

Rolnummers 2385 tot 2390
Arrest nr. 111/2003 van 17 september 2003

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters L. François, R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Snappe en E. Derycke, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

a. Bij arrest nr. 104.652 van 13 maart 2002 in zake N. Creemers en anderen tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 18 maart 2002, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat die bepaling eraan in de weg staat dat de Raad van State nog uitspraak doet over de vordering tot schorsing die de verzoekers hebben ingesteld tegen bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 die door de wetgever zijn bekrachtigd ? »

b. Bij arrest nr. 104.653 van 13 maart 2002 in zake E. Dhont en anderen tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 18 maart 2002, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001 artikel 26 van het BUPO-verdrag en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 144 en 145 van de Grondwet en met de artikelen 14, § 1, en 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, doordat hij aan bepaalde categorieën van politieambtenaren een essentieel jurisdictioneel beroep en dito rechtsbescherming ontnemt ? »

c. Bij arrest nr. 104.651 van 13 maart 2002 in zake J. Berckmans en anderen tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 18 maart 2002, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat die bepaling eraan in de weg staat dat de Raad van State nog uitspraak doet over de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging die de verzoekers hebben ingesteld tegen bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 die door de wetgever zijn bekrachtigd ? »

d. Bij arresten nrs. 104.649 en 104.650 van 13 maart 2002 in zake G. Colin en P. Lambert tegen de Belgische Staat, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 18 maart 2002, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Houdt artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001, waarbij besloten wordt tot bekrachtiging van deel XII van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, een schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat die bepaling ertoe zou strekken en tot gevolg zou hebben dat verzoeker de mogelijkheid verliest om de geldigheid van dat deel XII nog langer te betwisten voor de rechtscolleges, met inbegrip van de Raad van State, terwijl nog zowat dertig beroepen tot nietigverklaring en/of vorderingen tot schorsing van die bepalingen van dat deel XII bij dat rechtscollege aanhangig zijn ? »

e. Bij arrest nr. 104.648 van 13 maart 2002 in zake de v.z.w. Syndicaat van de Belgische politie en anderen tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 18 maart 2002, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Houdt artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001 een schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 13 en 146 van de Grondwet, alsook met de algemene principes van het eerlijk proces, de rechtszekerheid en het gewettigde vertrouwen van de bestuurden in de overheid, doordat die bepaling ertoe zou strekken en/of tot gevolg zou hebben dat aan lopende jurisdictionele procedures een beslissende wending wordt gegeven ten gunste van de openbare macht en ten nadele van de bestuurden ? »

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 2385 tot 2390 van de rol van het Hof, zijn samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- de v.z.w. Syndicaat van de Belgische politie, Henri Jasparlaan 114/19 te 1060 Brussel, A. Delcourt, wonende te 6141 Forchies-La-Marche, E. Lebon, wonende te 5000 Namen, rue des Perdrix 15, R. Bamps, wonende te 6700 Aarlen, route de Neufchâteau 445, A. Moulin, wonende te 5410 Sombreffe, chaussée de Bruxelles 22, M. Liekens, wonende te 1140 Brussel, Vliegpleinstraat 38, J.-M. Le Moine, wonende te 1560 Hoeilaart, Josse Biesmanstraat 77, en C. Pevenage, wonende te 1390 Graven, ruelle des Croix;

- L. Tack, wonende te 8510 Bellegem, Sint-Amandsdreef 2, A. Cornelis, wonende te 9300 Aalst, Molenstraat 11/1, L. Keunen, wonende te 2610 Wilrijk, Standonkiaan 42, H. Cillis, wonende te 2610 Antwerpen, Iepermanlei 2, W. Devestel, wonende te 8310 Brugge-Sint-Kruis, Pijpeweg 1, J. Van Hollebeke, wonende te 8310 Brugge-Assebroek, Loweideweg 10, M. Coolman, wonende te 9000 Gent, Rijsenbergstraat 155, A. De Bruycker, wonende te 9860 Oosterzele, Geraardsbergsesteenweg 39A, F. Peeters, wonende te 1703 Schepdaal, Heiligekruiswegstraat 28, P. Bneux, wonende te 3090 Overijse, Hengstenberg 53, M. Waterplas, wonende te 9255 Buggenhout, Lentepark 27, D. Walraedt, wonende te 9050 Gentbrugge, Racingstraat 5, J. Everaers, wonende te 3700 Tongeren, Kerkstraat 30, I. Houkx, wonende te 8200 Brugge, Robrecht van Vlaanderenlaan 34, D. Desmetz, wonende te 8520 Kuurne, Bloemenhof 23, E. Vercruysse, wonende te 3360 Bierbeek, Tiensesteenweg 277, E. Janssens, wonende te 1910 Kampenhout, Rubenslaan 21, F. Dewever, wonende te 8580 Avelgem, Kortrijkstraat 75, N. Cilissen, wonende te 3700 Tongeren, Eeuwfeestwal 8/1, Y. Martens, wonende te 3500 Hasselt, Maastrichtersteenweg 312, R. Van Der Poorten, wonende te 2020 Antwerpen, Willem Eekelaersstraat 17, J. Carmans, wonende te 3840 Borgloon, de Tieckenstraat 31, E. Dhont, wonende te 9040 Gent, Heiveldstraat 235, R. Wandelseck, wonende te 9280 Denderbelle, Bermenstraat 8, L. Migon, wonende te 9300 Aalst, Raffelgemstraat 14, bus 30, M.-J. De Clercq, wonende te 9220 Hamme, Meerstraat 92, D. Willems, wonende te 9032 Gent-Wondelgem, Kolegemstraat 128, P. Winand, wonende te 2500 Lier, Boomlaarstraat 41, K. Rousseau, wonende te 9000 Gent, Paul Fredericqstraat 38, J. Van Den Ouweland, wonende te 2980 Zoersel, Sporckenlaan 51, F. Braem, wonende te 8200 Brugge, Hovenierslanden 4, L. Verestraete, wonende te 8490 Varsenare, Zandstraat 69,

M. Vanhoecke, wonende te 9860 Oosterzele, Tramstraat 33, E. De Kinder, wonende te 1790 Affligem, H. Van Cromphout, wonende te 9050 Gentbrugge, Leon De Loofstraat 32, G. Schuurman, wonende te 9920 Lovendegem, Lovaart 6, A. Hemelsoet, wonende te 9940 Evergem, Eendenplasstraat 33, K. Peeters, wonende te 3271 Scherpenheuvel-Zichem, Ernest Claesstraat 51, D. Normon, wonende te 8870 Izegem, Boterstraat 17, Y. Lefever, wonende te 3300 Tienen, Neerlintersesteenweg 124, J.-P. Peelos, wonende te 3400 Landen, Raatshovenstraat 131, G. Vanderhallen, wonende te 2980 Zoersel, Het Klooster 15, en D. Jamers, wonende te 3540 Herk-de-Stad, Veearts Strauvenlaan 16/2;

- J. Berckmans, wonende te 1850 Grimbergen, Immelvoortstraat 15, E. De Jaeger, wonende te 9990 Maldegem, Kleine Buurtstraat 38, en J. Goffin, wonende te 2570 Duffel, Mijlstraat 271;

- G. Colin, wonende te 4801 Verviers, rue Delaval 16;
- P. Lambert, wonende te 4602 Wezet-Cheratte, rue aux Communes 70;
- de Ministerraad.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- L. Tacq en anderen;
- de v.z.w. Syndicaat van de Belgische politie;
- G. Colin;
- P. Lambert;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 28 mei 2003 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. A. Lust, advocaat bij de balie te Brugge, voor L. Tacq en anderen;
 - . Mr. E. Van Der Mussele en Mr. Y. Vanden Bosch, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor J. Berckmans en anderen;
 - . Mr. C. Molitor, advocaat bij de balie te Brussel, voor G. Colin en P. Lambert;
 - . Mr. B. Cambier en Mr. D. Renders, advocaten bij de balie te Brussel, voor de v.z.w. Syndicaat van de Belgische Politie;
 - . Mr. D. D'Hooghe, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De voorschriften van de bijzondere wet op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden in acht genomen.

II. *De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen*

De verzoekende partijen voor de Raad van State vorderen de schorsing van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 « tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten » of van bepaalde artikelen of bijlagen van dat besluit. Het voormelde koninklijk besluit, genomen ter uitvoering van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, strekt ertoe het statuut van de personeelsleden van de geïntegreerde politiedienst vast te stellen.

De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter waren vóór de politiehervorming lid van de rijkswacht (zaken nrs. 2385 en 2388), van de gerechtelijke politie (zaken nrs. 2386 en 2390) of van de gemeentepolitie (zaken nrs. 2387 en 2389). In de zaak nr. 2390 is de eerste verzoekende partij een erkende vakorganisatie die verklaart meer dan 50 pct. van de agenten van de vroegere gerechtelijke politie te vertegenwoordigen. In essentie bestrijden zij de weddenschaal die ingevolge het voormelde koninklijk besluit van 30 maart 2001 van toepassing is.

Deel XII van dat koninklijk besluit bevat het overgangsrecht, namelijk de bepalingen die noodzakelijk worden geacht om de leden van de op 31 maart 2001 bestaande politiediensten op 1 april 2001 in het nieuwe systeem te integreren.

De verwijzende rechter stelt vast dat het voormelde deel XII van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 is bekrachtigd bij artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001, dat in werking is getreden op 1 januari 2002. Zulks betekent volgens hem dat de wetgever de daarin vervatte overgangsregeling tot de zijne heeft gemaakt en dat de Raad van State niet bevoegd zou zijn om zich over die wetgevende akte uit te spreken.

De verwijzende rechter stelt vast dat het de verzoekende partijen zelf zijn die aan de Raad van State vragen om aan het Arbitragehof prejudiciële vragen te stellen. Hij overweegt dat die partijen niet onwetend kunnen zijn van de vertraging die met het stellen van zulke vragen gepaard gaat.

Vervolgens stelt de algemene vergadering van de afdeling administratie van de Raad van State de voormelde prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

Memories van de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter

A.1. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter gaan uitgebreid in op de wordingsgeschiedenis van het nieuwe personeelsstatuut van de politiediensten. Zij verwijzen tevens naar de rechtspraak van het Hof inzake bekrachtigingen door de wetgever van akten van de uitvoerende macht.

A.2. Zij zijn van oordeel dat de bekrachtiging van deel XII van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 « tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten » bij artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001 enkel ertoe strekte de verzoekende partijen voor de Raad van State de jurisdictionele waarborgen te ontnemen die hun bij de artikelen 14 en 17 van de gecoördineerde wetten op de

Raad van State worden verleend. Door die bekrachtiging is de Raad van State immers onbevoegd geworden om de bepalingen van deel XII van het voormelde koninklijk besluit te toetsen.

Die partijen wijzen erop dat geen enkele verantwoording is gegeven waarom precies deel XII - het enige waartegen beroepen bij de Raad van State aanhangig waren gemaakt - zo dringend moest worden bekrachtigd.

De omstandigheid dat de wetgever zich uitdrukkelijk de bevoegdheid heeft voorbehouden om een rechtshandeling van de uitvoerende macht te bekrachtigen, heeft volgens hen niet tot gevolg dat de machtigingswet het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet zou dienen te respecteren. Hetzelfde geldt wanneer, zoals te dezen, niet de wetgever maar de Grondwetgever zelf in de mogelijkheid heeft voorzien dat de Koning bepaalde maatregelen kan nemen en uitvoeren, voor zover het betreffende besluit vóór een bepaalde termijn bij wet wordt bekrachtigd (overgangsbepaling bij artikel 184 van de Grondwet). Die overgangsbepaling dient aldus te worden begrepen dat het niet toegestaan is dat de wetgever naar aanleiding van de wetgevende bekrachtiging inbreuk zou plegen op de door de Grondwet en de wet aan alle burgers gewaarborgde grondrechten.

A.3. Sommige verzoekende partijen voor de verwijzende rechter voeren aan dat de verwijzing naar de overgangsbepaling van artikel 184 van de Grondwet niet opgaat, nu daarin enkel sprake is van de bekrachtiging van « de essentiële elementen van het statuut ». Volgens die partijen blijkt evenwel niet dat artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001, waarbij uitsluitend deel XII van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 aan de orde is, zulke essentiële elementen bekrachtigt. Aldus is te dezen sprake van een bekrachtiging waarin niet is voorzien. Volgens hen is zulk een bekrachtiging tevens onverenigbaar met het beginsel van de scheiding der machten en met het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechters. Bovendien zijn volgens hen geen « uitzonderlijke omstandigheden » voorhanden die de in het geding zijnde bekrachtiging zouden verantwoorden. Zij zijn dan ook van oordeel dat het in het geding zijnde artikel 131 niet alleen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet maar tevens artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten schendt.

A.4. Een aantal partijen betoogt dat de overwegingen van het Hof, neergelegd in de arresten nrs. 16/91, 20/92 en 33/93, te dezen kunnen worden overgenomen.

Memorie van de Ministerraad

A.5. De Ministerraad schetst eerst het algemeen en wettelijk kader. Hij verwijst naar het politiek akkoord van 24 mei 1998, de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001 en de wet van 26 april 2002 houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten. De voormelde wet van 26 april 2002 heeft volgens de Ministerraad, ten aanzien van het voormelde koninklijk besluit van 30 maart 2001, geen fundamentele wijzigingen in het personeelsstatuut aangebracht.

A.6. Om de grondwettigheid van de techniek van de wetgevende validatie van administratieve rechtshandelingen te beoordelen, moet volgens de Ministerraad een onderscheid worden gemaakt tussen, enerzijds, de bekrachtiging van een besluit dat werd genomen op basis van een machtigingswet, waarin in de bekrachtiging was voorzien en, anderzijds, de validatie van een besluit, zonder dat in die validatie was voorzien.

In het eerste geval heeft het Hof volgens de Ministerraad die techniek niet in strijd bevonden met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (arresten nrs. 67/92, 34/93, 73/93, 9/99, 14/99 en 49/2002).

In het tweede geval kan een wettelijke validatie overkomen als een onverantwoord optreden van de wetgever in het jurisdictioneel toezicht op de regelmatigheid van het (bekrachtigde) besluit. In zulk een geval moet de bekrachtiging objectief en redelijk kunnen worden verantwoord. Alleen « buitengewone omstandigheden » kunnen alsdan een mogelijk ongelijke behandeling verantwoorden (arresten nrs. 67/92, 84/93, 81/95, 86/98 en 97/99).

A.7. De Ministerraad past vervolgens die beginselen te dezen toe.

Eerst betoogt hij dat de in het geding zijnde bekrachtiging uitdrukkelijk door de Grondwet is voorgeschreven : artikel 184 van de Grondwet legt de wetgever de verplichting op om het koninklijk besluit van 30 maart 2001 vóór 30 april 2002 te bekrachtigen. Bijgevolg kan volgens de Ministerraad artikel 131 van de programmawet geenszins als een «verdachte» wettelijke validatie van een onwettige of ongrondwettige handeling worden beschouwd. Dat artikel is daarentegen een voorafgaandelijk en uitdrukkelijk door de Grondwet voorgeschreven bekrachtiging van deel XII van het koninklijk besluit van 30 maart 2001.

Vervolgens is de Ministerraad van oordeel dat de in het geding zijnde bekrachtiging is verantwoord omwille van de rechtszekerheid. Hij herinnert eraan dat het voormelde artikel 131 slechts een gedeelte van de door artikel 184 van de Grondwet voorgeschreven wettelijke bekrachtiging uitvoert. Door de voormelde wet van 26 april 2002 heeft de wetgever de overige essentiële elementen van het personeelsstatuut bekrachtigd. Dat het wenselijk was om het overgangsrecht van deel XII sneller te bekrachtigen dan de overige essentiële bepalingen van het personeelsstatuut, vloeit volgens de Ministerraad voort uit de zorg om de ongeveer veertigduizend leden van de bestaande politiediensten zo snel mogelijk zekerheid te bieden aangaande hun nieuwe statutaire positie.

Het nastreven van de rechtszekerheid geldt als een objectieve en redelijke verantwoording voor een wettelijke validatie van een besluit (arrest nr. 84/93). De Ministerraad is dan ook van mening dat de wetgever rechtmatig kon besluiten deel XII van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 sneller te bekrachtigen dan de overige essentiële bepalingen.

Memories van antwoord van de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter

A.8. De partijen in de zaak nr. 2390 zijn van oordeel dat de memorie van de Ministerraad overeenkomstig artikel 62 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof nietig dient te worden verklaard, in zoverre die memorie enkel in het Nederlands is ingediend. Volgens die partijen zijn drie van de zes prejudiciële vragen immers gesteld in bodemgeschillen die tot de Franse taalrol behoren. De voeging van die zes zaken laat te dezen de Ministerraad niet toe een eentalige memorie in te dienen.

A.9. De meeste partijen bevestigen hun zienswijze dat de in het geding zijnde wetsbepaling ongrondwettig is, nu de bekrachtigingswet volgens hen enkel is aangenomen met het oogmerk de Raad van State te verhinderen het besluit van 30 maart 2001 te toetsen, en nu geen buitengewone omstandigheden voorhanden zijn die dergelijke handelwijze zouden verantwoorden. Zij blijven erbij dat de overgangsbepalingen die in deel XII van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 zijn opgenomen, niet kunnen worden aangemerkt als «essentiële elementen van het statuut» in de zin van artikel 184 van de Grondwet. Volgens hen kan enkel de voormelde wet van 26 april 2002 worden beschouwd als de bekrachtigingwet, bedoeld in de overgangsbepaling van artikel 184 van de Grondwet.

A.10. Volgens een aantal partijen is de Ministerraad ten onrechte van oordeel dat het Hof een duidelijk onderscheid zou maken naargelang al dan niet voorafgaandelijk een bekrachtiging is voorgeschreven. Volgens die partijen dient in elk concreet geval te worden onderzocht, rekening houdend met de bijzondere omstandigheden van dat geval, of het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden, ongeacht het feit of al dan niet uitdrukkelijk in een bekrachtiging is voorzien. Ook de omstandigheid dat de Grondwet in een bekrachtiging voorziet, sluit volgens die partijen niet uit dat de wetgever bij het aannemen van de bekrachtigingswet grondwets- of verdragsbepalingen schendt en enkel optreedt met het oogmerk hangende rechtsgedingen te beïnvloeden.

Die partijen betwisten met klem de zienswijze van de Ministerraad dat de bekrachtiging verantwoord is om de rechtszekerheid niet in het gedrang te brengen. Zij zijn van oordeel dat tot 30 april 2002 de rechtspositie van de betrokkenen niet meer of niet minder onzeker was dan na de in het geding zijnde bekrachtiging. De verwijzing in de parlementaire voorbereiding naar de rechtszekerheid strekte volgens hen enkel ertoe de werkelijke bedoeling te maskeren, die erin bestaat te vermijden dat deel XII aan het gewone debat met de vakbonden en in het Parlement zou worden onderworpen, omdat zulks te veel tijd in beslag zou nemen en het risico bestond dat de Raad van State inmiddels uitspraak zou doen in de aanhangig gemaakte zaken. Zij houden staande dat geen enkele geldige reden voorhanden was om voor dat deel XII met meer spoed en op een andere wijze te handelen dan voor de overige onderdelen van het statuut.

Memorie van antwoord van de Ministerraad

A.11. De Ministerraad weerlegt inzonderheid het standpunt van een aantal verzoekende partijen volgens welke deel XII van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 geen essentiële elementen van het politiestatuut bevat, zodat de bekrachtiging van het voormelde deel XII door het in het geding zijnde artikel 131 niet als een uitvoering van artikel 184 van de Grondwet zou kunnen worden beschouwd.

Ter weerlegging van die zienswijze wijst de Ministerraad erop dat de terughoudendheid die van een Grondwettelijk Hof kan worden verwacht niet enkel geldt voor de interpretatie van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, maar eveneens voor de interpretatie van andere vage normen of begrippen. Bij de invulling ervan dient volgens hem ruimte te worden gelaten voor de beoordelingsvrijheid van de wetgever.

Toegepast *in casu* betoogt de Ministerraad dat artikel 184 van de Grondwet niet bepaalt wat onder « essentiële elementen » dient te worden verstaan, zodat het in de eerste plaats aan de wetgever toekomt om dat vage begrip in te vullen. Het Hof kan enkel onderzoeken of de wetgever daarbij niet kennelijk onredelijk heeft gehandeld. Volgens de Ministerraad is dat geenszins het geval; integendeel, het voormelde deel XII bevat bepalingen die onmiskenbaar essentieel zijn voor het nieuwe personeelsstatuut. Het is immers aan de hand van het overgangsrecht, opgenomen in deel XII, dat de ongeveer veertigduizend leden van de bestaande korpsen een nieuwe plaats in de geïntegreerde politiedienst bekomen.

De Ministerraad is dan ook van oordeel dat de wetgever niet kennelijk onredelijk heeft gehandeld door het overgangsrecht, opgenomen in deel XII, als essentieel te beschouwen en het dienovereenkomstig, ter uitvoering van artikel 184 van de Grondwet, te bekrachtigen.

- B -

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de in die vragen vermelde bepalingen, in zoverre die bepaling deel XII van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 bekrachtigt. Aldus zou het voormelde artikel 131 ertoe strekken of tot gevolg hebben dat inzonderheid voor de Raad van State hangende geschillen beslissend worden beïnvloed.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de memorie van de Ministerraad

B.2.1. De partijen in de zaak nr. 2390 zijn van oordeel dat de memorie van de Ministerraad overeenkomstig artikel 62 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof nietig dient te worden verklaard, nu die memorie enkel in het Nederlands is ingediend. Volgens die partijen zijn drie van de zes prejudiciële vragen immers gesteld in bodemgeschillen die tot de Franse taalrol behoren en laat de samenvoeging van die zes zaken de Ministerraad niet toe een eentalige memorie in te dienen.

B.2.2. Artikel 62 van de voormelde bijzondere wet bepaalt :

« De zaken worden bij het Arbitragehof ingediend in het Nederlands, in het Frans of in het Duits.

In de akten en verklaringen :

1° gebruikt de Ministerraad het Nederlands of het Frans, naar gelang van de regels bepaald in artikel 17, § 1, van de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966;

[...]

Het Hof stelt ambtshalve de nietigheid vast van de akten en verklaringen van de Ministerraad [...] die niet aan het Hof worden gericht in de door het tweede lid opgelegde taal. »

B.2.3. Artikel 63 van dezelfde bijzondere wet bepaalt :

« § 1 Onder voorbehoud van het bepaalde in de §§ 2 en 3 geschiedt het onderzoek van de zaak in de taal van de akte waardoor de zaak bij het Hof aanhangig wordt gemaakt.

§ 2 Indien de zaak in het Duits of tegelijk in het Nederlands en het Frans is ingediend, beslist het Hof of het onderzoek in het Nederlands dan wel in het Frans wordt gevoerd.

§ 3 Onverminderd het bepaalde in § 2 geschiedt het onderzoek van de zaak in de taal van het taalgebied waarin de woonplaats van de verzoeker gelegen is, indien het verzoekschrift is ingediend door een persoon die doet blijken van een belang en die zijn woonplaats heeft in een gemeente of een groep van gemeenten waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het taalgebied waarin zij gelegen zijn niet voorschrijft noch toelaat.

De samengevoegde zaken worden verder behandeld in de taal van de eerst aanhangig gemaakte zaak.

§ 4 De stukken ten behoeve van het Hof worden vertaald in het Nederlands of het Frans naar gelang van het geval. »

B.2.4. Artikel 100 van dezelfde bijzondere wet bepaalt :

« Het Arbitragehof in voltallige zitting kan de beroepen tot vernietiging of de prejudiciële vragen betreffende een zelfde norm waarover in een en hetzelfde arrest uitspraak dient te worden gedaan samenvoegen. In dat geval worden de zaken onderzocht door de zetel waarbij de eerste zaak is aanhangig gemaakt.

De beschikking tot samenvoeging wordt door de griffier ter kennis van de partijen gebracht.

Wanneer twee of meer zaken zijn samengevoegd, zijn de verslaggevers degenen die, overeenkomstig artikel 68, zijn aangewezen voor de zaak welke het eerst bij het Hof aanhangig is gemaakt. »

De samenvoeging van zaken is een maatregel die door het Hof wordt genomen naar gelang van de noodwendigheden van een goede rechtsbedeling.

Wanneer het Hof tot samenvoeging besluit, worden overeenkomstig het voormelde artikel 100, derde lid, de rechters-verslaggevers die aangewezen zijn voor de zaak welke het eerst bij het Hof aanhangig is gemaakt, de verslaggevers voor alle zaken die worden samengevoegd. Uit het voormelde artikel 63, § 3, tweede lid, volgt dat de taal van het onderzoek van de samengevoegde zaken wordt bepaald door de taal van de taalgroep waartoe de eerste verslaggever behoort die belast is met het onderzoek van de zaak die het eerst aanhangig is gemaakt.

Te dezen behoort de eerste rechter-verslaggever die met het onderzoek van de eerst aanhangig gemaakte zaak - zaak nr. 2385 - is belast, tot de Nederlandse taalgroep, zodat de taal van het onderzoek van de samengevoegde zaken nrs. 2385 tot en met 2390 het Nederlands is.

B.2.5. Uit de voormelde bepalingen kan echter niet worden afgeleid dat de taal van het onderzoek ook die van alle procedurestukken zou zijn : de artikelen 63 en 100, die regels bevatten die eigen zijn aan het onderzoek en aan de rechtspleging die het Hof in acht moet nemen, kunnen geen afbreuk doen aan de bepalingen van de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en meer in het bijzonder aan artikel 17, § 1, ervan, waarnaar artikel 62, 1°, van de bijzondere wet op het Arbitragehof verwijst.

B.2.6. Wanneer aan het Hof een prejudiciële vraag wordt gesteld over de grondwettigheid van een wet moeten de memories van de Ministerraad worden geformuleerd in de talen van de prejudiciële vragen, overeenkomstig artikel 17, § 1, B, 2°, van de voormelde gecoördineerde wetten, zelfs wanneer, in geval van samenvoeging, het Hof de zaak onderzoekt in de taal van de eerste verslaggever voor de eerste zaak.

Daaruit volgt dat in de Franstalige zaken de memorie van de Ministerraad in het Frans moest worden ingediend.

Evenwel, uit het feit dat de kennisgeving van alle samengevoegde zaken overeenkomstig een gevestigde praktijk door het Hof in de taal van het onderzoek, te dezen in het Nederlands, is gebeurd, vermocht de Ministerraad in redelijkheid af te leiden dat de rechtspleging enkel in die taal zou verlopen. Het toepassen van de sanctie van de nietigheid zou te dezen afbreuk doen aan de legitieme verwachting die door een akte van het Hof zelf is gewekt.

B.2.7. De exceptie van niet-ontvankelijkheid wordt verworpen.

Ten gronde

B.3. Artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001 bepaalt :

« Deel XII van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten wordt bekrachtigd. »

Artikel 168 van de programmawet luidt :

« Deze wet treedt in werking op 1 januari 2002, met uitzondering van :

[...]

- de artikelen 120, 129 et 130 die uitwerking hebben op 1 april 2001;

[...] ».

Artikel 129 van de wet van 26 april 2002 bepaalt :

« In artikel 168 van de programmawet van 30 december 2001 worden in het vijftiende streepje, de woorden ‘ en 131 ’ ingevoegd tussen het woord ‘ 130 ’ en het woord ‘ die ’. »

De artikelen 136 tot 138 van dezelfde wet luiden :

« Art. 136. De artikelen I.I.1, II.I.11, II.II.1, II.II.2, II.III.1, eerste, tweede en derde lid, II.III.2, III.III.1, III.III.2, III.V.1, III.V.2, IV.I.4, IV.I.5, IV.I.6, IV.I.7, IV.I.8, IV.I.9, IV.I.10, IV.I.11, IV.I.15, tweede lid, IV.I.35, IV.I.41, IV.I.42, IV.I.43, IV.I.44, IV.I.45, IV.I.46, IV.I.49, VII.I.1, VII.I.2, VII.I.3, VII.I.4, VII.I.5, VII.I.10, eerste lid, VII.I.13, VII.I.21, eerste en tweede lid, VII.I.26, VII.I.27, tweede lid, VII.I.28, eerste lid, VII.I.29, VII.I.30, VII.I.40, eerste lid, VII.I.41, eerste lid, VII.I.44, VII.II.1, § 2, VII.II.2, VII.II.4, VII.II.5, VII.II.6, VII.II.7, VII.II.8, VII.II.11, tweede lid, VII.II.12, tweede lid, VII.II.28, VII.II.29, VII.III.1, VII.III.2, VII.III.3, eerste lid, VII.III.4, eerste lid, VII.III.8, eerste lid, VII.III.16, eerste lid, VII.III.19, VII.III.20, eerste lid, VII.III.53, VII.III.86, VII.III.87, VII.III.88, VII.III.124, VII.III.125, VII.III.129, VII.IV.2, VII.IV.4, VII.IV.5, VII.IV.6, VII.IV.7, VII.IV.8, VII.IV.9, VII.IV.13, tweede lid, VII.IV.14, tweede lid, VII.IV.15, tweede lid, IX.I.1, IX.I.2, eerste en derde lid, IX.I.3, IX.I.4, IX.I.6, vierde lid, IX.I.7, eerste lid, IX.I.8, IX.I.10, IX.I.12, X.I.1, XI.II.1, eerste lid, XI.II.2, XI.II.16, XI.II.23, § 1, XI.II.24, XI.II.25, XI.II.26, XI.II.27 en XI.II.28 van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, worden bevestigd.

Art. 137. Voor de toepassing van deel XII van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, bekrachtigd bij artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001, moet dat deel XII worden samengelezen met de versie van voornoemd besluit van 30 maart 2001 zoals vastgelegd op de datum van inwerkingtreding van deze wet. De wijzigingen van voornoemd besluit van 30 maart 2001 na die datum van inwerkingtreding zijn slechts van overeenkomstige toepassing op dat deel XII voor zover en in de mate dat daar uitdrukkelijk wordt in voorzien.

Art. 138. Deze wet treedt in werking de dag waarop zij in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, met uitzondering van :

1° artikel 97 dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2001;

2° de artikelen 1 tot 96, 130, 131 en 136 die uitwerking hebben met ingang van 1 april 2001. »

B.4. Wat betreft artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001, betogen sommige verzoekende partijen voor de verwijzende rechter dat de bekrachtiging waarin dat artikel voorziet, volgens de wetgever zelf, niet diegene zou zijn waarin bij artikel 184 van de Grondwet is voorzien tegen 30 april 2002, aangezien zij geen betrekking heeft op de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de geïntegreerde politiediensten. Aangezien niet in de bekritiseerde bekrachtiging was voorzien, zou zij een geldigverklaring vormen die strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij interfereert in een lopende jurisdictionele procedure, zonder gemotiveerd te zijn door overwegingen van het algemeen belang.

Andere verzoekende partijen voor de verwijzende rechter zijn van mening dat de bekrachtiging bij artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001 weliswaar

expliciet was voorgeschreven, maar dat zij, gelet op de omstandigheden, uitsluitend zou zijn toegepast met de bedoeling bepaalde burgers een essentiële jurisdictionele waarborg te ontzeggen, te dezen, een beroep bij de Raad van State tegen deel XII van het koninklijk besluit van 30 maart 2001.

B.5.1. Er dient in herinnering te worden gebracht dat het vroegere artikel 184 van de Grondwet bepaalde :

« De organisatie en de bevoegdheid van de rijkswacht worden door een wet geregeld. »,

en dat het Hof in zijn arrest nr. 134/99 van 22 december 1999, in B.6.1, voor recht heeft gezegd :

« Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om de organisatie en de bevoegdheden van de rijkswacht te regelen, garandeert artikel 184 van de Grondwet dat die aangelegenheid het voorwerp zal uitmaken van beslissingen die door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering zijn genomen. Ofschoon die bepaling aldus, in die aangelegenheid, de normatieve bevoegdheid voorbehoudt aan de federale wetgever - die zelf de essentiële elementen ervan moet regelen -, sluit zij evenwel niet uit dat aan de Koning een beperkte uitvoeringsbevoegdheid wordt gelaten. »

B.5.2. Het bij de grondwetsbepaling van 30 maart 2001 ingevoegde nieuwe artikel 184 van de Grondwet in verband met de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, een dienst die het resultaat is van de oprichting in één enkele eenheid van de voormalige rijkswacht, van de voormalige gemeentepolitie en van de voormalige gerechtelijke politie bij de parketten, bepaalt :

« De organisatie en de bevoegdheid van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, worden bij de wet geregeld. De essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, worden bij de wet geregeld.

Overgangsbepaling

De Koning kan echter de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, vaststellen en uitvoeren, voor zover het besluit, met betrekking tot die elementen, bekrachtigd wordt bij de wet vóór 30 april 2002. »

B.5.3. Bij de totstandkoming van het nieuwe artikel 184 van de Grondwet is uitdrukkelijk verwezen naar het arrest nr. 134/99 van het Hof (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-657/3, pp. 25-26). Om die reden is overigens ook de overgangsbepaling bij dat nieuwe artikel aangenomen :

« Op deze wijze wordt de politiehervorming niet op de helling gezet maar wordt er ook niet afgeweken van het basisbeginsel dat de wet in beginsel het statuut van de politie regelt. » (*ibid.*, p. 14; zie ook *Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50 1169/003, p. 26)

Voordien had immers artikel 121 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, de Koning gemachtigd « het statuut van het personeel » te bepalen, ter uitvoering waarvan het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten werd genomen. Bij het voorstel van wet dat heeft geleid tot voormelde wet heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State, in aansluiting bij de rechtspraak van het Hof, opgemerkt dat

« hoewel artikel 184 van de Grondwet niet uitsluit dat aan de Koning bepaalde delegaties worden verleend, [het] de federale wetgever de bevoegdheid voor[behoudt] om de essentiële regelen [...] vast te stellen » (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1676/5, p. 2).

Om tegemoet te komen aan het bezwaar dat « de rechtspositie van de personeelsleden van [die] geïntegreerde politie [deel uitmaakt] van de organisatie ervan, [en de] essentiële elementen van dat statuut [...] derhalve bij wet [moeten] worden geregeld » (advies van de Raad van State, *Belgisch Staatsblad*, 31 maart 2001, derde uitgave, p. 10.867), is de overgangsbepaling van het nieuwe artikel 184 van de Grondwet aangenomen (zie ook *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-657/3, pp. 10 en volgende).

B.6.1. Zowel uit de tekst van het nieuwe artikel 184 van de Grondwet als uit de ontstaansgeschiedenis ervan blijkt dat alleen de wetgever bevoegd is om « de essentiële elementen » van het statuut van de personeelsleden van de geïntegreerde politiedienst te regelen, onverminderd de bevoegdheid van de Koning om, op grond van artikel 108 van de Grondwet, die wetsbepalingen uit te voeren. De regeling van de niet-essentiële elementen van het statuut behoort tot de residuaire bevoegdheid van de wetgever, die deze, met toepassing van artikel 105 van de Grondwet, kan opdragen aan de Koning.

B.6.2. Op grond van de overgangsbepaling van het nieuwe artikel 184 van de Grondwet kon de Koning echter, bij wege van overgangsmaatregel, zelf de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de geïntegreerde politiedienst vaststellen en uitvoeren, onder voorbehoud van bekrachtiging van die regeling door de wetgever vóór 30 april 2002.

Bij artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001 is de wetgever overgegaan tot die bekrachtiging. Het gebruik in die programmawet van de bewoordingen « Deel XII van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 [...] wordt bekrachtigd » betekent dat die bepaling tot doel en als gevolg heeft dat ze een wetgevende kracht toekent aan dat deel van het koninklijk besluit op de datum van de inwerkingtreding ervan. Het juridisch begrip « bekrachtiging » heeft die draagwijdte. Artikel 129 van de wet van 26 april 2002 beoogt enkel een eventuele twijfel hieromtrent weg te nemen.

Artikel 137 van dezelfde wet strekt ertoe te bepalen dat de aldus bekrachtigde norm zal worden gelezen rekening houdend met de wijzigingen die later erin zouden zijn aangebracht, zij het vóór of, mits een uitdrukkelijke bepaling, na de datum van inwerkingtreding van de voormelde wet van 26 april 2002 en bijgevolg op analoge wijze een eventuele onzekerheid hieromtrent weg te nemen.

B.7. In de veronderstelling zelfs dat sommige bepalingen van dat deel XII en van de bijlagen ervan niet zouden kunnen worden beschouwd als « essentiële elementen » van het statuut, zou zulks niet wegnemen dat dat deel XII een geheel vormt waarbij een essentiële fase van de oprichting van de nieuwe politie tot stand wordt gebracht, namelijk de integratie in een nieuw korps van politieambtenaren met zeer uiteenlopende statuten. De wettelijke bekrachtiging van het geheel van die bepalingen heeft de controle van de wetgever versterkt, onverminderd de toetsing waaraan het Hof de bekrachtigde koninklijke besluiten moet onderwerpen.

B.8. Het feit dat de wettelijke bekrachtiging van deel XII van het in het geding zijnde koninklijk besluit - koninklijk besluit dat op hetzelfde ogenblik als het nieuwe artikel 184 van de Grondwet tot stand is gekomen - tot gevolg heeft dat beroepen voor de Raad van State tegen sommige bepalingen van dat deel XII van het voormelde besluit zonder voorwerp zijn geworden, is niet van dien aard dat het de grondwettigheid van de aangevochten bepalingen in het geding brengt. De verzoekers voor de Raad van State wisten immers dat de bepalingen het

voorwerp konden uitmaken van een wettelijke bekrachtiging, die noodzakelijkerwijs dat gevolg zou hebben. Bovendien voerden die verzoekers voor de Raad van State hoofdzakelijk verschillen in behandeling aan die zij onverantwoord achtten. Die verschillen in behandeling konden voor het Hof worden aangeklaagd. De rechtsbescherming van die verzoekers wordt dus niet aangetast.

B.9. Het onderzoek van de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met de artikelen 13, 144, 145 en 146, van de Grondwet, rekening houdend met de artikelen 14, § 1, en 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan tot geen andere conclusie leiden dan diegene die volgt uit het enkele onderzoek van de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.10. De prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 131 van de programmawet van 30 december 2001 schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 13, 144, 145 en 146 ervan.

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 17 september 2003.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts