

| |
|---|
| Rolnummer 1853 |
| Arrest nr. 46/2001 van 18 april 2001 |

A R R E S T

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van artikel 14, §2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, zoals gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 25 mei 1999, ingesteld door J. Adam en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit voorzitter M. Melchior, de rechters L. François, P. Martens, A. Arts, R. Henneuse en E. De Groot, en emeritus voorzitter G. De Baets overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter G. De Baets,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 22 december 1999 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 23 december 1999, is beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van artikel 14, § 2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, zoals gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 25 mei 1999 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 22 juni 1999), door J. Adam, wonende te 9000 Gent, Spiegelhofstraat 57, A. Henneau, wonende te 7050 Masnuy-Saint-Jean, Bruyère d'Erbaut 14, en J. Vandebussche, wonende te 2547 Lint, Koning Albertstraat 156.

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 23 december 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 het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 27 januari 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 februari 2000.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 13 maart 2000 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 op de organieke wet bij op 12 mei 2000 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 9 juni 2000 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 31 mei 2000 en 29 november 2000 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 22 december 2000 en 22 juni 2001.

Bij beschikking van 21 december 2000 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 25 januari 2001.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 27 december 2000 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 25 januari 2001 :

- zijn verschenen :

. Mr. J. Van de Velde *loco* Mr. T. Vermeire, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. P. Devers, advocaat bij de balie te Gent, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en L. François verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten 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.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Standpunt van verzoekende partijen

A.1.1. De verzoekende partijen wijzen erop dat zij rijkswachters zijn die in de toekomst zullen worden opgenomen in de nieuwe politiediensten. Zij stellen dat zij worden getroffen door de nadelige omvang van de jurisdictionele controle die door de Raad van State kan worden uitgeoefend op een tuchtstraf opgelegd in het nieuwe tuchtstatuut na advies van de nieuwe tuchtraad. De tuchtraad werd als orgaan ingevoerd door de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten.

A.1.2. De verzoekers voeren aan dat de tuchtraad moet worden beschouwd als een administratief rechtscollege. De redenen hiervoor zijn : 1) de tuchtraad wordt voorgezeten door een magistraat en de leden van de tuchtraad worden voor een bepaalde duur benoemd; 2) de zittingen van de tuchtraad zijn openbaar; 3) er zijn procedurele waarborgen inzake bijstand en vertegenwoordiging door een raadsman; 4) het advies van de tuchtraad bindt de hogere tuchtoverheid wat betreft de uiteenzetting van de feiten, de kwalificatie van de feiten als tuchtvergrijp en de toerekening ervan aan het betrokken personeelslid; 5) de hogere tuchtoverheid kan geen lichtere straf opleggen dan die welke is voorgesteld door de tuchtraad.

De kwalificatie van de tuchtraad als administratief rechtscollege heeft gevolgen inzake de omvang van de jurisdictionele beroepen. De controle van de Raad van State als administratief cassatierechter is beperkt : artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt uitdrukkelijk dat de Raad van State « daarbij niet in de beoordeling van de zaken zelf [treedt] ».

A.1.3. Volgens de verzoekers is hun belang bij de vernietiging van de laatste zin van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State evident : « de controle van de Raad van State i.v.m. tuchtstraffen wordt immers beperkt tot de loutere controle van naleving van het recht, wanneer de procedure voor de tuchtraad wordt aangewend. Geen sprake van volle rechtsmacht ».

Standpunt van de Ministerraad

A.2.1. De Ministerraad meent dat het beroep van de verzoekers onontvankelijk is, omdat het beperkt blijft tot de laatste zin van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Die zin is echter louter en alleen uitleggend tegenover de eerste zin van voormeld artikel 14, § 2, zodat de vernietiging door het Hof de verzoekers niets kan bijbrengen. Een vernietiging kan hun rechtspositie niet wijzigen en kan niet meebrengen wat ze beogen.

A.2.2. De Ministerraad wijst erop dat verzoekers hun belang putten uit hun hoedanigheid van rijkswachter en uit de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, die op hen van toepassing zal zijn. Maar de verzoekers komen niet op tegen enige bepaling van die wet van 13 mei 1999.

A.2.3. De Ministerraad voert aan dat de verzoekers van een totaal verkeerd uitgangspunt vertrekken. Het is niet de tuchtraad die in de procedure van de wet van 13 mei 1999 de eindbeslissing neemt, maar de hogere tuchtoverheid. Bovendien staat tegen de eindbeslissing van de hogere tuchtoverheid rechtstreeks annulatieberoep open bij de Raad van State op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Volgens de Ministerraad moet worden toegegeven dat het advies dat wordt verleend door de tuchtraad wanneer de hogere overheid oordeelt dat de haar bekende feiten in aanmerking komen voor een zware tuchtstraf, deels bindend is voor de hogere overheid. Maar in de annulatieprocedure is het mogelijk die eindbeslissing aan te vechten, en tevens de wettigheid van het advies ter discussie te stellen.

A.2.4. Volgens de Ministerraad moet aldus worden geoordeeld dat «de verzoekers het vereiste belang ontberen bij het huidig beroep tot vernietiging nu het door hen aangevochten deel van het wetsartikel hen niet alleen niet ongunstig in rechtssituatie vermag te raken [...], maar zelfs niet op hen toepasselijk kan zijn».

Antwoord van de verzoekende partijen

A.3.1. De verzoekers bevestigen dat zij wel degelijk artikel 2 van de wet van 25 mei 1999 aanvechten. De omstandigheid dat zij *in concreto* enige bepalingen van de wet van 13 mei 1999 erbij betrokken hebben, wijzigt hieraan niets.

A.3.2. Volgens de verzoekers geeft de Ministerraad zelf aan dat de laatste zin van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State geen louter uitleggend karakter kan hebben, omdat de Ministerraad verwijst naar de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 mei 1999. Daarin leest men dat het «de bedoeling [is] dat voortaan de Raad van State inzake beroepen die worden ingesteld tegen door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zake optreedt als cassatierechter». Die vaststelling geldt *de iure* (*Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 1960/1, pp. 2-3) en *de facto* (voorheen trad de Raad van State als cassatierechter wel op over feitenkwesties).

Door de vernietiging van de laatste zin van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zou de vorige situatie worden hersteld.

A.3.3. Bovendien merken de verzoekers op dat elke Belgische onderdaan kan worden geconfronteerd met administratieve rechtscolleges, ook buiten de tuchtprocedures. De Ministerraad kan niet waarborgen dat zij nooit aan een administratief rechtscollege zullen worden onderworpen; dus hebben de verzoekers belang bij de vernietiging.

A.3.4. De verzoekers menen dat de omstandigheid dat de disciplinaire eindbeslissing in de huidige stand van de wetgeving de aard van de bevoegdheid van de Raad van State volledig determineert - met andere woorden, dat de Raad van State ten aanzien van die beslissing optreedt als een annulatierechter - niet uitsluit dat in de toekomst wijzigingen kunnen worden aangebracht, hetzij dat een administratief rechtscollege de verzoekers berecht, hetzij dat een dergelijk college een vrijwel bindend advies geeft.

Ten aanzien van het enige middel

Standpunt van de verzoekende partijen

A.4.1. Door de verzoekers wordt één middel aangevoerd, dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk genomen en in samenhang beschouwd met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

A.4.2. De verzoekers stellen dat uit de omstandigheid dat de «uitgesproken» tuchtstraffen bijzondere en ernstige gevolgen kunnen hebben en dat onder de tuchtvergrijpen eveneens de bij de strafwet bestrafte inbreuken vallen, volgt dat zowel het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens als het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van toepassing zijn.

Niettegenstaande de toepasselijkheid van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, kunnen de betrokken personeelsleden zich niet wenden tot een onpartijdige rechterlijke instantie met volle rechtsmacht. De controle door de Raad van State is beperkt tot het onderzoek van de toepassing van het recht.

Het ontbreken van een controle met volle rechtsmacht is des onredelijker daar in geval van het opleggen van lichte tuchtstraffen door de gewone tuchtoverheid, zonder verplichting tot raadpleging van de tuchtraad, de rechtsbescherming geboden door de Raad van State ruimer is (artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is dan van toepassing).

A.4.3. De verzoekers betogen dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet een ruime betekenis hebben. Elke schending van een grondrecht zal *normaliter* ook een schending van het gelijkheidsbeginsel inhouden. Wie zich erover beklaagt dat zijn fundamentele rechten werden aangetast en beweert dat hij niet de grondwettelijke of verdragsrechtelijke bescherming heeft gekregen waarop hij recht had, klaagt in werkelijkheid immers een ongelijke behandeling aan.

A.4.4. Ten slotte wijzen de verzoekers erop dat er tussen de procedure voor de gewone tuchtoverheid en de procedure voor de hogere tuchtoverheid slechts één wezenlijk verschil bestaat, namelijk de raadpleging van de tuchtraad. Al is die tuchtraad een administratief rechtscollege, dan nog verantwoordt dat verschil op zich niet het verschil in omvang van de controle van de Raad van State.

Standpunt van de Ministerraad

A.5.1. De Ministerraad wijst erop dat de verzoekers een rechtstreekse schending aanvoeren van de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en van artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, zonder evenwel melding te maken van een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Bovendien wordt nergens aangegeven welke categorieën van personen volgens de verzoekers door het Hof zouden moeten worden vergeleken.

A.5.2. De Ministerraad doet opmerken dat de uitoefening van het tuchtrecht over statutaire ambtenaren geen geschil is omtrent burgerlijke rechten en verplichtingen in de zin van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mensen en bijgevolg ontsnapt aan het toepassingsgebied van dat artikel.

A.5.3. De verzoekers voeren een verschil in behandeling aan tussen personeelsleden aan wie een sanctie zou worden opgelegd door een gewone tuchtoverheid en personeelsleden aan wie een sanctie zou worden opgelegd door een hogere tuchtoverheid. Dat verschil in behandeling bestaat in het al dan niet verplicht raadplegen van de tuchtraad. De Ministerraad betoogt dat het door de verzoekers gemaakte onderscheid niet kan worden teruggevonden in de wet van 13 mei 1999. Zowel de gewone tuchtoverheid als de hogere tuchtoverheid kunnen lichte tuchtstraffen opleggen zonder optreden van de tuchtraad. Het onderscheid omtrent het verplicht raadplegen voor advies van de tuchtraad is gesitueerd op het vlak van de zwaarte van de tuchtstraf en niet op het vlak van de bevoegde tuchtoverheid.

A.5.4. De Ministerraad meent dat de vraag moet worden gesteld of het huidige beroep tot vernietiging niet veeleer gericht is tegen sommige artikelen van de wet van 13 mei 1999 dan tegen artikel 2 van de wet van 25 mei 1999.

Antwoord van de verzoekers

A.6.1. Volgens de verzoekers moet niet worden aangegeven wat de te vergelijken categorieën zijn. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben immers een ruime betekenis en het ontbreken van een vergelijkbare categorie, die aan een ander stelsel zou zijn onderworpen, betekent niet dat er geen discriminatie zou zijn.

A.6.2. De artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mensen en het artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten kunnen volgens de verzoekers wel worden aangevoerd omdat die verdragsbepalingen een autonome betekenis hebben, omdat geen redelijk burger kan twijfelen aan de burgerrechtelijke aard van de tuchtstraffen en omdat volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie de rechtsbeginselen die gelden in tuchtzaken, dezelfde zijn als die welke ten grondslag liggen aan de strafprocedure.

A.6.3. Volgens de verzoekers kan niet staande worden gehouden dat de Raad van State ten aanzien van de disciplinaire eindbeslissingen een annulatiebevoegdheid heeft. Daarvoor bestaan drie redenen: 1) elke Belgische onderdaan kan worden geconfronteerd met administratieve rechtscolleges, ook en zeker buiten de positionele tuchtprocedures; 2) men mag zich niet blindstaren op het huidige tuchtstatuut, zonder een latere wijziging hiervan in overweging te nemen; 3) het staat aan de Raad van State te bepalen of, enerzijds, het advies voor vernietiging vatbaar is en, anderzijds, of de tuchtraad al dan niet een administratief rechtscollege is.

- B -

B.1. De gedeeltelijke vernietiging wordt gevorderd van artikel 2 van de wet van 25 mei 1999 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, van de wet van 5 april 1955 inzake de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State, alsook van het Gerechtelijk Wetboek ». Artikel 2 vervangt artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State door de volgende bepaling :

« Art. 14. §1. De afdeling doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden, alsook tegen de administratieve handelingen van wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblées, van het Rekenhof en van het Arbitragehof, evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad van de Justitie met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel.

§ 2. De afdeling doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen. Zij treedt daarbij niet in de beoordeling van de zaken zelf.

§ 3. Wanneer een administratieve overheid verplicht is te beschikken en er bij het verstrijken van een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de haar daartoe door een belanghebbende betekende aanmaning geen beslissing is getroffen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht een afwijzende beslissing te zijn waartegen beroep kan worden ingesteld. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de bijzondere bepalingen die een andere termijn vaststellen of aan het stilzwijgen van de administratieve overheid andere gevolgen verbinden. »

Enkel de laatste zin van het gewijzigde artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt aangevochten :

« Zij [de afdeling administratie van de Raad van State] treedt daarbij niet in de beoordeling van de zaken zelf. »

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen om de vernietiging te vorderen van de laatste zin van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

B.2.2. De verzoekende partijen zijn rijkswachters die in de toekomst zullen worden opgenomen in de geïntegreerde politiedienst. Zij menen te worden getroffen door de beperktere omvang van de jurisdictionele controle die kan worden uitgeoefend door de Raad van State op een zware tuchtstraf uitgesproken door de hogere tuchtverheid overeenkomstig de artikelen 38 tot 55 van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, omdat de tuchtraad moet worden beschouwd als een administratief rechtscollege. Op grond van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zou de Raad van State te dezen optreden als administratief cassatierechter en niet als annulatierechter.

B.2.3. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof vereisen dat elke natuurlijk persoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Dat belang is alleen dan aanwezig indien de bestreden bepaling de verzoekende partijen rechtstreeks en ongunstig kan raken. De verzoekende partijen tonen aan dat zij, zodra zij deel uitmaken van de geïntegreerde politiedienst, aan het toezicht van de Raad van State kunnen worden onderworpen, voor wat betreft de beslissingen genomen op grond van de wet van 13 mei 1999.

De verzoekende partijen doen derhalve blijken van het vereiste belang.

Ten gronde

B.3. De verzoekers gronden hun beroep op de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk genomen en in samenhang beschouwd met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mensen en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, om reden dat de betrokken personeelsleden zich niet kunnen wenden tot een onpartijdige rechter met volle rechtsmacht wanneer een tuchtstraf wordt opgelegd na advies van tuchtraad. Vanwege het feit dat de tuchtraad een administratief rechtscollege is, is de controle door de Raad van State immers beperkt tot het onderzoek van de toepassing van het recht.

B.4.1. Het advies van de tuchtraad moet enkel worden gevraagd in het geval bedoeld in artikel 38, vijfde lid, van de wet van 13 mei 1999, namelijk wanneer de hogere tuchtoverheid oordeelt dat de feiten in aanmerking komen voor een zware tuchtstraf. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever, door het optreden van een onafhankelijke tuchtraad voor te schrijven, de rechten van de verdediging wilde beschermen (*Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 1965/1, pp. 2-3).

B.4.2. De eindbeslissing wordt te dezen niet genomen door de tuchtraad, maar door de hogere tuchtoverheid. Artikel 55 van de wet van 13 mei 1999 stelt immers dat «de hogere tuchtoverheid [...] aan het betrokken personeelslid haar uitspraak mee[deelt] binnen de dertig dagen nadat haar, overeenkomstig artikel 53, het advies van de tuchtraad of het dossier zonder advies werd toegestuurd, of nadat zij, overeenkomstig artikel 54, het laatste schriftelijk verweer heeft ontvangen».

B.4.3. Tegen die eindbeslissing kan een beroep tot schorsing en nietigverklaring en niet een cassatieberoep worden ingesteld bij de Raad van State. De parlementaire voorbereiding van de wet van 13 mei 1999 bepaalt uitdrukkelijk dat «alle tuchtstraffen [...] het voorwerp [kunnen] uitmaken van een verzoekschrift tot schorsing en vernietiging bij de Raad van State » (*ibid.*, p. 3).

B.5. Het middel is niet gegrond, nu niet artikel 14, § 2, maar wel artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in het geding is.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 18 april 2001.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

G. De Baets