

Rolnummer 707
Arrest nr. 21/95 van 2 maart 1995

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen en inzonderheid van titel X, ingesteld door Josette Duchesne.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, G. De Baets en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 20 mei 1994 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 24 mei 1994, heeft Josette Duchesne, woonplaats kiezende te 1000 Brussel, Fontainasplein 9/11, beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen en inzonderheid van titel X. - Bekrachtiging en wijziging van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen - Hoofdstuk I. - Bekrachtiging, artikel 90 (*Belgisch Staatsblad* van 31 maart 1994).

II. De rechtspleging

Bij beschikking van 25 mei 1994 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 29 juni 1994 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 2 juli 1994.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 5 augustus 1994 ter post aangetekende brief.

Van de memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 31 augustus 1994 ter post aangetekende brief.

J. Duchesne heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 30 september 1994 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 26 oktober 1994 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 20 mei 1995.

Bij beschikking van 11 januari 1995 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 9 februari 1995.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 11 januari 1995 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 24 januari 1995 heeft het Hof de zetel aangevuld met rechter R. Henneuse, gelet op de inruststelling van een Franstalige rechter van de zetel.

Op de openbare terechtzitting van 9 februari 1995 :

- zijn verschenen :

. Mr. M. Detry, advocaat bij de balie te Brussel, voor J. Duchesne;

. Mr. B. Lombaert *loco* Mr. E. Gillet, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en G. De Baets verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *Onderwerp van de aangevochten bepaling*

Artikel 90 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, bepaalt :

« Het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, wordt bekrachtigd met uitwerking op de datum van zijn inwerkingtreding. »

IV. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verzoekster

A.1. De verzoekster, die in vast verband benoemde leerkracht in het onderwijs van de Franse Gemeenschap is, heeft voor de Raad van State een beroep ingesteld tot vernietiging van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, doordat dat besluit de maatregelen tot loonmatiging toepasselijk maakt op het personeel van het onderwijs dat door de gemeenschappen wordt georganiseerd of gesubsidieerd. Zij voerde daarin drie middelen aan : schending van het vakbondstatuut, omdat vooraf niet over het besluit was onderhandeld; schending van de voormelde wet van 6 januari 1989, die niet op de openbare diensten van toepassing is; schending van de grondwettelijke en wettelijke bepalingen volgens welke enkel de Franse Gemeenschap bevoegd is om maatregelen te nemen die het geldelijk statuut van haar ambtenaren raken.

Met de aangevochten bepaling heeft de federale wetgever het koninklijk besluit van 24 december 1993 bekrachtigd.

A.2. In haar hoedanigheid van leerkracht doet de verzoekster blijken van een belang bij de vernietiging van een wet die haar geldelijk statuut raakt.

A.3. Het enige middel van het verzoekschrift is afgeleid uit de schending van artikel 127, § 1, 2°, van de Grondwet krachtens hetwelk enkel de Franse Gemeenschapsraad bevoegd is om maatregelen te nemen die op het geldelijk statuut van het onderwijzend personeel van die Gemeenschap betrekking hebben.

Standpunt van de Ministerraad

A.4. De wet van 30 maart 1994 kan door de verzoekster enkel worden aangevochten in zoverre zij artikel 1, § 2, 3°, van het koninklijk besluit van 24 december 1993 bekrachtigt, dat het betrokken besluit toepasselijk maakt op de « administraties en andere diensten van de Gemeenschappen en de Gewesten ».

A.5. De federale overheid is bevoegd om maatregelen te nemen met het oog op de vrijwaring van 's lands concurrentievermogen. Bovendien is zij als enige bevoegd voor het prijs- en inkomensbeleid, met toepassing van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Zij kan dus regels aannemen betreffende een eventuele loonmatiging en er is geen reden dat van die bevoegdheid zou worden afgeweken voor de inkomens van sommige sociaal-professionele categorieën, ook al behoren de categorieën tot sectoren die onder de bevoegdheid van de gewesten en de gemeenschappen ressorteren.

A.6. Het voorbehoud van de economische unie en de monetaire eenheid, dat een fundamenteel beginsel van de staatsstructuur vormt, heeft slechts zin indien de algemene mechanismen van de vorming en de evolutie van de prijzen en van de produktiekosten in de verschillende gewesten van dezelfde aard zijn. Het is dus normaal dat de Staat bevoegd blijft voor het prijs- en inkomensbeleid.

A.7. Het inkomensbeleid heeft niet alleen betrekking op de loonkosten : de inkomens, welke ook, hebben een weerslag op bepaalde factoren die de kosten van de ondernemingen beïnvloeden, met inbegrip van die van de ambtenaren van de openbare diensten. Dat is de reden waarom de wet van 6 januari 1989 in de aan de Koning gegeven machtiging de inkomens opneemt « uit alle andere beroepsactiviteiten » (artikel 10, § 1, 1°), en dat zij Hem toestaat « voor de andere sociaal-professionele categorieën » (artikel 10, § 1, 2°) maatregelen te nemen met een effect dat gelijkwaardig is aan de vaststelling van het kader waarin elk akkoord over de evolutie van de inkomens van de loontrekkenden moet worden gesloten.

A.8. Het inkomensbeleid is nauw verbonden met het fiscaal beleid dat onder de bevoegdheid van de Staat ressorteert.

A.9. Het openbaar ambt vertegenwoordigt in België ongeveer een vierde van de beroepsbevolking, dat wil zeggen een belangrijk deel van de consumenten die, als economische actoren, op de markten bijna uitsluitend optreden door middel van hun salarissen.

A.10. Door de algemene modaliteiten van vorming en indexering van de salarissen van de ambtenaren van de gemeenschappen en de gewesten te bepalen, heeft de federale wetgever de statutaire regels van die ambtenaren ongemoeid gelaten, ongeacht of het gaat om hun geldelijk of om hun administratief statuut.

Antwoord van de verzoekster

A.11. De aangevochten bepaling heeft de tekst van het koninklijk besluit van 24 december 1993 niet *in extenso* overgenomen. Zij omvat slechts één artikel en heeft geen andere strekking dan voor dat koninklijk besluit, door het te bekrachtigen, de vervallenverklaring te vermijden waarin artikel 11 van de wet van 6 januari 1989 voorziet. Het onderwerp van het beroep is ondeelbaar : het kan niet tot een gedeeltelijke vernietiging leiden.

A.12. Er is geen grond voor de aangevochten wet om de toepassingsfeer van de wet van 6 januari 1989 uit te breiden tot de openbare diensten, aangezien die wet enkel de privé-sector beoogt, zoals de Raad van State het had opgemerkt in het advies over het ontwerp van koninklijk besluit van 24 december 1993 (*Belgisch Staatsblad* van 31 december 1993, p. 29.291).

A.13. Het onderscheid tussen de openbare sector en de privé-sector is in overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De privé-sector is georganiseerd op basis van drie « pijlers »: de werkgevers, de vakbonden en de regering; de openbare sector is georganiseerd op basis van twee tegenover elkaar staande gesprekspartners : de Staat in zijn hoedanigheid van werkgever, en de vakbondsorganisaties. In de openbare sector kan de Staat als werkgever eenzijdige maatregelen nemen mits de procedures worden nageleefd die bij de wet van 19 december 1974 zijn georganiseerd. Het is die mogelijkheid van unilaterale maatregelen die de uitsluiting van de openbare diensten uit de toepassingsfeer van de wet van 6 januari 1989 grondt en dus ook de onwettigheid van het koninklijk besluit van 24 december 1993.

A.14. Gesteld dat de bevoegdheid van de Staat inzake het prijs- en inkomensbeleid hem zou toestaan de bevoegdheid die bij artikel 127, § 1, van de Grondwet aan de gemeenschapsoverheden wordt toegekend, te beperken, dan had de federale wetgever de wet van 6 januari 1989 moeten wijzigen om alle openbare diensten onder de toepassingssfeer ervan te laten vallen. Hij heeft de voorkeur gegeven aan de bekrachtigingsprocedure die bij artikel 11 van de wet van 6 januari 1989 is voorgeschreven en die geenszins tot doel heeft de bij de inwerkingstelling van de wet begane onwettigheden te dekken.

A.15. Subsidiair : de procedure van bekrachtiging van het koninklijk besluit van 24 december 1993 schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat zij de verzoekster een essentiële jurisdictionele waarborg ontnemt die voor elke burger geldt en erin bestaat dat de vordering die zij heeft ingesteld, wordt berecht.

- B -

B.1. Artikel 8 van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen staat de federale Regering toe, op grond van een jaarlijks verslag en advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de sociale gesprekspartners uit te nodigen hetzij zelf bij wege van een collectieve arbeidsovereenkomst maatregelen vast te stellen, hetzij aan de federale Regering binnen een termijn van een maand maatregelen te suggereren om het concurrentievermogen van de Belgische ondernemingen te vrijwaren of te herstellen.

Is de federale Regering, na het verstrijken van die termijn, van oordeel dat het concurrentievermogen bedreigd blijft, dan kan zij aan de wetgevende Kamers een gemotiveerde verklaring in die zin voorleggen.

Indien de Kamers bij een stemming hebben vastgesteld dat het concurrentievermogen wordt bedreigd, beschikt de Koning over een termijn van twee maanden om, bij een in Ministerraad overlegd besluit, maatregelen te nemen als bedoeld in artikel 10 van de wet die Hij voor het vrijwaren of het herstellen van het concurrentievermogen nodig acht (artikel 8, § 5).

B.2. De eerste van de in artikel 10 voorgeschreven maatregelen is :

« 1° het beperken van het in aanmerking nemen van de factoren die de nominale inkomensgroei van de loontrekkenden bepalen, gepaard gaande met een gelijkwaardige matiging van de inkomens van de vrije beroepen en de zelfstandigen, de sociale uitkeringen, de huurprijzen, de dividenden, de tantièmes en de inkomens uit alle andere beroepsactiviteiten. »

B.3. Na de gewone procedure voor de evaluatie van het concurrentievermogen, zoals

omschreven *sub* B.1, in acht te hebben genomen, heeft de Koning het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen genomen. In dat besluit zijn maatregelen genomen tot matiging van de lonen en wedden. Volgens artikel 1, § 1, is het besluit van toepassing op de werknemers en werkgevers gebonden door een arbeidsovereenkomst. Artikel 1, § 2, breidt de toepassingsfeer ervan uit tot « de in vast verband benoemde, stagedoende, contractuele en hulppersoneelsleden », van onder meer « de administraties en andere diensten van de Gemeenschappen en de Gewesten » (3°) en « de door de Gemeenschappen of de Federale overheid gesubsidieerde officiële en vrije onderwijsinrichtingen (...) » (6°). De verzoekster heeft dat besluit voor de Raad van State aangevochten.

B.4. Artikel 11, § 1, van de wet van 6 januari 1989 bepaalt dat de besluiten, onder meer genomen met toepassing van artikel 8, § 5, ophouden uitwerking te hebben op het einde van de zevende maand volgend op die waarin de stemming, bedoeld in dat artikel, heeft plaatsgehad, tenzij zij vóór die dag bij wet zijn bekrachtigd.

De aangevochten wet bekrachtigt het koninklijk besluit van 24 december 1993.

B.5. De verzoekster heeft slechts belang bij haar beroep in zoverre de aangevochten bepaling de situatie van de leerkrachten aantast. Het Hof onderzoekt de bestreden bepaling enkel in zoverre zij artikel 1, § 2, van het koninklijk besluit van 24 december 1993 heeft bekrachtigd en slechts voor zover het van toepassing is op het onderwijspersoneel.

B.6. De wettigheid van het koninklijk besluit van 24 december 1993 veronderstelt dat de Koning de machtiging die Hem bij artikel 10, § 1, van de wet van 6 januari 1989 is gegeven, niet heeft overschreden. Nu bij het Hof een beroep aanhangig is gemaakt waarin wordt beweerd dat de federale wetgever een bevoegdheid zou hebben uitgeoefend die aan de decreetgever toekomt, dient het Hof niet te onderzoeken of de aangevochten wet een door bevoegdheidsoverschrijding aangetast besluit heeft bekrachtigd : de vraag of de voormelde wet van 6 januari 1989 de Koning toestaat maatregelen te nemen die op de ambtenaren van de openbare diensten van toepassing zijn, vormt de kern van het aan de Raad van State voorgelegde geschil maar heeft niets uit te staan met dit beroep. Door het koninklijk besluit van 24 december 1993 te bekrachtigen, heeft de federale wetgever zelf de maatregelen van inkomstenmatiging toepasselijk gemaakt op de openbare diensten,

dus ook op het personeel van het gemeenschapsonderwijs. Het Hof dient enkel te onderzoeken of de bekrachtigingswet handelt over een aangelegenheid die onder de bevoegdheid van de federale overheid valt.

B.7. Volgens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, is enkel de federale overheid bevoegd voor het prijs- en inkomensbeleid. Door maatregelen te bekrachtigen die erin bestaan, enerzijds, de koppeling van de lonen aan het indexcijfer van de consumptieprijzen te regelen (artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 24 december 1993), en anderzijds, de lonen te matigen (artikelen 4 tot 6 van hetzelfde koninklijk besluit), heeft de federale wetgever de bevoegdheid uitgeoefend die hem bij de voormelde bepaling van artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is toegewezen. Uit het begrip «inkomens » de lonen uitsluiten die worden uitbetaald aan het personeel werkzaam in onderwijsinrichtingen die georganiseerd of gesubsidieerd zijn door een gemeenschap zou erop neerkomen dat aan die bepaling een beperking wordt toegevoegd die er geenszins in voorkomt. Bovendien zou zulks inhouden dat in het prijs- en inkomensbeleid risico's van ongelijkheid en incoherentie worden ingevoerd die de bijzondere wetgever precies heeft willen vermijden door de aangelegenheid aan de federale overheid toe te vertrouwen.

B.8. De federale wetgever zou evenwel, door middel van zijn bevoegdheid inzake het prijs- en inkomensbeleid, de bevoegdheid van de gemeenschappen om het geldelijk statuut van de leerkrachten te regelen, niet mogen miskennen. Bij artikel 127, § 1, 2°, van de Grondwet is de aangelegenheid van het onderwijs immers aan de Gemeenschapsraden toegewezen, met uitzondering van de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht, de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's, en de pensioenregeling.

B.9. Die bevoegdheid van de gemeenschappen mag de federale Staat niet beletten matigingsmaatregelen te nemen, zelfs al beperken zij de bezoldigingen van het onderwijspersoneel, wanneer die overheid in de uitoefening van haar bevoegdheid heeft kunnen oordelen dat het onontbeerlijk was voor het verwezenlijken van een coherent prijs- en inkomensbeleid dat die maatregelen van algemene aard zouden zijn.

B.10. Het middel dat is afgeleid uit de schending van de bevoegdheidsregels kan niet worden aanvaard.

B.11. Het middel dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet komt enkel voor in de memorie van antwoord van de verzoekster. Het vormt een nieuw middel dat is aangevoerd buiten de hypothese van artikel 85, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof. Het middel is derhalve niet ontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 2 maart 1995, door de voormelde zetel, waarin rechter P. Martens voor de uitspraak is vervangen door rechter J. Delruelle, overeenkomstig artikel 110 van de voormelde wet.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior