

Rolnummer 7020
Arrest nr. 183/2018 van 19 december 2018

A R R E S T

In zake : de vordering tot schorsing van de woorden « de bestuurder van de proefbank » in artikel 19, § 2, van de wet van 8 juli 2018 houdende bepalingen inzake de proefbank voor vuurwapens, alsook van artikel 8 van dezelfde wet, ingesteld door Jean-Luc Stassen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, R. Leysen en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de vordering en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 8 oktober 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 11 oktober 2018, heeft Jean-Luc Stassen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Lemmens, advocaat bij de balie te Luik, een vordering tot schorsing ingesteld van de woorden «de bestuurder van de proefbank» in artikel 19, § 2, van de wet van 8 juli 2018 houdende bepalingen inzake de proefbank voor vuurwapens, alsook van artikel 8 van dezelfde wet (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 juli 2018).

Bij afzonderlijk verzoekschrift vordert de verzoekende partij eveneens de vernietiging van dezelfde wetsbepalingen.

Bij beschikking van 25 oktober 2018 heeft het Hof de terechtzitting voor de debatten over de vordering tot schorsing bepaald op 14 november 2018, na de in artikel 76, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bedoelde overheden te hebben uitgenodigd hun eventuele schriftelijke opmerkingen, in de vorm van een memorie, uiterlijk op 9 november 2018 in te dienen en een afschrift ervan binnen dezelfde termijn aan de verzoekende partij over te zenden.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J.-F. De Bock en Mr. V. De Schepper, advocaten bij de balie te Brussel, heeft schriftelijke opmerkingen ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 14 november 2018 :

- zijn verschenen :
- . Mr. E. Lemmens, voor de verzoekende partij;
- . Mr. J.-F. De Bock, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers M. Pâques en E. Derycke verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

II. *In rechte*

- A -

A.1. Bij koninklijk besluit van 10 februari 2004 werd de verzoekende partij benoemd tot directeur van de proefbank voor vuurwapens, een bij de wet van 24 mei 1888 opgerichte autonome instelling van openbaar nut met rechtspersoonlijkheid.

Op 12 september 2017 richt de Bestuurscommissie van de proefbank voor vuurwapens een voorstel tot afzetting van de verzoekende partij aan de minister van Economie, na afloop van een tuchtonderzoek.

Op 24 juli 2018 richt de minister van Economie een aangetekend schrijven aan de verzoekende partij waarbij hij haar op de hoogte brengt van de verwerping van het voorstel tot afzetting.

Op 8 juli 2018 wordt de wet houdende bepalingen inzake de proefbank voor vuurwapens (hierna : de wet van 8 juli 2018) aangenomen, waarvan artikel 19, § 2, de verzoekende partij van haar functie ontheft vanaf 1 januari 2019. Het betreft de bestreden bepaling.

A.2. Ter ondersteuning van haar belang geeft de verzoekende partij aan dat zij de functie van directeur van de proefbank voor vuurwapens uitoefende als statutair openbaar ambtenaar die sedert 1 februari 2004 door de Koning is benoemd. Bij de bestreden bepaling wordt evenwel van rechtswege een einde gemaakt aan haar functie, waarbij die functie tevens als mandaat wordt aangemerkt. In de bestreden wet wordt niet gepreciseerd welk lot voor haar is weggelegd. De verzoekende partij weet niet of die maatregel moet worden gelijkgesteld met een ontslag van ambtswege, een afzetting, een terbeschikkingstelling of nog een opruststelling met alle morele, financiële, sociale en professionele gevolgen vandien.

A.3.1. Het eerste middel van het verzoekschrift tot schorsing en van het verzoekschrift tot vernietiging is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten.

De verzoekende partij voert aan dat de bestreden norm van rechtswege een einde maakt aan haar betrekking, terwijl het per definitie een beslissing betreft die uitsluitend onder de uitvoerende macht ressorteert die bevoegd blijft om de situatie van de andere door de Koning benoemde ambtenaren te regelen.

A.3.2. De bestreden bepaling zou een onverantwoord verschil in behandeling teweegbrengen tussen, enerzijds, de door de Koning benoemde statutaire ambtenaren, die met name de waarborgen met betrekking tot de toepassing van een tuchtprocedure genieten, en, anderzijds, de verzoekende partij zelf wier betrekking haar wordt ontnomen via het aannemen van een wetskrachtige norm, los van enige procedure, terwijl de wetgever onbevoegd zou zijn om zulks te doen.

A.3.3. Wat het beginsel van de scheiding der machten betreft, doet de verzoekende partij gelden dat, inzake ambtenarenzaken, het beheer van de personeelsleden van het bestuur van nature onder de uitvoerende macht ressorteert. De beslissingen met betrekking tot de individuele loopbaan van de ambtenaren vanaf hun aanwerving tot het einde van hun loopbaan voldoen immers aan alle kenmerken van de uitvoerende akte. Artikel 107 van de Grondwet bepaalt daarenboven dat de Koning de ambtenaren benoemt bij het algemeen bestuur en bij de buitenlandse betrekkingen, hoewel de wet in uitzonderingen kan voorzien. De wetgever is daarentegen uitsluitend bevoegd om normen met een algemene draagwijdte aan te nemen, hetgeen, inzake ambtenarenzaken, met name tot uiting komt in de regels die het statuut van de ambtenaren of de van toepassing zijnde tuchtprocedure vaststellen.

Het optreden van een macht binnen de bevoegdheden van een andere macht kan enkel beperkt en specifiek verantwoord zijn. Het mag aldus geen afbreuk doen aan de essentie zelf van het beginsel van de scheiding der machten dat erin bestaat de definitie van en de verhouding tussen de voornaamste machten van de Staat te overstijgen teneinde de individuele vrijheid te waarborgen.

A.3.4. Volgens de verzoekende partij eigent de wetgever zich, bij de bestreden akte, een bevoegdheid toe om op te treden in een domein dat nochtans aan de uitvoerende macht is voorbehouden. Het samengaan van de beslissing waarbij de minister van Economie weigert om de verzoekende partij af te zetten na te zijn gehoord en het aannemen van de bestreden bepaling die in werkelijkheid leidt tot een resultaat dat identiek is aan een

afzetting, zou bijzonder verhelderend zijn wat betreft de verwarring tussen de wetgevende en de uitvoerende macht.

A.3.5. De verzoekende partij merkt op dat paragraaf 2 van artikel 19 van de wet van 8 juli 2018 via een amendement is ingevoerd. Zij is van mening dat het bekleden van een mandaatfunctie geen toelaatbaar en objectief criterium van onderscheid ten aanzien van de verzoekende partij kan uitmaken, aangezien het een onjuist gegeven betreft. Zij oefent haar functie immers niet uit als mandataris, maar wel wegens een benoeming voor onbeperkte duur als ambtenaar.

Hoewel het doel dat erin bestaat de structuur, de verplichtingen en de werking van de proefbank voor vuurwapens te hervormen begrijpelijk is, verantwoordt het geenszins dat een einde wordt gemaakt aan de functies van de verzoekende partij. In de nieuwe organisatie van de proefbank voor vuurwapens verdwijnt de functie van bestuurder immers niet.

A.3.6. Wat specifieker de verantwoording betreft die is aangevoerd voor het aannemen van artikel 19, § 2, van de wet van 8 juli 2018, merkt de verzoekende partij op dat de wetgever zich wel degelijk bewust was van de door de nieuwe wetgeving veroorzaakte toepassingsmoeilijkheden en dat hij heeft geprobeerd zich te beschermen tegen eventuele beroepen, ten nadele van de rechten van de verzoekende partij. Zulks zou geen legitiem doel uitmaken.

A.3.7. Wat de evenredigheid van de maatregel betreft, voert de verzoekende partij aan dat, indien het door de wetgever nagestreefde doel de continuïteit van de instelling en het vermijden van risico's van betwisting was, het voor hem voldoende was geweest om overgangsmaatregelen aan te nemen die erin voorzien dat hij zijn functie van huidig bestuurder van de proefbank voor vuurwapens behoudt totdat hij die functie niet meer bekleedt.

A.4.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Volgens de verzoekende partij ontzegt het aannemen van een norm met wetgevende waarde in plaats van een norm met reglementaire waarde haar haar recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel omdat de Raad van State niet bevoegd is om de regelmatigheid van de tegen haar genomen beslissing te toetsen, aangezien die betwisting enkel bij het Hof aanhangig kan worden gemaakt. Er zou bijgevolg een discriminatie bestaan tussen een ambtenaar die van zijn functie is ontheven bij een wet, zoals te dezen, en een ambtenaar die door een bestuurshandeling wordt bestraft.

A.4.2. Volgens de verzoekende partij zou de bestreden norm in werkelijkheid zijn aangenomen wegens de onmogelijkheid voor de uitvoerende macht om een sanctie uit te spreken waarbij de grondrechten van de verzoekende partij in acht worden genomen. Aldus was met name de redelijke termijn tussen het door de Bestuurscommissie van de proefbank voor vuurwapens gedane voorstel tot afzetting en de beslissing van de minister ruim overschreden, zodat een beslissing tot afzetting, indien zij was genomen, onvermijdelijk door de Raad van State nietig zou zijn verklaard.

Te dezen blijft een beroep voor het Hof mogelijk, maar het Hof is niet bevoegd om de inachtneming van de reglementaire en wetskrachtige normen te toetsen en, met betrekking tot het supranationale recht, is zijn bevoegdheid beperkt en indirect. Het rechtsmiddel voor het Hof zou dus niet als daadwerkelijk kunnen worden beschouwd aangezien het de toetsing van een hele reeks waarborgen onmogelijk maakt die de overheden nochtans in acht dient te nemen wanneer zij sancties tegen een ambtenaar aannemen.

A.4.3. De verzoekende partij leidt daaruit af dat de bestreden norm een verschil in behandeling doet ontstaan tussen twee categorieën van benoemde ambtenaren : enerzijds, die welke de mogelijkheid genieten om door de Raad van State te laten nagaan of de procedurele waarborgen die van toepassing zijn op de tuchtsancties of op de statutaire wijzigingen worden in acht genomen en, anderzijds, de verzoekende partij wier betrekking haar wordt ontzegt zonder mogelijkheid om de wettigheid van een dergelijke beslissing voor het hoge administratieve rechtscollege te laten nagaan.

A.5.1. Wat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft, voert de verzoekende partij aan dat de toepassing van de bestreden norm uiterlijk vanaf 1 januari 2019 tot het verlies van haar functie en van elke andere functie leidt. Bij zijn arrest nr. 106/2007 van 19 juli 2007 zou het Hof hebben geoordeeld dat het verlies van een betrekking een moeilijk te herstellen ernstig nadeel uitmaakte.

A.5.2. De verzoekende partij beklemtoont eveneens dat, indien de in het geding zijnde bepaling wordt gelijkgesteld met een afzetting, zij haar rechten op pensioen en op werkloosheidsuitkering zal verliezen. Zij voert eveneens aan dat de bestreden bepaling haar reputatie ernstig aantast aangezien zij haar, in de ogen van het grote publiek, de verantwoordelijkheid doet dragen voor de eventuele disfuncties van de proefbank voor vuurwapens door haar haar directiefunctie te ontnemen, onder het voorwendsel de werking van de instelling aldus te verbeteren.

A.5.3. De verzoekende partij beklemtoont ten slotte dat de functie van bestuurder, zelfs bij een vernietiging van de bestreden bepaling, intussen zeker aan een andere persoon zal zijn toevertrouwd in de vorm van een mandaat van zes jaar, zonder dat de verzoekende partij haar functie dan opnieuw kan bekleden.

A.6.1. De Ministerraad brengt in herinnering dat het onontbeerlijk was geworden om in een volledige en grondige herziening van de wet van 24 mei 1888 te voorzien, aangezien die laatste onduidelijk was en verhinderde dat activiteiten van de proefbank zo doeltreffend en transparant mogelijk verliepen. De proefbank heeft aldus de vorm aangenomen van een autonome instelling van openbaar nut van categorie C die bij de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut is opgericht.

De wet van 24 mei 1888 voorzag erin dat de bestuurder van de proefbank wordt benoemd door de Koning uit een door de wapenfabrikanten opgestelde lijst, zonder dat er enige mogelijkheid tot evaluatie, schorsing, afzetting of ontslag van ambtswege bestaat. De bestreden wet bepaalt voortaan dat de proefbank bestaat uit een raad van bestuur en uit een directeur. Het betreft twee onderscheiden en onafhankelijke organen.

De nieuwe voorwaarden voor de benoeming van de directeur, die in een koninklijk uitvoeringsbesluit moeten worden bepaald, strekken ertoe de transparantie en de onafhankelijkheid bij de benoeming van die laatste en bij de werking van de proefbank in het algemeen te waarborgen.

A.6.2. Wat de ontvankelijkheid van het beroep betreft, ziet de Ministerraad niet in in welk opzicht de bestreden bepalingen de belangen van de verzoekende partij rechtstreeks en ongunstig zouden kunnen raken, noch in welk opzicht zij een nieuwe kans zou kunnen krijgen om haar situatie gunstiger geregeld te zien ingevolge de schorsing van de bestreden bepalingen. Artikel 19, § 2, van de bestreden wet bepaalt dat de bestuurder zijn mandaat blijft uitoefenen totdat in zijn vervanging is voorzien. Het zou bijgevolg onjuist zijn te beweren dat aan de verzoekende partij haar functie abrupt en zonder alternatief wordt ontzegd.

De Ministerraad merkt eveneens op dat de directeur krachtens artikel 7 van de bestreden wet door de Koning wordt benoemd. Niets sluit bijgevolg uit dat die laatste de verzoekende partij opnieuw als directeur kan benoemen.

De Ministerraad beklemtoont eveneens dat de verzoekende partij bij de uitwerking van haar middelen niet haar grieven tegen artikel 8 uiteenzet. Het verzoekschrift zou bijgevolg onontvankelijk zijn wat die bepaling betreft.

A.6.3. Wat de voorwaarde van het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft, beklemtoont de Ministerraad allereerst dat de verzoekende partij niet de concrete en precieze feiten uiteenzet waaruit voldoende blijkt dat de onmiddellijke toepassing van de bepalingen waarvan zij de schorsing en de vernietiging vordert, haar een dergelijk nadeel kan berokkenen. In het verzoekschrift wordt immers enkel vermeld dat een verlies van betrekking uitermate ernstig zou zijn op zowel professioneel als financieel, sociaal, psychologisch en persoonlijk vlak.

De Ministerraad brengt in herinnering dat de inwerkingtreding van de bestreden wet niet het verlies van de betrekking van de verzoekende partij met zich mee zal brengen, aangezien zij erin voorziet dat de directeur zijn functie zal blijven uitoefenen totdat in zijn vervanging is voorzien doordat iemand in het mandaat van directeur wordt benoemd door de Koning.

De Ministerraad voegt eraan toe dat de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 106/2007 van het Hof, niet vergelijkbaar is met de voorliggende zaak, in zoverre het nadeel betrekking had op een verlies van subsidies dat een school leed.

A.6.4. Wat het ernstige karakter van het eerste middel betreft, doet de Ministerraad opmerken dat het op een verkeerde lezing van de bestreden wet en van de gevolgen ervan berust. Het middel moet als niet-ernstig

worden geweerd, aangezien de nieuwe wet bepaalt dat de directeur zijn mandaat zal blijven uitoefenen totdat in zijn vervanging is voorzien, waarbij niets trouwens uitsluit dat hij opnieuw door de Koning kan worden benoemd.

Wat de vermeende schending van het beginsel van de scheiding der machten betreft, voert de Ministerraad aan dat de bestreden wet geen maatregel vormt die onder de uitvoerende macht zou ressorteren om reden dat hij een einde zou maken aan de functies van de verzoekende partij, maar een maatregel vormt die onder de wetgevende macht ressorteert omdat hij een wet wijzigt die een openbare dienst regelt. Te dezen delegeert de wetgever de bevoegdheid tot benoeming en tot afzetting aan de Koning, overeenkomstig de algemene bevoegdheid die door de Grondwet aan die laatste is toevertrouwd. Niets zou de wetgever verbieden een openbare dienst in het leven te roepen en de Koning ermee te belasten de werkwijze ervan, alsook de organen en de samenstelling ervan te bepalen.

De Ministerraad beklemtoont dat het Hof, bij zijn arrest nr. 130/2010, in herinnering heeft gebracht dat de wetgever over ruime bevoegdheden inzake de oprichting van bestuursorganen beschikte. De proefbank voor vuurwapens is een instelling *sui generis* die een opdracht van openbare dienst uitoefent en rechtspersoonlijkheid heeft, ten aanzien waarvan de wetgever bevoegd is.

Het door de verzoekende partij aangevoerde verschil in behandeling tussen, enerzijds, de door de Koning benoemde statutaire ambtenaren, die de waarborgen met betrekking tot de toepassing van een tuchtprocedure genieten, en, anderzijds, de verzoekende partij zelf, zou niet relevant zijn. Alle ambtenaren die afhangen van een bij de wet opgerichte dienst en die door de Koning worden benoemd, zouden de diensten waarbinnen zij zijn benoemd, immers ooit door de wetgever gereorganiseerd kunnen zien.

De Ministerraad voert eveneens aan dat de situaties niet vergelijkbaar zijn, aangezien het, enerzijds, de noodzakelijke hervorming van een overheidsinstelling en, anderzijds, de bestraffing van een ambtenaar van de Staat die een fout zou hebben begaan, betreft.

In ondergeschikte orde geeft de Ministerraad aan dat, zelfs indien wordt geoordeeld dat beide categorieën vergelijkbaar zijn, toch zou moeten worden vastgesteld dat het nagestreefde doel legitiem is en dat het onderscheid op een objectief criterium berust.

A.6.5. Wat het tweede middel betreft, voert de Ministerraad aan dat het kennelijk niet juist is om de in het bestreden artikel 19, § 2, bedoelde maatregel gelijk te stellen met een sanctie die tegen de verzoekende partij is genomen. De wijziging bij de wet van 8 juli 2018 vereist immers een nieuwe invulling van alle mandaten.

In zoverre de verzoekende partij artikel 19, § 2, van de wet betwist, staat een daadwerkelijk rechtsmiddel voor haar open voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter, namelijk het Hof. Indien een beslissing zou moeten worden genomen met betrekking tot de uitvoering van haar functie of ten aanzien van haar ambtenarenstatuut, zou de verzoekende partij de zaak aanhangig kunnen maken bij het ad-hocrechtcollege, *in casu* de Raad van State.

Ten slotte betwist de Ministerraad de relevantie van de verwijzingen door de verzoekende partij naar de arresten nrs. 16/91 en 20/92 van het Hof, aangezien de omstandigheden en de context van die twee arresten niet vergelijkbaar zouden zijn met de situatie te dezen.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1. De verzoekende partij vordert de schorsing van de woorden « de bestuurder van de proefbank » in artikel 19, § 2, van de wet van 8 juli 2018 houdende bepalingen inzake de

proefbank voor vuurwapens (hierna : de wet van 8 juli 2018) en, voor zover als nodig, van artikel 8 van dezelfde wet.

B.2.1. Het bestreden artikel 19, § 2, maakt deel uit van de slotbepalingen, die in hoofdstuk 6 van de wet zijn vervat. Het bepaalt :

« Aan de mandaten van de bestuurder [lees : directeur] van de proefbank, de voorzitter, de ondervoorzitter en de wapenmeesters van de bestuurscommissie die bij de inwerkingtreding van deze wet in functie zijn, wordt van rechtswege een einde gesteld.

Zij oefenen hun mandaat verder uit tot er is voorzien in hun vervanging ».

B.2.2. Artikel 8 van de bestreden wet maakt deel uit van de in hoofdstuk 3 van diezelfde wet vervatte bepalingen met betrekking tot de directeur van de proefbank :

« HOOFDSTUK 3. - De directeur

Art. 7. De directeur van de proefbank wordt benoemd door de Koning, en kan door Hem worden ontslagen.

De Koning bepaalt de procedure van de benoeming, de evaluatie, de schorsing en de beëindiging van het mandaat van de directeur.

Art. 8. De directeur wordt benoemd voor een periode van zes jaar. Het mandaat is hernieuwbaar na een gunstig advies van de Raad van Bestuur.

Art. 9. De directeur staat in voor het dagelijks bestuur van de proefbank en stelt alle handelingen die nodig of dienstig zijn voor de uitvoering van zijn opdrachten, en kan hiertoe verbintenissen afsluiten.

De directeur staat onder toezicht van de Raad van Bestuur ».

B.2.3. Volgens artikel 20 van de bestreden wet treedt zij in werking op 1 januari 2019, tenzij de Koning een eerdere datum bepaalt.

B.3.1. Bij de wet van 8 juli 2018 wou de wetgever het verouderde karakter dat werd vastgesteld door de wet van 24 mei 1888 houdende regeling van den toestand der proefbank voor vuurwapens gevestigd te Luik, vervangen door middel van een volledige, grondige herziening van dat regelgevend kader, waarbij de beheersstructuur en organisatie worden herzien op een manier die de interne werking van de proefbank, de werking ervan ten aanzien

van derden en de dienstverlening van de bank ten goede komt (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-3111/001, p. 4).

De memorie van toelichting vermeldt :

« Waar de wet van 1888 voorschrijft dat de bestuursraad van de proefbank bestaat uit een voorzitter en zes wapenmeesters, waarbij de burgemeester van Luik ambtshalve voorzitter is van de bestuursraad, wordt dit in het voorliggende wetsontwerp volledig herzien, gelet op de veranderde context. Daarnaast schrijft de wet van 1888 voor dat de bestuurder van de proefbank wordt benoemd door de Koning, gekozen uit een lijst opgemaakt door wapenfabrikanten. Ook van deze regel wordt afgestapt.

In dit wetsontwerp wordt een volledig nieuwe interne structuur van de proefbank voorgesteld. De organen van de proefbank zullen een raad van bestuur en een directeur zijn. De directeur zal geen deel uitmaken van de raad van bestuur. Het gaat dus om twee onderscheiden, onafhankelijke organen.

[...]

De directeur, die zal instaan voor het dagelijks beheer van de proefbank, zal worden benoemd door de Koning. De procedure die aan de benoeming voorafgaat wordt nog door de Koning bepaald. In tegenstelling tot wat het geval is onder de bepalingen van de wet van 1888 wordt de benoeming van de directeur op basis van een door de wapenfabrikanten opgestelde lijst, dus niet weerhouden. Dit alles om de transparantie en onafhankelijkheid van de benoeming van de directeur en van de werking van de proefbank in het algemeen beter te kunnen garanderen » (*ibid.*, pp. 5 en 6).

B.3.2. De bepalingen betreffende de directeur werden als volgt verantwoord :

« De directeur van de proefbank zal, in tegenstelling tot wat nu het geval is, niet meer op voordracht van de zogenoemde wapenmeesters worden benoemd. Wel zal het nog de Koning zijn die de volledige procedure bij uitvoeringsbesluit zal regelen, en zal de directeur door de Koning kunnen worden benoemd en ontslagen, maar het zal op een manier zijn die de onafhankelijkheid vooropstelt. Het mandaat van de directeur van 6 jaar zal slechts kunnen worden hernieuwd wanneer de raad van bestuur een gunstig advies geeft voor deze hernieuwing. [...] » (*ibid.*, p. 12).

B.3.3. Het bestreden artikel 19, § 2, is ingevoerd door middel van het amendement nr. 1, dat als volgt werd verantwoord :

« Het wetsontwerp betreffende de proefbank voor vuurwapens bepaalt een nieuwe samenstelling voor de raad van bestuur en, op grond van een uitvoeringsbesluit van artikel 7, zal een nieuwe directeur moeten worden benoemd. Alle mandaten worden dus opnieuw ingevuld.

Er moet voor continuïteit worden gezorgd en discussies en betwistingen met de huidige mandaathouders moeten zo veel als mogelijk worden vermeden » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-3111/002, p. 2).

Dat amendement werd eenparig aangenomen in de bevoegde commissie (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-3111/003, p. 11).

Ten aanzien van de voorwaarden voor de schorsing

B.4. Naar luid van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof dient aan twee grondvoorwaarden te zijn voldaan opdat tot schorsing kan worden besloten :

- de middelen die worden aangevoerd moeten ernstig zijn;
- de onmiddellijke uitvoering van de bestreden maatregel moet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen berokkenen.

Daar de twee voorwaarden cumulatief zijn, leidt de vaststelling dat één van die voorwaarden niet is vervuld tot verwerping van de vordering tot schorsing.

Ten aanzien van het ernstige karakter van de middelen

B.5. Het ernstig middel mag niet worden verward met het gegrond middel.

Wil een middel als ernstig worden beschouwd in de zin van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, volstaat het niet dat het kennelijk niet ongegrond is in de zin van artikel 72, maar moet het ook gegrond lijken na een eerste onderzoek van de gegevens waarover het Hof beschikt in dit stadium van de procedure.

B.6. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van de scheiding der machten.

De verzoekende partij preciseert dat zij haar functie van directeur van de proefbank niet uitoefent krachtens een mandaat maar door een benoeming door de Koning op grond van het koninklijk besluit van 10 februari 2004 houdende benoeming van de Directeur van de Proefbank voor vuurwapens (*Belgisch Staatsblad* van 5 maart 2004).

Zij voert aan dat het bestreden artikel 19, § 2, van de wet van 8 juli 2018 van rechtswege een einde maakt aan haar betrekking, hetgeen een beslissing zou zijn die uitsluitend onder de bevoegdheid van de uitvoerende macht ressorteert. Aldus zou een verschil in behandeling worden ingevoerd tussen, enerzijds, de door de Koning benoemde statutaire ambtenaren, voor wie het de uitvoerende macht is die beslist om een einde te maken aan hun functies of om hen te bestraffen na afloop van een specifieke procedure met inachtneming van de van toepassing zijnde procedurele waarborgen, en, anderzijds, de verzoekende partij zelf, aan wier functie een einde wordt gemaakt door een wetkrachtige norm, los van enige procedure, terwijl de wetgever onbevoegd zou zijn om zulks te doen.

De verzoekende partij voert eveneens aan dat, indien het doel van de wetgever erin bestond de continuïteit van de instelling te waarborgen en risico's van betwisting te vermijden, overgangsmaatregelen hadden moeten worden aangenomen teneinde erin te voorzien dat zij haar functie van directeur van de proefbank zou behouden totdat zij die functie niet meer bekleedt.

B.7.1. Uit de in B.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever een volledige en grondige herziening beoogde van de verouderde wet met betrekking tot de proefbank voor vuurwapens, met name door een herziening van de beheersstructuur en van de organisatie van de instelling.

B.7.2. Artikel 3 van de wet van 24 mei 1888 houdende regeling van den toestand der proefbank voor vuurwapens gevestigd te Luik bepaalt dat « de bestuurder wordt benoemd door den Koning uit eene lijst van drie kandidaten ». Uit het « algemeen reglement der te Luik gevestigde wapenproefbank », goedgekeurd bij het koninklijk besluit van 30 juni 1924 « houdende algemeen reglement der te Luik gevestigde wapenproefbank », blijkt dat de directeur van de proefbank rang heeft van directeur bij het hoofdbestuur van het ministerie van Nijverheid en Arbeid, dat hij, na vijftien jaar functie, op voordracht van de minister van

Nijverheid, Arbeid en Maatschappelijke Voorzorg, met de directeurs-generaal kan worden gelijkgesteld, dat zijn jaarwedde « gelijk [is] aan het maximum van de wedde van een directeur bij het hoofdbestuur », dat die wedde « in geen geval, noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks, gewijzigd [mag] worden door een beslissing van de bestuurscommissie » en dat zij « de schommelingen [ondergaat] van het algemeen indexcijfer der kleinhandelsprijzen van het Rijk, overeenkomstig de modaliteiten bepaald bij de wet van 12 april 1960 tot eenmaking van de verschillende stelsels van koppeling aan het indexcijfer der kleinhandelsprijzen ».

In dit stadium van het onderzoek van de vordering tot schorsing geven die elementen aan dat de verzoekende partij, die bij een koninklijk besluit van 10 februari 2004 tot directeur van de proefbank voor vuurwapens is benoemd, een ambtenaar is die zich in een statutaire rechtstoestand bevindt.

B.7.3. Artikel 19, § 2, van de wet van 8 juli 2018 maakt van rechtswege een einde aan het « mandaat » van de directeur, vanaf de inwerkingtreding van die wet, namelijk op 1 januari 2019 of op een eerdere datum die door de Koning moet worden bepaald, maar voorziet erin dat de directeur zijn « mandaat » zal blijven uitoefenen totdat in zijn vervanging is voorzien volgens de bij de artikelen 7 en 8 van de wet voorgeschreven regels.

Bij die bepaling wordt de betrekking van de verzoekende partij beëindigd op 1 januari 2019 of op een eerdere datum die door de Koning moet worden bepaald. De verzoekende partij wordt evenwel in de functie van directeur gehandhaafd tot de aanwijzing van de titularis van het mandaat van directeur volgens de in de artikelen 7 en 8 van dezelfde wet vastgestelde regels.

B.8.1. Elke wetswijziging of het uitvaardigen van een volledig nieuwe regeling zou onmogelijk worden, mocht worden aangenomen dat een nieuwe bepaling in strijd zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet om de enkele reden dat zij de toepassingsvoorwaarden van de vroegere wetgeving wijzigt.

B.8.2. Indien de wetgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, vermag hij te oordelen dat die beleidswijziging met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en is hij, in beginsel, niet ertoe gehouden in een overgangsregeling te voorzien. De artikelen 10 en 11 van

de Grondwet zijn slechts geschonden indien de ontstentenis van een overgangsmaatregel leidt tot een verschil in behandeling waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan. Dit beginsel is nauw verbonden met het rechtszekerheidsbeginsel, dat de wetgever verbiedt om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.

B.9. Te dezen gaat het om een instelling van openbaar nut, en de wetgever vermocht dus te beslissen een aangelegenheid die hij aan de Koning heeft opgedragen en die Hem niet door de Grondwet is voorbehouden, zelf te regelen, door te voorzien in het vervangen van de tot dan van kracht zijnde regeling inzake de benoeming van de directeur van de proefbank door een systeem met een hernieuwbaar mandaat van zes jaar, volgens de procedure die bij een koninklijk uitvoeringsbesluit moet worden vastgesteld.

Daaruit volgt dat het middel niet ernstig is in zoverre het tegen artikel 8 van de wet van 8 juli 2018 is gericht.

B.10. Het Hof dient evenwel te onderzoeken of de wetgever, door van rechtswege een einde te maken aan de betrekking van de verzoekende partij, rekening houdend met het doel dat hij wou nastreven, niet op onredelijke wijze afbreuk heeft gedaan aan de rechten van de betrokkene, door niet in een overgangsbepaling te voorzien.

B.11.1. Te dezen wordt het bestreden artikel 19, § 2, enkel verantwoord door de bekommernis om de continuïteit te waarborgen en discussies en betwistingen met de huidige mandaathouders zoveel mogelijk te vermijden.

Als statutair ambtenaar dient de verzoekende partij te aanvaarden dat haar ambt of elementen van haar statuut eenzijdig kunnen worden gewijzigd met toepassing van de « wet van de veranderlijkheid ». Zij kan evenwel, in het geval van de wijziging of de afschaffing van haar ambt, verwachten dat adequate overgangsbepalingen worden aangenomen zoals, in voorkomend geval, de overplaatsing naar een andere functie, een andere dienst of een andere instelling, teneinde rekening te houden met het vaste karakter van de betrekking dat een wezenlijk kenmerk van het statutair ambt is.

Door de maatregel die van rechtswege een einde maakt aan de betrekking van de directeur van de proefbank, in werking te laten treden op 1 januari 2019, of op een eerdere datum die door de Koning moet worden bepaald, heeft de wetgever een maatregel genomen die ernstige gevolgen heeft voor de betrokkene, zonder in een adequate overgangsmaatregel te voorzien en zonder dat een dwingende reden van algemeen belang wordt aangevoerd om de ontstentenis ervan te verantwoorden.

Bij artikel 19, § 2, tweede lid, van de wet van 8 juli 2018 wordt de verzoekende partij in functie gehouden tot de aanwijzing van de vervanger. Die bepaling is bestemd om de continuïteit van de openbare dienst te verzekeren, maar vormt voor de verzoekende partij geen adequate overgangsmaatregel, gelet op het vaste karakter van de betrekking, dat een wezenlijk kenmerk is van het statutair ambt. Zij verhelpt de ontstentenis van een adequate overgangsmaatregel dus niet.

B.11.2. Het bestreden artikel 19, § 2, bevat bijgevolg een lacune in zoverre daarin een einde wordt gemaakt aan de betrekking van de in functie zijnde directeur van de proefbank voor vuurwapens, zonder te zijnen aanzien in een adequate overgangsmaatregel te voorzien.

De invoering van de nieuwe regeling is bijgevolg niet voldoende voorzienbaar en doet afbreuk aan de rechtmatige verwachtingen van de verzoekende partij.

B.12. In het beperkte kader van het onderzoek waartoe het Hof bij de behandeling van de vordering tot schorsing is kunnen overgaan, dient het eerste middel dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, als ernstig te worden beschouwd in de zin van artikel 20, 1^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, maar enkel in de in B.11.2 gepreciseerde mate.

Ten aanzien van het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel

B.13. De schorsing van een wetsbepaling door het Hof moet het mogelijk maken te vermijden dat voor de verzoekende partijen een ernstig nadeel voortvloeit uit de

onmiddellijke toepassing van de bestreden normen, nadeel dat niet of moeilijk zou kunnen worden hersteld in geval van een vernietiging van die normen.

B.14. Zoals in B.2.3 is vermeld, treedt de bestreden wet in werking op 1 januari 2019 of op een eerdere datum die door de Koning moet worden bepaald. Het bestreden artikel 19, § 2, 2°, bepaalt dat de verzoekende partij haar mandaat evenwel zal blijven uitoefenen totdat in haar vervanging is voorzien.

Daaruit vloeit voort dat op elk ogenblik, vanaf de voorgeschreven datum, aan de verzoekende partij haar beroepsactiviteit kan worden ontzegd, hetgeen een risico van een ernstig nadeel uitmaakt dat moeilijk te herstellen is in geval van vernietiging.

B.15. Uit het voorgaande vloeit voort dat het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel vaststaat en dat bijgevolg de voorwaarden zijn vervuld voor de schorsing van artikel 19, § 2, van de bestreden wet, in zoverre het betrekking heeft op de directeur van de proefbank voor vuurwapens zonder in een adequate overgangsbepaling te voorzien.

Om die redenen,

het Hof

- schorst artikel 19, § 2, van de wet van 8 juli 2018 houdende bepalingen inzake de proefbank voor vuurwapens in zoverre het betrekking heeft op de directeur van de proefbank voor vuurwapens zonder in een adequate overgangsbepaling te voorzien;
- verwerpt de vordering tot schorsing voor het overige.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 december 2018.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

F. Daoût