

Rolnummers 2187 en 2188
Arrest nr. 66/2002 van 28 maart 2002

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 24/25 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 A. Arts en M. Melchior, en de rechters L. François, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen*

Bij twee arresten nrs. 95.628 en 95.629 van 21 mei 2001 in zake J. Deteye en D. Deschauer tegen de Belgische Staat, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 31 mei 2001, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 24/25 van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de mate dat het bepaalt dat de tuchtstraf van de inhouding van de wedde 'in eerste en laatste aanleg' wordt opgelegd terwijl alle andere ambtenaren, zoals de leden van het rijkspersoneel, de gemeenteambtenaren en inzonderheid de leden van de Krijgsmacht op grond van de op hen toepasselijke reglementering de mogelijkheid hebben om administratief beroep in te stellen tegen een tuchtstraf die hen wordt opgelegd of tegen een voorstel van tuchtstraf dat tegen hen wordt geformuleerd ? »

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

J. Deteye, wachtmeester bij de rijkswacht, heeft bij de Raad van State een verzoekschrift ingediend tot vernietiging van de beslissing van 19 augustus 1996 van de commandant van de Algemene Reserve van de rijkswacht waarbij hem de tuchtstraf van inhouding van bezoldiging voor acht prestatie-uren werd opgelegd.

D. Deschauer, opperwachtmeester bij de rijkswacht, heeft bij de Raad van State een verzoekschrift ingediend tot vernietiging van de beslissing van 19 augustus 1996 van de commandant van de Algemene Reserve van de rijkswacht waarbij hem de tuchtstraf van inhouding van bezoldiging voor acht prestatie-uren werd opgelegd.

De verzoekers voeren onder meer aan dat artikel 24/25 van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht een schending inhoudt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het hen uitsluit van enig administratief beroep terwijl de andere ambtenaren - ook de gemeentelijke en de militaire - die waarborg wel genieten. Op hun verzoek stelt de Raad van State in beide zaken de hiervoor aangehaalde prejudiciële vraag.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikkingen van 31 mei 2001 heeft de voorzitter in functie de rechters van de respectieve zetels 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 in die zaken artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 13 juni 2001 heeft het Hof de zaken samengevoegd.

Van de verwijzingsbeslissingen is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 23 augustus 2001 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 4 september 2001.

Bij beschikking van 26 september 2001 heeft het Hof de zetel aangevuld met rechter E. Derycke.

Memories zijn ingediend door :

- J. Deteye en D. Deschauer, die woonplaats hebben gekozen bij Mr. T. Vermeire, Keverslaan 11, 1000 Brussel, bij op 12 september 2001 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 10 oktober 2001 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 31 oktober 2001 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- J. Deteye en D. Deschauer, bij op 29 november 2001 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 3 december 2001 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 29 november 2001 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 31 mei 2002.

Bij beschikking van 30 januari 2002 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 19 februari 2002.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 31 januari 2002 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 19 februari 2002 :

- is verschenen : adviseur E. Van Rossem, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en L. François verslag uitgebracht;
- is de voornoemde partij gehoord;
- zijn de zaken 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 -

A.1.1. In hun gezamenlijke memorie nemen J. Deteye en D. Deschauer de uiteenzetting over van een onderdeel van hun eerste middel voor de afdeling administratie van de Raad van State. Allereerst wordt gerefereerd aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Daarin werd een schending van artikel 10 van de Grondwet vastgesteld doordat slechts voor bepaalde sancties in een beroepsmogelijkheid was voorzien. De wetgever heeft aan die opmerking gevolg gegeven door de beroepsmogelijkheid voor alle sancties af te schaffen. De betrokkenen betogen echter dat er geen gelijkheid in de onwettigheid noch, *a fortiori*, in de ongrondwettigheid is.

A.1.2. De Ministerraad daarentegen is van oordeel dat het advies van de Raad van State geenszins tot gevolg heeft dat voor het geheel van de tuchtmaatregelen waarin is voorzien, een beroepsprocedure zou moeten worden ingesteld. Zoals wordt toegelicht in de parlementaire voorbereiding, zou met de opmerkingen van de Raad van State overigens rekening zijn gehouden door de wetgever.

A.2.1. J. Deteye en D. Deschauer zijn van mening dat het ontbreken van een beroepsprocedure zowel een schending inhoudt van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel als van de fundamentele grondrechten, verwoord in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en in het Zevende Aanvullend Protocol bij dat Verdrag. Er zou geen verantwoording bestaan om hen de beroepsmogelijkheid te ontnemen nu blijkt dat alle ambtenaren en militairen over minstens één beroepsprocedure beschikken. Om hun standpunt kracht bij te zetten verwijzen zij naar de rechtsleer ter zake.

A.2.2. De Ministerraad merkt in de eerste plaats op dat alle ambtenaren die het voorwerp uitmaken van een tuchtstraf de mogelijkheid hebben om hiertegen een annulatieberoep in te stellen bij de Raad van State, doch dat niet alle ambtenaren een administratief beroep moeten instellen alvorens zij zich tot de Raad van State kunnen wenden. Het gelijkheidsbeginsel zou ook niet inhouden dat alle ambtenaren aan dezelfde lasten worden onderworpen en dezelfde voordelen genieten.

In het kader van de demilitarisering van de rijkswacht zou het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht objectief en redelijk verschillen van dat van de militairen en van andere politiediensten. Dat de rijkswachters de hoedanigheid van politieambtenaar van gerechtelijke politie delen met de gerechtelijke politie bij de parketten en de gemeentepolitie, zou niet impliceren dat zij aan dezelfde regels moeten worden onderworpen. Een verschil in behandeling van die categorieën zou voor andere materies reeds door het Arbitragehof zijn aanvaard (arrest nr. 62/93). Wat het rijkspersoneel betreft, merkt de Ministerraad op dat een ambtenaar weliswaar tegen een definitief tuchtvoorstel beroep kan aantekenen, doch het zou slechts gaan om een beroep tegen een voorstel en dus niet om een tweede aanleg. Inzake de administratieve rechtsbescherming tegen tuchtstraffen opgelegd aan het gemeentepersoneel komt de Ministerraad tot het besluit dat men evenmin op algemene wijze kan spreken van een dubbele aanleg : in bepaalde gevallen is helemaal niet in een georganiseerd administratief beroep voorzien, in andere gevallen is slechts sprake van een goedkeuringstoezicht waarbij de beroepsinstantie geen hervormingsrecht bezit.

De Ministerraad meent daaruit te mogen afleiden dat andere ambtenaren niet steeds de mogelijkheid hebben om tegen tuchtstraffen administratief beroep in te stellen. Bijgevolg zou de gevraagde toetsing niet noodzakelijk zijn. In zijn memorie van antwoord stelt de Ministerraad zelfs de vraag of van een schending van het gelijkheidsbeginsel sprake kan zijn wanneer de categorie die meent gediscrimineerd te zijn ruimere procedurele waarborgen geniet.

A.2.3. In hun memorie van antwoord menen J. Deteye en D. Deschauer dat het descriptief onderzoek van de Ministerraad niet volstaat om het verschil in behandeling te verantwoorden, noch om aan te tonen dat de categorieën de vergelijkbaarheidstoets niet zouden kunnen doorstaan. Ten aanzien van de onderzochte maatregelen - van waarschuwing tot ontslag van ambtswege - zouden zij naar hun oordeel perfect vergelijkbaar zijn. Rijkswachters en militairen maken volgens de Grondwet nog steeds samen deel uit van de gewapende macht. Zij vragen zich af of de demilitarisering kan verantwoorden dat in het nieuwe statuut, rekening houdend met de (patrimoniale) gevolgen van de tuchtstraffen, een voorheen bestaande beroepsmogelijkheid wordt afgeschaft. Door de demilitarisering zou het statuut van de rijkswachters bovendien sterker aanleunen bij dat van de politiediensten en van de ambtenaren. De verschillen inzake stakingsrecht en vrije meningsuiting zouden ter zake niet relevant zijn.

A.3. Ten slotte wijzen J. Deteye en D. Deschauer er nog op dat in het militair tuchtstelsel dat tot 30 juni 1994 van kracht was, naast de gewone beroepsmogelijkheid, de commandant van de rijkswacht het recht had om de eindbeslissing waarbij een straf was opgelegd, ambtshalve of op aanvraag, te vernietigen. In het nieuwe tuchtstelsel is er niet alleen geen beroepsmogelijkheid meer, maar is ook het beroep bij de commandant van de rijkswacht uitgesloten voor de straffen hoger dan de waarschuwing of de blaam.

A.4. De Ministerraad wijst er nog op dat ook in de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten is bepaald dat de tuchtsancties in principe in eerste en laatste aanleg worden opgelegd. Net zomin als in strafzaken de regel van de dubbele aanleg een algemeen rechtsbeginsel is (Cass., 9 september 1986, *Arr. Cass.* 1986-1987), zou een dergelijk beginsel in bestuurszaken bestaan. Inzonderheid in tuchtzaken zou de wetgever niet ertoe gehouden zijn een administratieve beroepsprocedure te organiseren.

- B -

B.1. Artikel 24/25 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, 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. »

De in artikel 24/13, § 1, bedoelde tuchtstraffen zijn (1°) de waarschuwing, (2°) de blaam, (3°) de inhouding van bezoldiging, (4°) de non-activiteit, (5°) de terugzetting in graad, (6°) de ambtshalve pensionering en (7°) het ontslag van ambtswege.

Met ingang van 1 april 2001 zijn de voormelde bepalingen opgeheven (artikelen 15 en 56 van de wet van 27 december 2000 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de rechtspositie van het personeel van de politiediensten). Zij zijn evenwel nog van toepassing op de geschillen voor het verwijzende rechtscollege.

B.2. De Raad van State vraagt aan het Hof of het eerste lid van artikel 24/25 van de wet van 27 december 1973 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt doordat de tuchtstraf van de inhouding van wedde in eerste en laatste aanleg wordt opgelegd aan een personeelslid van het operationeel korps van de rijkswacht, terwijl alle andere ambtenaren, zoals de leden van het rijkspersoneel, de gemeenteambtenaren en inzonderheid de leden van de krijgsmacht, de mogelijkheid hebben om administratief beroep in te stellen tegen een tuchtstraf die hen wordt opgelegd of tegen een voorstel van tuchtstraf dat tegen hen wordt geformuleerd.

B.3. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden 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 procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.4. Er bestaat, afgezien van het strafrecht (zie artikel 14.5 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten), geen algemeen rechtsbeginsel van dubbele aanleg. Evenmin bestaat een algemeen rechtsbeginsel dat de mogelijkheid zou waarborgen om administratief beroep in te stellen tegen een tuchtstraf.

Bijgevolg was de wetgever niet ertoe verplicht in een administratieve beroepsprocedure te voorzien, op voorwaarde evenwel dat het recht van de personeelsleden van het operationeel korps van de rijkswacht op een jurisdictionele controle is gewaarborgd.

B.5. Tegen de tuchtstraf van de inhouding van wedde opgelegd aan een personeelslid van het operationeel korps van de rijkswacht kan, zo blijkt uit de verwijzingsarresten, een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State worden ingediend. De Raad van State kan ook de schorsing van de tenuitvoerlegging ervan bevelen.

B.6. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat het hoogste administratieve rechtscollege een volwaardige toetsing doorvoert zowel aan de wet als aan de algemene rechtsbeginselen. De Raad van State gaat daarbij na of de aan zijn toezicht voorgelegde overheidsbeslissing de vereiste feitelijke grondslag heeft en of de opgelegde straf niet

kennelijk onevenredig is met de vastgestelde feiten. Weliswaar kan de Raad van State zijn beslissing niet in de plaats stellen van die van de betrokken overheid, doch wanneer hij die beslissing vernietigt, dient de overheid zich te schikken naar het arrest van de Raad van State : indien de overheid een nieuwe beslissing neemt, mag zij de motieven van het arrest dat de eerste beslissing heeft vernietigd niet miskennen; indien zij in de vernietiging berust, wordt de betrokkene geacht niet tuchtrechtelijk gestraft te zijn geweest.

De personeelsleden van het operationeel korps van de rijkswacht beschikken derhalve over een volwaardige jurisdictionele waarborg tegen de tuchtstraf van de inhouding van wedde die hun kan worden opgelegd.

B.7. De in het geding zijnde bepaling heeft niet tot gevolg dat de rechten van de betrokken personen op onevenredige wijze worden beperkt. Bijgevolg dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 24/25 van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het bepaalt dat de tuchtstraf van de inhouding van wedde in eerste en laatste aanleg wordt opgelegd.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 28 maart 2002.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts