebracht door de directieraad biedt, voorziet immers niet in een beroepsprocedure tegen dat voorstel maar in een procedure die het inwinnen van het advies van een orgaan beoogt vóór de beslissing van de bevoegde overheid. Er bestaat bijgevolg in de federale openbare dienst geen mogelijkheid tot beroep tegen een beslissing waarbij de tuchtstraf wordt uitgesproken, maar een procedure voor het inwinnen van een advies tegen het definitieve strafvoorstel dat uitgaat van een niet paritair samengesteld orgaan waarvan het ambt met dat van de korpscommandant gelijk te stellen is.

Bij de rijkswacht bestaat er geen directieraad en beslist de korpscommandant over de op te leggen straf als hij op de hoogte werd gebracht van feiten die hij als weinig zwaar beschouwt. Als de korpscommandant van mening is dat de feiten van die aard zijn dat een tuchtstraf hoger dan blaam kan worden opgelegd, verplicht de tuchtwet de bevoegde overheid tot het inwinnen van het advies van de onderzoeksraad, welke ook de houding van het personeelslid is, al dan niet akkoord gaande met het strafvoorstel. Die procedure speelt in zijn voordeel

aangezien de onderzoeksraad een collegiaal orgaan is, voorgezeten door een magistraat en paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van de vakbonden en uit vertegenwoordigers van de commandant van de rijkswacht. De procedure voor de onderzoeksraad biedt alle waarborgen betreffende onpartijdigheid, onafhankelijkheid, billijkheid en inachtneming van de rechten van de verdediging. De Ministerraad is dan ook van mening dat de bepalingen van toepassing op het tuchtrechtelijk vervolgd personeel van de rijkswacht gunstiger zijn dan die welke van toepassing zijn op het rijkspersoneel, aangezien het inwinnen van het advies van de onderzoeksraad verplicht is voor het personeelslid van de rijkswacht. Het statuut van het rijkspersoneel biedt van zijn kant de ambtenaren een eenvoudige mogelijkheid omeen adviesorgaan te raadplegen.

De Ministerraad vraagt dan ook of er redelijkerwijs sprake kan zijn van discriminatie als de categorie die beweert gediscrimineerd te zijn in feite meer waarborgen heeft dan andere categorieën.

A.2.6. De Ministerraad antwoordt vervolgens op de vraag of het feit dat de onderzoeksraad een zwaardere straf kan voorstellen dan die welke de korpscommandant voorstelde, valt onder bepalingen die strijdig zijn met de Grondwet.

Hij herhaalt op dat punt zijn stelling van de niet-vergelijkbaarheid. Uit artikel 81, § 1, van het koninklijk besluit houdende het statuut van het Rijkspersoneel kan niet worden afgeleid dat alle statuten van alle ambtenaren een soortgelijke bepaling zouden moeten bevatten. In tuchtzaken heeft het beroepsorgaan, behoudens uitdrukkelijke vermelding, geen beperkte bevoegdheden wat de strafmaat noch wat een beweerde eenparigheid betreft. Het Hof van Cassatie staat de verzwaaring in beroep van de in eerste aanleg opgelegde straf toe. Arresten worden aangevoerd ter ondersteuning van die stelling. In een ander arrest van het Hof van Cassatie is eveneens gesteld dat noch artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens noch enig algemeen rechtsbeginsel de verplichting oplegt dat het gerecht in hoger beroep in tuchtzaken met eenparige stemmen oordeelt als het de door de eerste rechter uitgesproken straf verzwaart. Het eerder vermelde arrest Bourton van de Raad van State gaat in dezelfde richting. Bovendien moet eraan worden toegevoegd dat de procedure voor de onderzoeksraad geen beroepsprocedure is. Artikel 24/25 van de in het geding zijnde wet bepaalt immers dat de tuchtstraffen in eerste en laatste aanleg worden opgelegd. Die bepaling is volgens de Ministerraad niet discriminerend, zelfs als het statuut van het rijkspersoneel in de mogelijkheid van een beroep voor de raad van beroep voorziet. De Ministerraad herhaalt zijn stelling van de niet-vergelijkbaarheid. Hij merkt vervolgens op dat artikel 79, § 5, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 niet in een beroep tegen de opgelegde straf voorziet maar enkel een beroep tegen het definitieve strafvoorstel mogelijk maakt. De situatie is dus identiek aan die waarin de tuchtwet van de rijkswacht voorziet. Hij voegt er nog aan toe dat het principe - het feit dat tuchtstraffen worden opgelegd in eerste en laatste aanleg - is overgenomen in de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten. In de parlementaire voorbereiding van die wet vindt men de bevestiging van de regel volgens welke «net zo min als in strafzaken de regel van de dubbele aanleg geen algemeen rechtsbeginsel is (zie bijvoorbeeld Cass., 9 september 1986, *Arr. Cass.*, 1986-1987, 37), [...] een dergelijk beginsel evenmin in bestuurszaken [bestaat]. Inzonderheid is in tuchtzaken de wetgever er niet toe gehouden een administratieve beroepsprocedure te organiseren ».

De Ministerraad besluit dan ook dat de prejudiciële vraag in haar geheel een negatief antwoord vereist.

#### *Antwoord van de verzoeker voor de Raad van State*

A.3.1. De verzoeker voor de Raad van State antwoordt aan de Ministerraad dat de opmerkingen betreffende de in het geding zijnde zaak geen belang vertonen aangezien het gaat om het onderzoeken van de grondwettigheid van de wetbepalingen en niet om het behandelen van een individueel geval. Hij is overigens van mening dat het verschil tussen de tuchtprocedure en de strafprocedure vreemd is aan het aan de gang zijnde debat aangezien het erom gaat tuchtprocedures met elkaar te vergelijken.

De verzoeker voor de Raad van State is van mening dat de Ministerraad het door hem gemaakte onderscheid tussen een verschil in straf en een verschil in strafmaat van eenzelfde type straf niet uitlegt noch verantwoordt. Hij stelt tot slot dat de Ministerraad twee begrippen lijkt te verwarren, het automatische karakter van de toepassing van een straf en het gelijkheidsbeginsel dat ervoor zorgt dat elkeen dezelfde bescherming geniet.

A.3.2. Wat het argument van niet-vergelijkbaarheid betreft verwijt de partij de Ministerraad geen enkele verantwoording te geven : er is in werkelijkheid geen enkel objectief criterium dat een onderscheid tussen de verschillende statuten zou kunnen verantwoorden. Ze is vervolgens van mening dat geen enkele verantwoording wordt aangevoerd om te verklaren waarom de zaak ambtshalve bij de onderzoeksraad aanhangig wordt gemaakt, wat diens karakter van beroepsorgaan wegneemt, waarbij de rijkswachters bijgevolg niet dezelfde mogelijkheid tot het indienen van bezwaren hebben als het andere overheidspersoneel. Ze oordeelt dat het onjuist is te stellen dat de personeelsleden van de rijkswacht begunstigd zouden zijn terwijl hun een beroepsmogelijkheid wordt geweigerd.

De partij is tot slot van mening dat de Ministerraad niet verantwoordt waarom een zwaardere tuchtstraf dan de voorgestelde kan worden opgelegd, in tegenstelling tot wat is bepaald in de opeenvolgende koninklijke besluiten die de algemene principes vastleggen.

#### *Antwoord van de Ministerraad*

A.4.1. Wat de verschillende statuten in tuchtzaken betreft brengt de Ministerraad het arrest van het Hof nr. 113/98 van 4 november 1998 in herinnering, waarin het Hof erkent dat er een verschil in behandeling bestaat tussen het stelsel dat van toepassing is op de rijkswachters en datgene dat van toepassing is op de leden van de gerechtelijke politie, maar oordeelt dat dat verschil niet discriminerend is.

De Ministerraad stelt vast dat het onderscheid tussen het rijkspersoneel en de rijkswachters door de Grondwetgever zelf is ingevoerd, die bepaalt dat het statuut van de eersten door de Koning en het statuut van de tweeden bij de wet wordt geregeld. Hij stelt eveneens vast dat de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde wet in haar geheel moet worden geanalyseerd, zonder aan één geïsoleerd betoog een overdreven draagwijdte toe te kennen.

A.4.2. Wat de verplichte saisine van de onderzoeksraad betreft antwoordt de Ministerraad aan de verzoeker voor de Raad van State dat de procedure van toepassing op de rijkswachters gunstiger is dan de procedure van toepassing op het rijkspersoneel, op het personeel van de Franse Gemeenschapscommissie en op het personeel van de diensten van de Franse Gemeenschapsregering, vermits dat statuut de ambtenaar een eenvoudige mogelijkheid biedt een adviesorgaan te raadplegen, terwijl de wet betreffende het statuut van het personeel van de rijkswacht de korpscommandant verplicht tot het inwinnen van het advies van de onderzoeksraad, regulerend orgaan dat een zekere egalitaire behandeling waarborgt op federaal niveau.

A.4.3. Betreffende de verzwaring van het strafvoorstel door de onderzoeksraad beklemtoont de Ministerraad allereerst dat het niet vereist is dat alle statuten een soortgelijke bepaling bevatten aan die welke is vervat in de door de verzoeker aangevoerde koninklijke besluiten, op straffe van het leiden tot discriminatie. Hij doet vervolgens gelden dat de in de koninklijke besluiten van 26 september 1994 en van 2 oktober 1937 bedoelde situatie verschillend is in zoverre die bepalingen de verzwaring van de straf door de beslissende overheid beogen, terwijl de prejudiciële vraag de verzwaring van een voorstel door een adviesorgaan betreft. De Ministerraad preciseert verder dat artikel 52 van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten in zijn tweede lid aangeeft dat de tuchtraad een andere kwalificatie van de feiten kan geven dan die welke in het inleidend verslag is opgenomen, alsook een andere straf kan voorstellen. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft bij dat artikel geen enkele opmerking geformuleerd.

A.4.4. Betreffende de inachtneming van de rechten van de verdediging beklemtoont de Ministerraad dat, zoals de memorie van toelichting van het ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 24 juli 1992 aangeeft, de beoogde doelstelling erin bestond meer waarborgen te bieden aan het personeel wat de stabiliteit van als fundamenteel beschouwde regels betreft. Het verbod om een voorgestelde straf te verzwaren is geen essentieel aspect noch een modaliteit van het recht van de verdediging. Vereist is dat de betrokkene vóór de uitspraak van de tuchtstraf kennis heeft gehad van de hem ten laste gelegde feiten en dat hij de gelegenheid had zich op nuttige wijze ertegen te verweren. De rechten van de verdediging gaan niet zover dat ze eisen dat de betrokkene zich zou kunnen verweren ten aanzien van de vooropgestelde tuchtstraf. In de huidige procedure zijn de rechten van de verdediging in acht genomen vermits is voorzien in het horen van de betrokkene door de onderzoeksraad en die hoorzitting tot doel heeft het hem mogelijk te maken zijn argumenten te doen gelden ten aanzien van de ten laste gelegde feiten en ten aanzien van de vraag of die feiten tekortkomingen in de uitoefening van het beroep betreffen.

A.4.5. Wat de ontstentenis van beroep tegen de tuchtstraffen betreft doet de Ministerraad opmerken dat de Raad van State niet de vraag stelt of het feit dat de tuchtstraffen in eerste en laatste aanleg worden opgelegd de Grondwet schendt. De vraag komt dus in ondergeschikte orde aan bod, als antwoord op de memorie van de verzoeker voor de Raad van State. De Ministerraad wil preciseren dat voor het rijkspersoneel, zowel als voor de leden van het operationeel korps van de rijkswacht, de tuchtstraffen niet vatbaar zijn voor enig beroep. De beroepsmogelijkheid bij de raad van beroep waarin is voorzien voor het rijkspersoneel, is een beroepsprocedure tegen het strafvoorstel uitgebracht door de directieraad. Het gaat om een procedure die beoogt het advies van een orgaan in te winnen vóór de beslissing van de bevoegde overheid. In de federale openbare dienst bestaat er dus geen beroepsmogelijkheid tegen een beslissing die de betwiste tuchtstraf oplegt. Hieraan dient te worden toegevoegd dat het optreden van de raad van beroep vergelijkbaar is met dat van de onderzoeksraad van de rijkswacht, waarvan de samenstelling en de rol werden gewijzigd bij de wet van 4 juli 1992. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat die wijzigingen beoogden van het tuchtstatuut van het personeel van de rijkswacht een statuut te maken dat erg dicht staat bij dat van de andere politiediensten, waarbij het volledig van een militair tuchtstatuut wordt losgekoppeld.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag voorgelegd aan het Hof luidt als volgt :

« Miskennen de artikelen 24/24, § 1, 24/25, 24/30, § 3, tweede lid, 24/34, §§ 1 en 2, en 24/42, 2°, van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, afzonderlijk beschouwd en in samenhang gelezen met artikel 184 van de Grondwet, in zoverre zij erin voorzien dat de saisine van de onderzoeksraad verplicht is, dat de onderzoeksraad een zwaardere sanctie kan voorstellen dan die welke door de korpscommandant wordt voorgesteld en dat de Koning de onderzoeksraad of zelfs diens voorzitter kan machtigen het verstrekken van een advies niet op te schorten wanneer Hij [lees : hij] het advies van de korpscommandant niet deelt ? »

B.2. Artikel 24/24, § 1, van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht bepaalt :

« De in artikel 24/13, § 1, 4°, bedoelde tuchtstraf wordt, na advies van de onderzoeksraad, opgelegd door de Minister van Binnenlandse Zaken.

De in artikel 24/13, § 1, 5° en 7°, bedoelde tuchtstraffen worden, na advies van de onderzoeksraad, door de Koning opgelegd wanneer het een officier betreft en door de Minister van Binnenlandse Zaken wanneer het een onderofficier betreft.

De in artikel 24/13, § 1, 6° bedoelde tuchtstraf wordt, na advies van de onderzoeksraad, door de Koning opgelegd. »

Artikel 24/25 van de wet bepaalt :

« De in artikel 24/13, § 1, bedoelde straffen worden in eerste en laatste aanleg opgelegd.



Betreft het evenwel een van de straffen bedoeld in artikel 24/13, § 1, 1° en 2°, dan kan die, van ambtswege of op vraag van het betrokken personeelslid, door de commandant van de rijkswacht worden vernietigd op de door de Koning bepaalde wijze :

1° indien procedureregelen geschonden zijn;

2° indien het bewijs wordt geleverd dat het betrokken personeelslid het vergrijp tegen de tucht waarvoor de straf is opgelegd, niet gepleegd heeft en aangetoond wordt dat dit bewijs niet in de loop van de procedure geleverd kon worden om een reden onafhankelijk van de wil van het personeelslid;

3° indien de commandant van de rijkswacht oordeelt dat de feiten in de gegeven omstandigheden geen vergrijp tegen de tucht vormen. »

Artikel 24/30, § 3, tweede lid, van de wet bepaalt : « Oordeelt [de korpscommandant] dat een van de in artikel 24/13, § 1, 3° tot 7°, bedoelde straffen moet worden opgelegd, dan adieert hij de onderzoeksraad ».

Artikel 24/34 bepaalt :

« § 1. Op de dag bepaald voor de verschijning, brengt de korpscommandant die de onderzoeksraad heeft geadieerd of de officier die hij aanwijst, voor de raad en voor het betrokken personeelslid of zijn vertegenwoordiger mondeling verslag uit over de feiten die het betrokken personeelslid ten laste worden gelegd. Het personeelslid of zijn vertegenwoordiger worden vervolgens gehoord in hun verweermiddelen.

Wanneer het personeelslid, alhoewel regelmatig opgeroepen door de voorzitter, zonder geldige reden niet aanwezig noch vertegenwoordigd is, wordt de procedure voortgezet en wordt zij geacht op tegenspraak te zijn gevoerd.

Behalve in geval van overmacht moet de afwezigheid om gezondheidsredenen worden gestaafd met een geneeskundige verklaring afgegeven door een erkende geneesheer.

De korpscommandant of de officier-verslaggever stelt naar gelang van het geval voor dat de onderzoeksraad zich zou uitspreken voor een van de straffen bedoeld in artikel 24/13, § 1, of voor het ontslag van het personeelslid van de beoogde tuchtvervolgingen.

Na afloop van dit verslag, nodigt de voorzitter het betrokken personeelslid of zijn vertegenwoordiger uit hun verweermiddelen voor te dragen.

Ieder nieuw stuk of nieuw element dat tijdens de zitting wordt aangebracht maakt het voorwerp uit van een debat.

De voorzitter sluit de debatten en neemt de zaak in beraad.

Op elk ogenblik van de procedure kan de onderzoeksraad de korpscommandant gelasten een bijkomend onderzoek in te stellen of te doen instellen.

§ 2. De onderzoeksraad geeft zijn advies binnen drie werkdagen die volgen op de sluiting van de debatten. Dit advies omvat :

1° de uiteenzetting van de feiten en de eventuele tenlastelegging hiervan aan het betrokken personeelslid;

2° de omschrijving van de feiten indien die bewezen worden geacht;

3° de voorgestelde straf.

De vaststelling bedoeld in 1° bindt de overheid die bevoegd is om te straffen.

In geval van toepassing van de procedure bedoeld in artikel 24/26, § 3, bindt het eenparig advies van de onderzoeksraad met betrekking tot de omschrijving van de feiten bedoeld in 2°, de overheid die bevoegd is om te straffen. »

Tot slot voorziet artikel 24/42, 2°, van de wet erin dat de Koning bepaalt welke procedure wordt gevolgd door de in die wet bedoelde overheden en door de onderzoeksraad.

B.3. De prejudiciële vraag heeft enkel betrekking op een deel van de wetsbepalingen die erin vermeld staan, over drie aspecten van de procedure. Het Hof moet dan ook zijn onderzoek beperken, hoewel in de memories de draagwijdte van de vraag wordt verruimd.

B.4.1. Het Hof wordt gevraagd te oordelen of de in het geding zijnde bepalingen al dan niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden in zoverre zij de saisine van de onderzoeksraad door de tuchtoverheid verplicht maken wanneer die een tuchtstraf wil opleggen aan een personeelslid van het operationeel korps van de rijkswacht.

Artikel 24/31 van de wet van 27 december 1973 legt de samenstelling van de onderzoeksraad vast. Die is paritair samengesteld uit leden aangewezen door de representatieve vakbondsorganisaties van het personeel van de rijkswacht en uit leden aangewezen door de commandant van de rijkswacht, onder het voorzitterschap van een zittend magistraat van een hof van beroep aangewezen door de Minister van Binnenlandse Zaken.

In vergelijking met het tuchtstelsel van toepassing op andere ambtenaren in overheidsdienst vormt de verplichte saisine van de paritair samengestelde onderzoeksraad, waarvoor de rechten van de verdediging van het personeelslid van de rijkswacht gewaarborgd zijn, een maatregel die de betrokkene een voordeel verschaft en die jegens hem bijgevolg niet als discriminerend kan worden beschouwd.

B.4.2.1. De Raad van State vraagt het Hof zich eveneens uit te spreken over de grondwettigheid van de wet van 27 december 1973, in zoverre zij voor de onderzoeksraad in de mogelijkheid voorziet een zwaardere straf voor te stellen dan die voorgesteld door de korpscommandant.

B.4.2.2. Artikel 24/34, § 2, van de wet bepaalt dat het advies uitgebracht door de onderzoeksraad, naast de uiteenzetting van de feiten en de eventuele tenlastelegging ervan aan het betrokken personeelslid, ook de omschrijving van de feiten en de voorgestelde straf bevat. De onderzoeksraad moet niet advies uitbrengen over de straf die door de korpscommandant wordt overwogen, maar wel de straf voorstellen die aan het betrokken personeelslid moet worden opgelegd. Hieraan is de bestraffende overheid niet gebonden. Artikel 24/34, § 2, tweede lid, geeft aan dat de in het 1<sup>o</sup> beoogde vaststelling, namelijk de uiteenzetting van de feiten en de eventuele tenlastelegging hiervan aan het betrokken personeelslid, bindend is voor de overheid waaraan het recht tot straffen is toegekend. Zulks geldt echter niet voor de voorgestelde straf.

De wet bevat bijgevolg geen enkele bepaling die beoogt de onderzoeksraad te verbieden een zwaardere of lichtere straf voor te stellen dan die voorgesteld door de korpscommandant.

B.4.2.3. Artikel 37 van het koninklijk besluit van 26 september 1994 «tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen», bepaalt dat de overheid die bevoegd is om de tuchtstraf uit te spreken, geen zwaardere straf kan opleggen dan die welke in laatste instantie werd voorgesteld. Artikel 81, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel bepaalt eveneens dat de tuchtoverheid geen zwaardere straf kan uitspreken dan die welke definitief werd voorgesteld.

Het verschil in behandeling tussen de tuchtprocedure van toepassing op het personeel van het actief kader van de rijkswacht en de procedure van toepassing op de andere ambtenaren in overheidsdienst berust op een objectief criterium en is verantwoord door de regulerende rol die de onderzoeksraad vervult tegenover de talrijke korpscommandanten die, vanwege het eigen karakter van de rijkswacht en de opdrachten ervan, voorstellen voor tuchtstraffen moeten uitwerken.

Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedures voor verschillende administratieve overheden, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake kunnen zijn, indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedures gepaard zou gaan met een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken partijen. Dat is te dezen niet het geval.

De rechten van de verdediging zijn immers voldoende gewaarborgd door de procedure ingesteld voor de onderzoeksraad. De artikelen 24/33 en 24/34 van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht voeren een procedure op tegenspraak in voor de onderzoeksraad. De betrokken rijkswachters weten dat de onderzoeksraad een zwaardere straf kan voorstellen en kunnen zich daartegen verdedigen.

B.4.3. Tot slot ondervraagt de Raad van State het Hof over de grondwettigheid van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht in zoverre de Koning de onderzoeksraad of zelfs diens voorzitter kan machtigen het verstrekken van een advies niet op te schorten wanneer hij het advies van de korpscommandant niet deelt.

Uit de elementen van het dossier blijkt dat de prejudiciële vraag in werkelijkheid de onmogelijkheid beoogt voor de onderzoeksraad om het uitbrengen van een advies op te schorten, om de betrokkene opnieuw te horen indien de onderzoeksraad een zwaardere straf in aanmerking wil nemen dan die welke door de korpscommandant was voorgesteld.

Om de redenen uiteengezet in B.4.2.3, verhindert niets het raadgevend orgaan in het kader van een tuchtprocedure een zwaardere straf voor te stellen dan die welke door de korpscommandant, bevoegd voor het uitspreken van de straf, werd voorgesteld. Zo wordt eveneens, in het geval waarin een zwaardere straf wordt voorgesteld, niet de verplichting opgelegd dat de betrokkene opnieuw over dat nieuwe strafvoorstel zou worden gehoord.

B.5. Uit de combinatie van artikel 184 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, leidt de verzoekende partij voor de Raad van State geen argument af dat verschilt van de argumenten waarop zij zich beroept om de beweerde schending van die bepalingen aan te tonen.

B.6. Uit wat voorafgaat blijkt dat de prejudiciële vraag een negatief antwoord vereist.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 24/24, § 1, 24/25, 24/30, § 3, tweede lid, 24/34, §§ 1 en 2, en 24/42, 2°, van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet,

- in zoverre zij bepalen dat de saisine van de onderzoeksraad verplicht is,
- in zoverre de onderzoeksraad een zwaardere straf kan voorstellen dan die welke door de korpscommandant is voorgesteld, en
- in zoverre de Koning de onderzoeksraad of zelfs diens voorzitter kan machtigen het verstrekken van een advies niet op te schorten wanneer hij het advies van de korpscommandant niet deelt.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 29 november 2000.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior