

	+	-----	+
		Rolnummer 111	
+	-----		
		Arrest nr. 9/90	
		van 7 februari 1990	
+	-----	+	

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag gesteld door de rechtbank van eerste aanleg te Brussel (3de Kamer zetelend in burgerlijke zaken) bij vonnis van 1 februari 1989 in de zaak van de Heer E. Debra tegen de Belgische Staat.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters J. Sarot en J. Delva,
en de rechters I. Pétry, F. Debaedts, D. André,
K. Blanckaert en L.P. Suetens, bijgestaan door griffier
H. Van Der Zwalmen, onder het voorzitterschap van voorzitter
J. Sarot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

*

*

I. Onderwerp

1. Bij vonnis van 1 februari 1989 heeft de derde kamer van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel een beslissing gevelde in de zaak tussen de Heer Edgard Debra en de Belgische Staat. In deze zaak schort de rechtbank haar beslissing gedeeltelijk op totdat het Arbitragehof bij prejudiciële beslissing uitspraak zal hebben gedaan op de volgende vraag : « Schendt artikel 1 van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, en inzonderheid de punten 5°, 7° en 8° van die bepaling, de artikelen 6, 6*bis* en 17 van de Grondwet ? ».

II. De feiten en de voorafgaande rechtspleging

1.a. De Heer Debra was hoogleraar aan de Rijkshandelshogeschool te Antwerpen. De wet van 9 april 1965 heeft, bij de oprichting van de Rijksuniversiteit van Henegouwen en het Rijksuniversitair Centrum te Antwerpen, de Handelshogeschool van de Provincie Henegouwen en de Rijkshandelshogeschool te Antwerpen in die nieuwe instellingen geïntegreerd.

b. In overeenstemming met artikel 86, § 1 van de wet van 9 april 1965, is de Heer Debra, die in het bezit is van een doctorsdiploma, tot hoogleraar aan het Rijksuniversitair Centrum te Antwerpen benoemd. In strijd met de verplichting voorgeschreven bij artikel 86, § 2 van dezelfde wet, is hij echter nooit aangesteld.

c. Het koninklijk besluit nr. 81 van 31 juli 1982, tot

wijziging van de wet van 9 april 1965, voegt daarin een artikel 86*bis* in dat bepaalt dat de leden van het onderwijzend personeel die geen leeropdacht hebben, niet meer worden bezoldigd.

d. Bij koninklijk besluit van 1 oktober 1982 wordt de jaarwedde van de Heer Debra vanaf 1 augustus 1982 tot nul teruggebracht. De bestuurder van het Rijksuniversitair Centrum te Antwerpen vorderde dan van de Heer Debra de terugbetaling van het bedrag van 5.432 fr dat hem als wedde voor de maand augustus 1982 was gestort. Aangezien de terugbetaling niet werd uitgevoerd, werd aan de Heer Debra op 20 maart 1987 een dwangbevel betekend.

e. De Heer Debra tekende dan beroep aan tegen het dwangbevel en daagde de Belgische Staat voor de vrederechter van het tweede kanton te Brussel en vroeg de veroordeling van de Staat tot betaling van zijn salaris.

Bij vonnis van 29 maart 1988 verwees de vrederechter de zaak naar de rechtbank van eerste aanleg te Brussel (wegens onbevoegdheid *ratione summae*).

f. Voor de rechtbank voerde de Heer Debra met name de onwettelijkheid van artikel 13 van het koninklijk besluit nr. 81 van 31 juli 1982 aan op grond dat, enerzijds, de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning Hem niet had gemachtigd een wezenlijk bestanddeel van de rechtspositie van hoogleraren te wijzigen door aan sommige leden van het onderwijzend personeel van het universitair onderwijs het recht op bezoldiging te ontnemen, en, anderzijds, de wetgever de Koning niet heeft gemachtigd de bepalingen van artikel 6 van de Grondwet te schenden door, onder de gewezen hoogleraren van de opgeheven handelsscholen een discriminatie in te voeren tussen de hoogleraren met de vereiste titels en die dientengevolge in de nieuwe faculteiten zijn benoemd en hun wedde verliezen wanneer ze geen aanstelling hebben gekregen, en de

hoogleraren die, wegens het niet bezitten van de vereiste titels, niet benoemd zijn kunnen worden in het universitair onderwijs en die het voordeel van hun statuut, met inbegrip van hun bezoldiging, behouden. Er werd nog een andere discriminatie aangevoerd : tussen de hoogleraren van het hoger onderwijs die niet werden heraangesteld in een universitaire instelling en het recht op bezoldiging verloren, en de hoogleraren die, in het hoger onderwijs, het voordeel van hun geldelijk statuut behielden wanneer ze niet werden heraangesteld, zelfs al verviel hun betrekking.

2. In zijn vonnis van 2 februari 1989 stelt de rechtbank van eerste aanleg vast dat het niet duidelijk is of artikel 1 van de wet van 31 juli 1982 de Koning gemachtigd heeft de bezoldiging op te heffen van de personeelsleden van het universitair onderwijs die zijn bedoeld bij artikel 86, § 1 van de wet van 9 april 1965, alsmede om die laatste wet op dat punt te wijzigen en of zodoende de wetgever niet de artikelen 6, 6*bis* en 17 van de Grondwet heeft geschonden. De feitenrechter heeft de bovenvermelde prejudiciële vraag ambtshalve bij het Hof aanhangig gemaakt.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

De prejudiciële vraag is bij het Hof aanhangig gemaakt door de verzending van een expeditie van voormelde verwijzingsbeslissing die op 27 februari 1989 ter griffie in ontvangst is genomen.

Bij beschikking van dezelfde datum heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Op 14 maart 1989 hebben de rechters-verslaggevers

D. André en F. Debaedts geoordeeld dat er ten deze geen toepassing dient te worden gegeven aan de artikelen 70 tot 73 van voormelde organieke wet van 6 januari 1989.

De bij artikel 77 van de organieke wet voorgeschreven kennisgevingen zijn gedaan bij aangetekende brieven ter post neergelegd op 15 maart 1989 en de geadresseerden ter hand gesteld op 16 maart 1989.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is in het *Belgisch Staatsblad* van 18 maart 1989 bekendgemaakt.

De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers wiens kantoor is gevestigd in het Paleis der Natie, Natieplein 2, 1000 Brussel, heeft op 27 april 1989 een memorie ingediend.

Edgard Debra, die woonplaats heeft gekozen ten kantore van Mrs Putzeys, Gehlen en Leurquin, advocaten, St.-Bernardusstraat 98, 1060 Brussel, heeft op 2 mei 1989 een memorie ingediend.

Conform artikel 89 van de organieke wet op het Hof zijn afschriften van die memories overgezonden bij aangetekende brieven ter post neergelegd op 8 mei 1989 en de geadresseerden ter hand gesteld op 9 en 11 mei 1989.

Bij beschikking van 13 juni 1989 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest dient te worden gewezen, tot 27 februari 1990 verlengd.

Bij beschikking van 25 oktober 1989 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de terechtzitting op 28 november 1989 vastgesteld.

Van die beschikking is aan de partijen kennisgegeven,

en deze zijn, evenals de advocaat van de Heer Debra, van de datum van de terechtzitting in kennis gesteld bij aangetekende brieven ter post neergelegd op 27 oktober 1989 en de geadresseerden ter hand gesteld op 30 en 31 oktober 1989.

Ter terechtzitting van 28 november 1989 :

- zijn verschenen :

. Mr J. Putzeys en Mr J. Bourtembourg, advocaten bij de balie te Brussel, voor Edgard Debra;

- hebben de rechters André en Debaedts verslag uitgebracht;

- zijn voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad gehouden.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de bijzondere wet van 6 januari 1989 die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

A.1. In zijn memorie toont de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan dat de wetgever van 2 februari 1982 rekening heeft gehouden met de noodzaak om het economisch en financieel herstel te verzekeren, de overheidsfinanciën te saneren en werkgelegenheid te scheppen. Daartoe heeft hij de Koning gemachtigd alle nuttige maatregelen te nemen teneinde onder meer de openbare uitgaven te beheersen en te beperken (artikel 1, 5°), een programma tot opslorping van de werkloosheid te verwezenlijken (artikel 1, 7°) en de wettelijke en

statutaire regelen aan te passen die van toepassing zijn op de ambtenaren van de diensten van de Staat (artikel 1, 8°).

Aangezien dat artikel zeer algemeen is geformuleerd, kan men, volgens de auteur van de memorie, stellen dat de wetgever de Koning niet formeel en uitdrukkelijk de bevoegdheid heeft verleend om discriminatoire bepalingen in te voeren en de artikelen 6, 6*bis* en 17 van de Grondwet te schenden. Indien er, zoals eiser voor de rechtbank beweert, werkelijk een discriminatie tussen de diverse categorieën van professoren bestaat, dan is die een gevolg van het koninklijk besluit nr. 81 van 31 juli 1982 en niet van de bijzondere-machtenwet zelf. De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers besluit dat enkel de ongrondwettigheid van het bijzondere-machtenbesluit kan worden aangevoerd en alleen voor de hoven en rechtbanken en voor de Raad van State.

A.2.a. De Heer Debra, auteur van de tweede memorie, citeert in de eerste plaats de rechtsleer die zegt dat de bijzondere machten slechts met de Grondwet verenigbaar zijn indien ze betrekking hebben op aangelegenheden die niet behoren tot de aangelegenheden die de Grondwet aan de wet voorbehoudt. Hij verwijst vervolgens naar het advies van de Raad van State waarin ten aanzien van het wetsontwerp houdende oprichting en werking van de Universitaire Instelling Antwerpen, wordt erkend dat de aangelegenheden in verband met het op Staatskosten gegeven onderwijs tot de bevoegdheid van de wetgevende macht behoren, maar waarin niettemin wordt gesteld dat het in overeenstemming is met de grondwettelijke machtenordening dat de wetgever de Koning opdraagt volgens zijn richtlijnen het wetgevend werk dat door de wetgever is aangevat, te voltooien. Volgens de rechtspraak van de Raad van State zou men er dus, zo zegt de memorie, moeten van uitgaan dat de opheffing van het recht op enige wedde voor een lid van het onderwijzend personeel van de universiteiten een basisregel van het universitair onderwijs zou vormen die door de Grondwet aan de wet is

voorbehouden.

b. In de memorie wordt vervolgens getracht de draagwijdte aan te geven die volgens de auteur dient te worden gegeven aan de inachtneming van het gelijkheidsbeginsel omschreven in de artikelen 6 en 17, § 4, van de Grondwet. Enkel objectieve verschillen rechtvaardigen dat verschillende regels worden toegepast, en enkel voor verschillende situaties. Voor identieke situaties immers identieke regels.

In de memorie wordt niet betwist dat ten deze artikel 86 van de wet van 9 april 1965, dat verschillende regels vaststelt naargelang van de titel en de hoedanigheid van het onderwijzend personeel van de instellingen die in de universitaire centra van het Rijk te Antwerpen en Bergen zijn ondergebracht, ontegensprekelijk steunt op een onderscheid dat op objectieve criteria - de benoeming en het diploma - is gebaseerd en van die aard is dat een verschil in wedde erdoor gerechtvaardigd wordt.

Het zou daarentegen onaanvaardbaar zijn dat diegenen die in een instelling benoemd zijn omdat ze de vereiste diploma's bezaten, een verschillend en ongunstig lot wordt voorbehouden in vergelijking met degenen die aan de universiteit niet konden worden benoemd en geen opdracht konden krijgen, indien ze aan de universiteit waar ze opgenomen zijn geen aanstelling konden krijgen. Met verschillende voorbeelden wordt aangetoond dat elders de leden van het onderwijzend personeel van geherstructureerde scholen die geen aanstelling konden krijgen, hun geldelijk statuut blijven genieten.

c. In de memorie wordt geen enkele bijzondere opmerking gemaakt ten aanzien van de draagwijdte van artikel 6*bis* van de Grondwet.

d. Ten aanzien van de bijzondere-machtenwetten zelf en meer bepaald ten aanzien van de overeenstemming van de wet van 2 februari 1982 met de artikelen 6 en 17, § 4 van de Grondwet, zegt de memorie dat die wetten, vanwege hun uitzonderlijke aard, strikt dienen te worden geïnterpreteerd. In de memorie wordt opgemerkt dat de wet van 2 februari 1982 niet vermeldt dat de Koning onderwijszaken kan regelen en dat, in tegenstelling met de machtiging op fiscaal vlak, de wet niet voorziet in de geldigverklaring door de wetgever van de bijzondere-machtenbesluiten die op basis van artikel 1, 5° van de wet van 2 februari 1982 zijn genomen.

e. De memorie besluit dat, gelet op de restrictieve interpretatie die in dezen als regel geldt, de wet van 2 februari 1982, door het toekennen van de bijzondere macht om « alle nuttige maatregelen » te treffen tot het beheersen en het beperken van de openbare uitgaven, het verwezenlijken van een programma tot opslorping van de werkloosheid en het verruimen van de mobiliteit van het personeel, artikel 17, § 5 van de Grondwet niet heeft geschonden. Diezelfde wet heeft evenmin de artikelen 6 en 17, § 4 van de Grondwet geschonden in zoverre die bepalingen impliceren dat al degenen die zich in dezelfde situatie bevinden op dezelfde manier worden behandeld en niet uitsluiten dat voor bepaalde categorieën van personen een onderscheid wordt gemaakt, op voorwaarde dat het onderscheid berust op objectieve criteria in verband met de aard of de doelstellingen van de reglementering.

B.1. De bij het Hof aanhangig gemaakte prejudiciële vraag brengt de overeenstemming in het geding van artikel 1, 5°, 7° en 8° van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, met de artikelen 6, 6*bis* en 17, van de Grondwet.

B.2. Artikel 1 van de wet van 2 februari 1982 bepaalt :

« Met het oog op het economische en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën en het scheppen van werkgelegenheid, kan de Koning, bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen nemen ten einde :

(...)

5° « de openbare uitgaven te beheersen en te beperken, onder meer door de regelen betreffende de rijkscomptabiliteit te wijzigen, door het bedrag en de toekenningsmodaliteiten van de subsidies, vergoedingen en uitkeringen vast te stellen die, geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn, en door alle uitgaven die betrekking hebben op eenzelfde beleid of op eenzelfde instelling in één begrotingsenveloppe te bundelen;

(...)

7° een programma tot opslorping van de werkloosheid te verwezenlijken, onder meer door het opstellen van een bijzonder tewerkstellingsplan voor jongeren en een herverdeling van de beschikbare arbeid;

8° de wettelijke en statutaire regelen aan te passen die van toepassing zijn op de in vast verband benoemde ambtenaren, het tijdelijk personeel, het hulppersoneel en het tijdelijk werkliedenpersoneel van de diensten van de Staat en van de instellingen die aan diens toezicht of controle onderworpen zijn, met het oog op het verruimen van de mobiliteit van het personeel in en tussen deze diensten en instellingen;

(...) »

B.3. Wegens het uitzonderlijke karakter ervan, dient het toekennen door de wetgever van bijzondere machten aan de Koning strikt te worden geïnterpreteerd.

Wanneer de wetgever de Koning in algemene bewoordingen een delegatie heeft toegekend, mag niet worden aangenomen dat hij de bedoeling zou hebben gehad de Koning te machtigen bepalingen uit te vaardigen die in strijd zijn met de

Grondwet, doch moet de delegatie in grondwettige zin worden begrepen.

De bepalingen van artikel 1 van de wet van 2 februari 1982 - inzonderheid de punten 5°, 7° en 8°, die in algemene termen zijn gesteld -, bevatten geen machtiging aan de Koning om de basisregels inzake onderwijs vast te stellen, meer bepaald de essentiële elementen van het juridisch statuut van de professoren, die krachtens artikel 17 van de Grondwet door de wetgever dienen te worden geregeld.

Evenmin machtigen de voormelde bepalingen van de wet van 2 februari 1982, om reden van hun algemeen karakter, de Koning om de grondwettelijke regels van de gelijkheid van de Belgen voor de wet te schenden.

Zij staan de Koning in geen geval toe af te wijken van het beginsel luidens welk, wanneer een norm een verschil in behandeling instelt tussen bepaalde categorieën van personen er voor dat onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording moet bestaan die moet worden beoordeeld met betrekking tot het doel en de gevolgen van de ter beoordeling staande norm.

Artikel 1, 5°, 7°, 8°, van de wet van 2 februari 1982 houdt derhalve geen schending in van de regels van de artikelen 6, 6*bis* en 17 van de Grondwet.

B.4. Het staat niet aan het Hof de grondwettigheid of de wettigheid te toetsen van bijzondere-machtenbesluiten die, zoals ten deze het geval is, niet werden door de wetgever bekrachtigd.

Om die redenen

Het Hof

zegt voor recht :

Artikel 1, 5°, 7° en 8° van de wet van 2 februari 1982 houdt geen schending in van de regels van de artikelen 6, 6*bis* en 17 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 7 februari 1990.

De griffier,

De voorzitter,

H. Van Der Zwalmen

J. Sarot