

Rolnummer 5914
Arrest nr. 77/2015 van 28 mei 2015

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 6 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 13 december 2012 tot geldigverklaring van diverse bepalingen die van toepassing zijn op het personeel van het onderwijs ingericht of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap, gesteld door het Hof van beroep te Bergen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 23 mei 2014 in zake de Franse Gemeenschap tegen Eric Trekels, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 3 juni 2014, heeft het Hof van Beroep te Bergen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 6 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 13 december 2012 tot geldigverklaring van diverse bepalingen die van toepassing zijn op het personeel van het onderwijs ingericht of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de algemene beginselen van rechtszekerheid en niet-retroactiviteit, in zoverre het een retroactieve bekrachtiging inhoudt van een koninklijk besluit van 9 november 1978 tot vaststelling van de weddeschalen van het personeel, dat reeds onwettig werd bevonden bij rechterlijke beslissingen (zie onder meer het arrest van het Hof van Beroep te Brussel, nr. 2005/1216, A.R. nr. 2002/AR/1226, in zake Franse Gemeenschap/Cornil) omdat de afdeling wetgeving van de Raad van State niet op rechtsgeldige wijze was geraadpleegd, terwijl de kwestie van de rechtsgeldigheid van het genoemde koninklijk besluit het voorwerp uitmaakt van verschillende lopende gerechtelijke procedures, waaronder de procedure die thans hangende is voor het Hof van Beroep te Bergen, in zake Trekels/Franse Gemeenschap, en in zoverre de retroactiviteit van het in het geding zijnde decreet dus tot gevolg heeft dat de afloop van die gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin wordt beïnvloed doordat de feitenrechter wordt verhinderd zich uit te spreken over die rechtsvraag ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Eric Trekels, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Sohier, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Franse Gemeenschapsregering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Nihoul, advocaat bij de balie te Nijvel.

De Franse Gemeenschapsregering heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 3 maart 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 25 maart 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek, ingediend binnen voormelde termijn, van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 25 maart 2015 de dag van de terechtzitting bepaald op 22 april 2015.

Op de openbare terechtzitting van 22 april 2015 :

- zijn verschenen :
- . Mr. J. Sohier, voor Eric Trekels;

. Mr. C. Carpentier, advocaat bij de balie te Nijvel, *loco* Mr. M. Nihoul, voor de Franse Gemeenschapsregering;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

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

Eric Trekels, geïntimeerde partij voor de verwijzende rechter, betwist de berekening, uitgevoerd door de Franse Gemeenschap, van zijn bezoldiging in zijn hoedanigheid van leraar notenleer en praktische harmonie aan het Koninklijk Conservatorium Brussel. De Franse Gemeenschap, appellante partij voor de verwijzende rechter, steunt voor haar berekening op het koninklijk besluit van 9 november 1978 « tot vaststelling op 1 april 1972 van de weddeschalen van het bestuurs- en onderwijzend personeel en van het opvoedend hulp personeel van de rijksinrichtingen voor kunstonderwijs met volledig leerplan, ressorterend onder de Minister van Nederlandse Cultuur en de Minister van Franse Cultuur, alsmede van de personeelsleden van de inspectiedienst belast met het toezicht op de inrichtingen voor kunstonderwijs ».

Bij een arrest van 22 november 2007 heeft het Hof van Beroep te Brussel geoordeeld dat dat koninklijk besluit geen reglementair karakter had en derhalve niet voor advies moest worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State. Het Hof van Beroep weigerde dus in te gaan op het verzoek van Eric Trekels om dat koninklijk besluit buiten toepassing te laten omdat het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State niet werd ingewonnen.

Bij een arrest van 20 december 2012, niet bekendgemaakt, verklaart het Hof van Cassatie het arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 22 november 2007 ongeldig om reden dat de vraag of dat koninklijk besluit een reglementair karakter had, niet aan de tegenspraak van de partijen werd voorgelegd. Het Hof van Cassatie verwijst de zaak naar het Hof van Beroep te Bergen.

De verwijzende rechter stelt vast dat artikel 6 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 13 december 2012 het koninklijk besluit van 9 november 1978 geldig heeft verklaard en dat de grondwettigheid van dat decreet bijgevolg moet worden onderzocht vóór de vraag of dat koninklijk besluit voor advies had moeten worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

De verwijzende rechter acht het bijgevolg nodig de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De geïntimeerde partij voor de verwijzende rechter merkt op dat de retroactieve werking van het decreet van 13 december 2012 tot gevolg heeft het verloop van het voor de verwijzende rechter hangende geschil op een vernietigende wijze te beïnvloeden, hetgeen problemen doet rijzen in het licht van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Zij onderstreept dat er te dezen geen sprake is van een wetgevende bekrachtiging, waarin is voorzien vanaf de toewijzing van de bevoegdheid aan de uitvoerende macht, maar dat de geldigverklaring tot stand is gekomen door de Franse Gemeenschap 34 jaar na de aanneming van de geldig verklaarde norm.

Diezelfde partij herinnert eraan dat het Hof aanvaardt dat de wil om rechtsonzekerheid te voorkomen, net als de zorg om het budgettaire evenwicht te vrijwaren, een inmenging in de lopende rechtszaken kunnen verantwoorden. Zij onderstreept evenwel dat die laatste verantwoording alleen in uitzonderlijke gevallen mogelijk is.

Zij is echter van mening dat te dezen geen enkel probleem van rechtszekerheid bestond, aangezien het koninklijk besluit van 9 november 1978 reeds onwettig was bevonden door de gewone rechtscolleges en door de Raad van State, waarbij alleen het arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 22 november 2007 in dat verband een andersluidende beslissing vormde, arrest dat is vernietigd bij het arrest van het Hof van Cassatie van 20 december 2012. Diezelfde partij merkt voorts op dat geen enkele weigering van het visum van het Rekenhof in het geding is en dat de geschillen die analoog zijn aan hetwelk voor de verwijzende rechter hangende is, slechts betrekking hebben op hooguit een twintigtal particulieren.

Volgens de voor de verwijzende rechter geïntimeerde partij bestaat geen enkele uitzonderlijke omstandigheid die de retroactiviteit van het in het geding zijnde decreet kan verantwoorden, decreet waarvan het enige doel erin bestaat jurisdictionele waarborgen aan te tasten.

A.2. De voor de verwijzende rechter geïntimeerde partij onderstreept overigens dat de parlementaire voorbereiding van het in het geding zijnde decreet niet toelaat de doelstellingen van de decreetgever te begrijpen, omdat, in tegenstelling tot wat daarin wordt aangegeven, het koninklijk besluit van 9 november 1978 niet is verbonden met het ministerieel besluit van 12 april 1969, noch met het koninklijk besluit van 22 maart 1969, noch met rechtshandelingen die op die besluiten steunen, en dat, bovendien, het arrest van het Hof van Cassatie van 23 maart 2012, waarnaar eveneens in de parlementaire voorbereiding wordt verwezen, losstaat van het koninklijk besluit van 9 november 1978. Ten slotte onderstreept de voor de verwijzende rechter geïntimeerde partij dat, in tegenstelling tot wat in de parlementaire voorbereiding wordt aangevoerd, de concrete gevolgen van het niet geldig verklaren van het voormelde koninklijk besluit, volkomen voorzienbaar zijn en beperkt zijn tot een twintigtal gevallen.

De voor de verwijzende rechter geïntimeerde partij merkt voorts op dat de in het geding zijnde geldigverklaring geen enkele van de drie doelstellingen nastreeft die in de parlementaire voorbereiding worden aangegeven, namelijk de rechtszekerheid verzekeren, de verworven rechten van de leden van het onderwijzend personeel waarborgen en de goede werking en de continuïteit van de openbare dienst verzekeren door de terugvordering mogelijk te maken van ten onrechte uitgekeerde wedden. Volgens die partij is het koninklijk besluit van 9 november 1978 immers onwettig, maar er bestaat geen uiteenlopende rechtspraak en dus geen rechtsonzekerheid; er bestaan geen verworven rechten die te dezen dienen te worden beschermd, waarbij die laatste voorts perfect worden gewaarborgd door de verjaringsregels, en te dezen is geen enkele weddeterugvordering in het geding, aangezien het voor de verwijzende rechter hangende geschil betrekking heeft op door de administratie uitgevoerde inhoudingen op de wedde.

Diezelfde partij onderstreept voorts dat in de parlementaire voorbereiding geen enkele specifieke uitleg wordt gegeven in verband met de geldigverklaring van het koninklijk besluit van 9 november 1978.

Zij merkt ten slotte op dat de ontstentenis van elke kritiek vanwege de afdeling wetgeving van de Raad van State ten aanzien van de retroactieve werking van de in het geding zijnde geldigverklaring waarschijnlijk te verklaren is door het feit dat zij niet op de hoogte was van de verschillende voor de rechtscolleges hangende geschillen die worden getroffen door de in het in het geding zijnde decreet vervatte geldigverklaring.

A.3.1. De Franse Gemeenschapsregering onderstreept in de eerste plaats dat het in het geding zijnde decreet werd aangenomen naar aanleiding van het arrest van het Hof van Cassatie van 23 maart 2012, waarin het Hof van Cassatie, dat daarmee afstand nam van het traditionele standpunt van de afdeling bestuursrechtspraak en van de afdeling wetgeving van de Raad van State, had geoordeeld dat het koninklijk besluit van 27 juni 1974 « waarbij op 1 april 1972 worden vastgelegd de schalen verbonden aan de ambten van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel, van het opvoedend hulppersoneel en van het paramedisch personeel bij de rijksonderwijsinrichtingen, aan de ambten van de leden van de inspectiedienst, belast met het toezicht op deze inrichtingen en aan de ambten van de leden van de inspectiedienst van het gesubsidieerd lager onderwijs, en de schalen verbonden aan de graden van het personeel van de psycho-medisch-sociale centra van de Staat » en het

ministerieel besluit van 12 april 1969 houdende de regelen tot staving van de nuttige ervaring bedoeld in artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 maart 1969, een reglementair karakter vertoonden en in beginsel dus voor advies moesten worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State. Die partij onderstreept dat de decreetgever heeft gesteld dat dat cassatiearrest de wettigheid in het geding bracht van verschillende koninklijke besluiten die zijn aangenomen inzake de staving van de nuttige ervaring en van wedden of weddetoelagen, hetgeen « moeilijk voorzienbare, maar mogelijk talloze » gevolgen met zich had kunnen meebrengen.

De Franse Gemeenschapsregering wijst voorts op de ommekeer in de rechtspraak van het Hof van Beroep te Brussel, dat, bij een arrest van 18 februari 2005, een reglementair karakter toekende aan het koninklijk besluit van 9 november 1978, alvorens, bij zijn arrest van 22 november 2007, te oordelen dat datzelfde besluit dat karakter niet had. Diezelfde partij preciseert dat dat arrest van 22 november 2007 om een louter procedurele reden ongeldig is verklaard door het Hof van Cassatie.

A.3.2. De Franse Gemeenschapsregering onderstreept dat een wetgevende geldigverklaring, met een retroactieve werking, moet worden verantwoord door uitzonderlijke omstandigheden of door dwingende redenen van algemeen belang, hetgeen te dezen het geval is, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt, terwijl zij rekening had gehouden met de mogelijke gevolgen van die geldigverklaring voor de hangende geschillen.

A.3.3. De Franse Gemeenschapsregering voert aldus in de eerste plaats aan dat de in het geding zijnde bepaling steunt op dwingende redenen van algemeen belang.

Zij merkt op dat het cassatiearrest van 23 maart 2012 rampzalige gevolgen kon hebben, ten aanzien van de rechtszekerheid, door de wettigheid in het geding te brengen van handelingen die zijn aangenomen op grond van onwettig bevonden of mogelijk onwettig te bevinden reglementaire bepalingen, en bijgevolg de verworven rechten van de leerkrachten. Diezelfde partij onderstreept nog de nadelige gevolgen die dat cassatiearrest kon hebben voor de goede werking en de continuïteit van de openbare dienst, door met name de terugvordering van ten onrechte uitgekeerde wedden of weddetoelagen te beletten. Volgens die partij dienden het algemeen belang en de bijzondere belangen van de betrokken leden van het onderwijzend personeel voorrang te krijgen op de bijzondere belangen van enkele rechtzoekenden die betrokken zijn bij nog niet definitief beslechte geschillen.

Die partij onderstreept voorts dat alle door het in het geding zijnde decreet geldig verklaarde teksten betrekking hebben op het bewijs van de nuttige ervaring of op de wedden en weddetoelagen van de leerkrachten en hetzelfde mogelijke vormgebrek vertonen. Zij merkt op dat de geldigverklaring niet tot gevolg heeft de voor de verwijzende rechter geïntimeerde partij een schuldvordering ten aanzien van de Franse Gemeenschap te ontzeggen.

Zij voert ook aan, waarbij zij verwijst naar het arrest nr. 56/2005, dat het Hof reeds heeft aanvaard dat een wetgevende geldigverklaring een terugwerkende kracht van twintig jaar heeft, waarbij de rechtsonzekerheid dat optreden in hangende geschillen genoegzaam verantwoordt.

De Franse Gemeenschapsregering preciseert verder dat de in het geding zijnde bepaling geen enkel verschil in behandeling heeft ingevoerd tussen de betrokken rechtzoekenden en de andere personeelsleden die geen partij waren bij een geschil tussen hen en de Gemeenschap, waarbij de bepalingen van het koninklijk besluit van 9 november 1978 op dezelfde manier zijn toegepast.

A.3.4. De Franse Gemeenschapsregering is bovendien van mening dat de in het geding zijnde geldigverklaring eveneens op uitzonderlijke omstandigheden berust.

Zij onderstreept dat die geldigverklaring wordt verantwoord door de mogelijke gevolgen van het arrest van het Hof van Cassatie van 23 maart 2012, waarvan de lering de traditionele rechtspraak van de Raad van State tegensprekt en dat de wettigheid in het geding brengt van teksten die, voor sommige daarvan, meer dan vijftig jaar lang zijn toegepast, zonder dat de gevolgen van dat cassatiearrest in de tijd beperkt zijn. Die partij is van mening dat, indien het advies van de afdeling wetgeving werd ingewonnen over de voorontwerpen van besluiten waarop het arrest van 23 maart 2012 betrekking heeft, de afdeling wetgeving zou hebben geantwoord dat zij niet bevoegd was om over die teksten advies uit te brengen, gelet op het niet-reglementaire karakter ervan.

Die partij verwijst naar de arresten nrs. 177/2005 en 64/2004 van het Hof waarin dat laatste reeds heeft geoordeeld dat het feit dat de rechtzoekenden op onverwachte wijze het voordeel van een bijzondere cassatierechtspraak vermochten te genieten, geen afbreuk kan doen aan de redelijke verantwoording van het optreden van de wetgever, en dat de eventuele vaststelling, in een rechterlijke beslissing die *inter partes* geldt, van een schending van een wezenlijke vormvereiste bij de aanneming van een koninklijk besluit, de wetgever niet kan beletten de uit die vaststelling ontstane rechtsonzekerheid te verhelpen.

Dezelfde partij onderstreept voorts dat, voor zover zij weet, de wettigheid van het koninklijk besluit van 9 november 1978 alleen in het geding is gebracht door het arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 18 februari 2005.

De Franse Gemeenschapsregering benadrukt dat de in het geding zijnde geldigverklaring ertoe strekt een eventueel vormgebrek op te vangen, namelijk de niet-raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State, en dat, in de veronderstelling dat dat vormgebrek vaststaat, niet de Franse Gemeenschap maar de federale Staat daarvoor verantwoordelijk zou zijn. De Franse Gemeenschapsregering verwijst met name in dat verband naar het arrest nr. 41/2008 van het Hof. Die partij voert aan dat het doel van de in het geding zijnde geldigverklaring dus heel erg verschilt van het doel dat de wetgever nastreefde in de zaken *Raffineries Grecques* t. Griekenland en *Pressos Compania* t. België, waarvan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kennis heeft moeten nemen en waarin het erom ging de toepasselijke wetgeving met terugwerkende kracht te wijzigen in een voor de Staat, partij in nog niet afgesloten geschillen, gunstige zin.

A.3.5. De Franse Gemeenschapsregering voert nog aan dat de in het geding zijnde bepaling, die geen betrekking heeft op een administratieve handeling met individuele draagwijdte, geen afbreuk doet aan het beginsel van de rechtszekerheid, aangezien zij alleen een vormgebrek wil verhelpen, zonder de vroegere reglementering te wijzigen. Die partij leidt hieruit af dat de terugwerkende kracht van de in het geding zijnde bepaling geen enkele vermindering van de wedde van de leden van het onderwijzend personeel met zich meebrengt, noch enige andere wijziging die voor hen ongunstig is. Zij verwijst in dat verband naar de arresten nrs. 131/2010 en 164/2003 van het Hof.

Die partij onderstreept voorts dat de vóór de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 9 november 1978 toepasselijke weddeschaal reeds werd berekend op basis van een uurregeling van zes uren per week, krachtens het koninklijk besluit van 21 september 1970, genomen ter uitvoering van de wet van 22 juni 1964 betreffende het statuut der personeelsleden van het Rijksonderwijs.

- B -

B.1.1. Artikel 6 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 13 december 2012 « tot geldigverklaring van diverse bepalingen die van toepassing zijn op het personeel van het onderwijs ingericht of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap » bepaalt :

« Het koninklijk besluit van 9 november 1978 tot vaststelling op 1 april 1972 van de weddeschalen van het bestuurs- en onderwijzend personeel en van het opvoedend hulppersoneel van de rijksinrichtingen voor kunstonderwijs met volledig leerplan, ressorterend onder de Minister van Nederlandse Cultuur en de Minister van Franse Cultuur, alsmede van de personeelsleden van de inspectiedienst belast met het toezicht op de inrichtingen voor kunstonderwijs, zoals gewijzigd bij :

- het koninklijk besluit van 8 mei 1987 (*B.S.* 18-06-87);

- het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 17 juli 2002 (*B.S.* 20-09-02);
- het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 19 september 2002 (*B.S.* 30-10-02);
- het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 14 oktober 2003 (*B.S.* 11-02-04);
- het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 29 april 2005 (*B.S.* 15-07-2005, erratum 23-08-05);
- het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 10 november 2006 (*B.S.* 25-01-07);
- het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 22 juni 2007 (*B.S.* 17-08-07);
- het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 2 oktober 2008 (*B.S.* 08-12-08);
- het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 12 februari 2009 (*B.S.* 02-04-09);
- het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 19 februari 2009 (*B.S.* 24-04-09) (1);
- het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 19 februari 2009 (*B.S.* 27-04-09) (2);
- het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 16 december 2010 (*B.S.* 28-01-11);
- het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 1 december 2011 (*B.S.* 25-01-12, erratum 07-06-12),

wordt geldig verklaard [...] met ingang van de datum van de inwerkingtreding ervan en deze van de opeenvolgende wijzigingen ervan ».

B.1.2. Tijdens de parlementaire voorbereiding is gepreciseerd :

« Krachtens artikel 1 van de wet van 22 juni 1964 betreffende het statuut der personeelsleden van het Rijksonderwijs staat het aan de Koning en staat het vandaag aan de Franse Gemeenschap om zowel het administratieve als het geldelijke statuut van de leden van het onderwijzend personeel vast te stellen.

Ter uitvoering van die bepaling zijn met name de volgende twee besluiten aangenomen :

- het ministerieel besluit van 12 april 1969 houdende de regelen tot staving van de nuttige ervaring bedoeld in artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 maart 1969 tot vaststelling van het statuut van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel, van het opvoedend hulppersoneel, van het paramedisch personeel der inrichtingen voor kleuter-, lager, gespecialiseerd, middelbaar, technisch, kunst- en normaalonderwijs van de Staat alsmede der internaten die van deze inrichtingen afhangen, en van de leden van de inspectiedienst belast met het toezicht op deze inrichtingen;

- het koninklijk besluit van 27 juni 1974 waarbij op 1 april 1972 worden vastgelegd de schalen verbonden aan de ambten van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel, van het opvoedend hulppersoneel en van het paramedisch personeel bij de rijksonderwijsinrichtingen, aan de ambten van de leden van de inspectiedienst, belast met het toezicht op deze inrichtingen en aan de ambten van de leden van de inspectiedienst van het gesubsidieerd lager onderwijs, en de schalen verbonden aan de graden van het personeel van de psycho-medisch-sociale centra van de Staat.

De wettigheid van die twee besluiten is onlangs in het geding gebracht door het Hof van Cassatie, in een arrest van 23 maart 2012. Volgens het Hof van Cassatie, dat afstand neemt van de rechtspraak van de Raad van State :

‘ Krachtens artikel 3, § 1, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State zijn de ministers, behoudens in dringende gevallen, ertoe gehouden de tekst van alle ontwerpen van reglementaire besluiten te onderwerpen aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Die wezenlijke formaliteit is van openbare orde.

In de regel staat het aan de ministers om, onder voorbehoud van hun politieke verantwoordelijkheid, te oordelen over de dringende noodzakelijkheid die hen ervan vrijstelt de tekst van de ontwerpen van reglementaire besluiten te onderwerpen aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet staat het aan de hoven en rechtbanken om na te gaan of de ministers, door ervan af te zien het advies van de Raad van State in te winnen, hun bevoegdheid niet overschrijden of omzeilen door het wettelijk begrip van de dringende noodzakelijkheid niet na te leven.

Noch het koninklijk besluit van 27 juni 1974, noch het ministerieel besluit van 12 april 1969 zijn onderworpen aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving en zij beogen in hun aanhef niet de dringende noodzakelijkheid.

Het koninklijk besluit van 27 juni 1974 is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 9 januari 1975, namelijk meer dan zes maanden na de ondertekening ervan. Die omstandigheid weerlegt de werkelijkheid van de hoogdringendheid. Ook al heeft dat besluit een terugwerkende kracht tot 1 april 1972, dan nog verantwoordt de inhoud ervan niet de aanneming bij dringende noodzakelijkheid.

Het ministerieel besluit van 12 april 1969 is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* op 25 april 1969. De inhoud ervan verantwoordt niet de aanneming ervan bij dringende noodzakelijkheid.

Het arrest dat steunt op die twee besluiten om de vordering tot terugbetaling van het ten onrechte uitgekeerde bedrag van de verweerster in te willigen, schendt derhalve artikel 3, § 1, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 159 van de Grondwet.

Het middel is gegrond '.

Hoewel, in beginsel, de bij het arrest van 23 maart 2012 uitgesproken cassatie alleen uitwerking heeft ten aanzien van de partijen bij het cassatiegeding, namelijk in dat geval de verzoekende partij en de Franse Gemeenschap, brengen dat arrest van het Hof van Cassatie en de daarin aangeklaagde onwettigheid niettemin alle betalingen aan het onderwijzend personeel en alle procedures met het oog op de terugvordering van ten onrechte uitgekeerde bedragen die tot op heden door de Franse Gemeenschap zijn ingesteld, in het gedrang.

Immers, krachtens artikel 159 van de Grondwet, zijn de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde verplicht om, zo nodig ambtshalve, de wettigheid van de reglementaire handelingen na te gaan waarop een eis, een verweer of een exceptie steunt.

De concrete - toekomstige - gevolgen van de vaststelling van het Hof van Cassatie zijn moeilijk te voorzien, maar mogelijk ontelbaar en de kwestie van de geldigheid van de besluiten van 12 april 1969 en van 27 juni 1974 zou kunnen rijzen telkens als een rechtscollège zich moet uitspreken over een geschil dat de toepassing van die bepalingen veronderstelt.

Bij het onderzoek van de gevolgen van het arrest van het Hof van Cassatie is eveneens gebleken dat een hele reeks teksten inzake wedden en weddetoelagen het risico liep dat de geldigheid ervan wordt betwist op grond van de redenering die het Hof van Cassatie in zijn arrest van 23 maart 2012 heeft gevolgd, namelijk :

[...]

- het koninklijk besluit van 9 november 1978 tot vaststelling op 1 april 1972 van de weddeschalen van het bestuurs- en onderwijzend personeel en van het opvoedend hulppersoneel van de rijksinrichtingen voor kunstonderwijs met volledig leerplan, ressorterend onder de Minister van Nederlandse Cultuur en de Minister van Franse Cultuur, alsmede van de personeelsleden van de inspectiedienst belast met het toezicht op de inrichtingen voor kunstonderwijs;

[...]

Tegenover die vaststelling en om elke moeilijkheid te voorkomen ten aanzien van de overeenstemming van een dergelijk herstel met het algemeen beginsel van de niet-retroactiviteit van de administratieve beslissingen, met name verankerd in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, dient op decretale wijze te worden opgetreden door over te gaan tot een

wetgevende geldigverklaring van de besluiten van 12 april 1969 en van 27 juni 1974 en van de wijzigingsbesluiten ervan, alsook van de andere besluiten inzake wedden en weddetoelagen die hiervoor zijn aangehaald.

In dat opzicht onthoudt men dat het Grondwettelijk Hof het gebruik van de techniek van de wetgevende geldigverklaring aanvaardt met het oog op het beginsel van rechtszekerheid en wanneer uitzonderlijke omstandigheden bestaan, met name wanneer de retroactiviteit absoluut noodzakelijk is voor de goede werking en de continuïteit van de openbare dienst.

In dit geval is het met die wetgevende geldigverklaring nagestreefde doel drievoudig :

- de rechtszekerheid verzekeren;
- de verworven rechten waarborgen van de leden van het onderwijzend personeel wier wedden en weddetoelagen zijn betaald op basis van de voormelde besluiten en wier nuttige ervaring is aangetoond op basis van de in het ministerieel besluit van 12 april 1969 vastgestelde regels;
- de goede werking en de continuïteit van de openbare dienst verzekeren door het mogelijk te maken wedden terug te vorderen die ten onrechte door de Franse Gemeenschap zijn uitgekeerd, rekening houdend met de budgettaire impact die inherent is aan het definitieve verlies van die ten onrechte uitgekeerde wedden.

De voorgestelde decretale geldigverklaring moet de bevoegdheid van de Regering om de wedden, weddetoelagen en uitkeringen vast te stellen, evenwel niet wijzigen voor de toekomst.

Over het voormelde voorontwerp van decreet is op 26 september 2012 onderhandeld binnen het Onderhandelingscomité - sector IX, het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten - afdeling II en het Onderhandelingscomité voor de statuten van het personeel in het gesubsidieerd vrij onderwijs. Die onderhandeling heeft geleid tot een unaniem akkoord van de vertegenwoordigers van de vakorganisaties.

Op 2 oktober 2012 heeft de overlegvergadering plaatsgehad met de verenigingen die de studenten op gemeenschapsniveau vertegenwoordigen. De twee verenigingen die de studenten vertegenwoordigen, hebben eveneens ingestemd met het voorontwerp van decreet.

De Raad van State heeft zijn advies uitgebracht op 5 november 2012. Er is tegemoetgekomen aan zijn opmerkingen » (*Parl. St.*, Parlement van de Franse Gemeenschap, 2012-2013, nr. 430/1, pp. 4-7).

Voorts is gepreciseerd :

« De validatie van de weddeschalen van de leden van het onderwijzend personeel maakt het mogelijk de rechtszekerheid te verzekeren, alsook de duurzaamheid van de structuur van de bezoldiging van dat personeel, en dit voor alle netten » (*ibid.*, p. 8).

B.2. Het Hof wordt gevraagd of artikel 6 van het in het geding zijnde decreet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de algemene beginselen van rechtszekerheid en niet-retroactiviteit, in zoverre het een retroactieve geldigverklaring inhoudt van het voormelde koninklijk besluit van 9 november 1978, dat onwettig werd bevonden omdat de afdeling wetgeving van de Raad van State niet werd geraadpleegd, terwijl de kwestie van de regelmatigheid van dat koninklijk besluit hangende is in het kader van verschillende gerechtelijke procedures, waaronder die voor de verwijzende rechter.

B.3. Zoals in de parlementaire voorbereiding van het in het geding zijnde decreet wordt opgemerkt, heeft het arrest van het Hof van Cassatie van 23 maart 2012 rechtsonzekerheid met zich meegebracht. De decreetgever heeft die rechtsonzekerheid willen verhelpen, die des te groter is daar de door het Hof van Cassatie gemaakte vaststelling enkel *inter partes* gold.

Na de aanneming van de in het geding zijnde bepaling heeft het Hof van Cassatie in een zaak die de voor de verwijzende rechter geïntimeerde partij niet in het geding brengt, bovendien geoordeeld dat het voormelde koninklijk besluit van 9 november 1978 « van reglementaire aard is in zoverre dit het aantal uren vaststelt waarop een weddeschaal kan worden toegepast ». Het Hof van Cassatie heeft hieruit afgeleid dat, in zoverre het « niet voor advies [werd] voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State », de hoven en rechtbanken ertoe gehouden zijn het niet toe te passen (Cass., 20 december 2012, C.10.0667.F).

B.4.1. De niet-retroactiviteit van de wetten is een waarborg die tot doel heeft rechtsonzekerheid te voorkomen. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende de gevolgen van een bepaalde handeling in redelijke mate kan voorzien op het ogenblik dat die handeling wordt gesteld. De terugwerkende kracht is enkel verantwoord indien die absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft dat de afloop van een of andere gerechtelijke procedure in een bepaalde zin wordt beïnvloed of dat de rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vereist de aard van het in het geding zijnde

beginsel dat buitengewone omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang het optreden van de wetgever verantwoord, dat, ten nadele van een categorie van burgers, afbreuk doet aan de aan allen geboden juridictionele waarborgen.

B.4.2. Aangezien uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het optreden van de decreetgever ingegeven was door de zorg om, na het arrest van het Hof van Cassatie van 23 maart 2012, de zekerheid van de juridische betrekkingen tussen de Franse Gemeenschap en de leerkrachten, de verworven rechten van die laatstgenoemden en de goede werking van de openbare dienst van het onderwijs te vrijwaren, kan worden aangenomen dat de terugwerkende kracht beantwoordt aan een doel van algemeen belang.

Aangezien de in het geding zijnde bepaling de afloop van hangende gerechtelijke procedures wijzigt, moet het Hof nagaan of de terugwerkende kracht van die bepaling verantwoord is door uitzonderlijke omstandigheden of dwingende redenen van algemeen belang

B.5.1. De vaststelling, in een rechterlijke beslissing, van de schending van een wezenlijke vormvereiste bij de aanneming van een koninklijk besluit, net als het loutere bestaan van hangende beroepen voor de gewone rechtscolleges, kan niet tot gevolg hebben dat de onregelmatigheden waarmee het in het geding zijnde koninklijk besluit zou kunnen zijn aangetast, zelfs vóór uitspraak wordt gedaan over de regelmatigheid ervan in het kader van die beroepen, niet zouden kunnen worden verholpen.

B.5.2. Het vormgebrek dat voor de verwijzende rechter tegen het geldig verklaarde koninklijk besluit wordt aangevoerd en dat luidens de in B.1.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding moet worden verholpen door de in het geding zijnde bepaling, is de niet-raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Die onregelmatigheid heeft voor de voor de verwijzende rechter geïntimeerde partij niet het onaantastbare recht kunnen doen ontstaan om te worden vrijgesteld van de naleving van de voorschriften die in dat koninklijk besluit zijn vervat, wanneer die zouden steunen op een nieuwe handeling waarvan de grondwettigheid onbetwistbaar zou zijn.

B.5.3. Hoewel het optreden van de wetgever de geïntimeerde partij kan beletten het bekrachtigde koninklijk besluit door de gewone rechtscolleges buiten toepassing te laten, ontnemt dat haar niet het recht om de kwestie van de ongrondwettigheid van de wet waarmee de wetgever dat koninklijk besluit geldig heeft verklaard, aan het Hof voor te leggen.

B.6. De in het geding zijnde bepaling is overigens evenmin een bron van rechtsonzekerheid. Zij heeft weliswaar een terugwerkende kracht, maar bevat geen nieuwe bepalingen ten opzichte van die welke waren opgenomen in het voormelde koninklijk besluit, zodat zij alleen bepalingen heeft bekrachtigd waarvan de adressaten de draagwijdte kenden.

B.7. Bijgevolg is de retroactieve werking van de in het geding zijnde bepaling verantwoord door dwingende redenen van algemeen belang.

B.8. De toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de beginselen van rechtszekerheid en niet-retroactiviteit, leidt niet tot een andere conclusie.

B.9. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 6 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 13 december 2012 tot geldigverklaring van diverse bepalingen die van toepassing zijn op het personeel van het onderwijs ingericht of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de beginselen van rechtszekerheid en niet-retroactiviteit.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 28 mei 2015.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels