

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 194.264 van 16 juni 2009
in de zaak A.191.130/IX-6187.**

In zake : Erna COPPENS,
die woonplaats kiest bij
advocaat M. FABRE,
kantoor houdende te AALST,
Wellekensstraat 8

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken,
die woonplaats kiest bij
advocaten D. D'HOOGHE en L. SCHELLEKENS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Loksumstraat 25.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE IXe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Erna COPPENS op 19 januari 2009 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van “het ministerieel besluit d.d. 21 oktober 2008 genomen door de minister van Binnenlandse Zaken, waarbij de opdracht werd gegeven aan de directeur van het SSGPI om geen enkele uitvoering meer te geven aan het ministerieel besluit van 25 april 2007 en dit met onmiddellijke ingang”;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur G. DE BLEECKERE;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen;

Gelet op de beschikking van 2 maart 2009 waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 23 maart 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad B. THYS;

Gehoord de opmerkingen van de verzoekster, die verschijnt in persoon, bijgestaan door advocaten M. FABRE en J. DE CONINCK, en van advocaat I. ARNOOTS die, loco advocaat D. D'HOOGHE, verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur G. DE BLEECKERE;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

Feiten

1.1. De verzoekster is tewerkgesteld bij de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie. Zij maakt er deel uit van het logistiek en administratief kader (CALog).

1.2. Op 25 april 2007 neemt de minister van Binnenlandse Zaken het volgende besluit:

“Gegeven de noodzaak om de continuïteit van de dienstverlening en -uitoefening binnen de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie te allen tijde te waarborgen;

Gegeven de absolute noodzaak om er de ervaring en expertise veilig te stellen onder meer via enerzijds de management- en staffuncties van voorseraadgever, Financiën/boekhouding/logistiek-raadgever, juriste-raadgever en ICT-verantwoordelijke en anderzijds van de functies van adviseurs-auditors;

Gelet het koninklijk besluit van 23 maart 2007 tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (met terugwerkende kracht op 1 januari 2007 - Belgisch Staatsblad van 30 maart 2007);

Gelet de voor voormelde functies opgestelde en door mij bekrachtigde functieprofielen en -beschrijvingen;

Dat het derhalve noodzakelijk is om de hefbomen die dat nieuwe statuut aanreikt aan te wenden;

Beslis ik dat vanaf 1 september 2007 -conform het nieuwe CALogstatuut en de daaraan verbonden nieuwe loonschalen- en dit met onveranderde

geldelijke anciënniteit en met vrijwaringsgarantie bij de definitieve herinschaling :

- De loonschaal klasse A41 zal worden toegekend aan:
 - mevrouw [C.B.] - [...];
 - mevrouw Erna COPPENS - identificatienummer 44-39157-49;
 - de heer [D.V.] - [...];
- Dat de loonschaal klasse A31 zal worden toegekend aan:
 - mevrouw [C.D.] - [...];
 - de heer [M.L.] - [...];
 - mevrouw [I.S.] - [...];
 - mevrouw [M.V.] - [...];
- En dat -onder voorbehoud van het met gunstig gevolg afsluiten van de stage als vorser-raadgever- per 1 september 2007 en dit met onveranderde geldelijke anciënniteit en met vrijwaringsgarantie bij de definitieve herinschaling - de loonschaal klasse A41 zal worden toegekend aan:
 - mevrouw [C.D.] - [...].”

Blijkens de bijlage bij dit besluit wordt de functie van de verzoekster, waarvoor haar de loonschaal A41 wordt toegekend, omschreven als “adviseur algemeen beleid/juriste”.

Het besluit lijkt zijn rechtsgrond onder meer te zoeken in artikel II.III.14 van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, zoals met ingang van 1 januari 2007 vervangen bij koninklijk besluit van 23 maart 2007, dat als volgt luidt:

“§ 1. Het niveau A bevat vijf klassen, genummerd van A1 tot A5, waaraan de volgende loonschalen zijn verbonden :

- 1/ klasse A1 bevat de loonschalen A11, A12, A21, A22 en A23;
- 2/ klasse A2 bevat de loonschalen A21, A22 en A23;
- 3/ klasse A3 bevat de loonschalen A31, A32 en A33;
- 4/ klasse A4 bevat de loonschalen A41, A42 en A43;
- 5/ klasse A5 bevat de loonschalen A51, A52 en A53.

De eerstgenoemde loonschaal van de loonschalengroep die aan de klasse is verbonden, wordt de basisloonschaal van die klasse genoemd.

§ 2. De personeelsleden bekleed met een bijzondere graad van niveau A, behoren minstens tot klasse A2.

§ 3. De personeelsleden van het niveau A die beantwoorden aan de wettelijke voorwaarden om het ambt van preventieadviseur uit te oefenen en effectief voor deze functie zijn aangewezen, behoren minstens tot klasse A2.

De personeelsleden die geselecteerd zijn voor een ambt van preventieadviseur en die nog niet beantwoorden aan de wettelijke voorwaarden om dit ambt uit te oefenen, behoren tot de klasse A1.

§ 4. De ambten van niveau A worden in de klassen ingedeeld na een weging op basis van een matrix met twee assen met de volgende criteria:

1/ as ‘omkadering’ :

- hiërarchie in dalende lijn;
- hiërarchie in stijgende lijn;
- budgettaire verantwoordelijkheid;
- autonomie in het raam van personeelsbeheer;

2/ as ‘bijdrage’ :

- opleidingsniveau vereist voor de uitoefening van de functie;
- ervaring vereist voor de uitoefening van de functie;
- complexiteit van de te behandelen problemen;
- invloed van de functie.

De minister kan daaromtrent nadere regels vaststellen.”

1.3. Nadat een vakbondsorganisatie met betrekking tot het voormelde besluit van de minister een klacht heeft ingediend, stelt het Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten een onderzoek in naar de regelmatigheid van dat besluit. In de conclusies van zijn onderzoek stelt het genoemde comité vast dat het kwestieuze besluit is tot stand gekomen zonder het voorafgaande advies van de Algemene Directie van de ondersteuning en het beheer en zonder dat een definitieve weging van de functies is gebeurd. De Directie van de juridische dienst, het contentieux en de statuten komt in een advies van 9 oktober 2008 aan de minister tot een gelijkaardige conclusie.

1.4. Op 21 oktober 2008 neemt de minister van Binnenlandse Zaken het volgende besluit:

“Gelet op de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, inzonderheid artikel 121,

Gelet op de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten, inzonderheid artikels 14 en 25,

Gelet op het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, inzonderheid artikel II.III.14,

Gelet op het ministerieel besluit van 25 april 2007 waarbij vanaf 1 september 2007 -conform het nieuwe CALogstatuut en de daaraan verbonden nieuwe loonschalen- en dit met onveranderde geldelijke anciënniteit en met vrijwaringsgarantie bij de definitieve herinschaling de loonschaal klasse A41

zal worden toegekend aan Mevrouwen [B.] en Coppens en aan de heer [V.] en waarbij de loonschaal klasse A31 zal worden toegekend aan Mevrouw [D.], aan de heer [L.] en aan Mevrouwen [S.] en [V.] en waarbij aan Mevrouw [D.], onder voorbehoud van het met gunstig gevolg afsluiten van de stage als vorser-raadgever, per 1 september 2007 en dit met onveranderde geldelijke anciënniteit- en met vrijwaringsgarantie bij de definitieve herinschaling, de loonschaal klasse A41 zal worden toegekend,

Gelet op de resultaten van het onderzoek van het Comité P nr. 68544/2007, bezorgd aan de Minister van Binnenlandse Zaken op 11 september 2008 en het hierin aangehaalde advies van Professor Renders op 8 september 2008 overgemaakt aan het comité P,

Gelet op het advies DGS/DSJ/P-2008/40590 van 9 oktober 2008,

Overwegende dat uit voormeld onderzoek en het advies van Professor Renders blijkt dat het ministerieel besluit van 25 april 2007 loonschalen toekent aan bepaalde personeelsleden en een geldelijke vrijwaringsclausule voorziet, die overeenstemt met een financieel voordeel dat niet gesteund is op enige wettelijke of reglementaire bepaling gevisieerd in het voornoemde besluit,

Overwegende dat ik voormeld onderzoeksresultaat en voormelde adviezen bijtreed,

Overwegende dat dus blijkt dat het ministerieel besluit van 25 april 2007 onregelmatig is,

Overwegende dat het ministerieel besluit van 25 april 2007 door een zodanige onregelmatigheid is aangetast dat het voor onbestaande moet worden gehouden,

Derhalve geef ik de opdracht aan de directeur van het SSGPI geen enkele uitvoering meer te geven aan het ministerieel besluit van 25 april 2007 en dit met onmiddellijke ingang.

[...]"

Dit is het bestreden besluit.

1.5. Met een brief van 28 oktober 2008 stelt het Secretariaat Geïntegreerde Politie de verzoekster in kennis van de beslissing van de minister. Aan de verzoekster wordt meegedeeld dat die beslissing uitwerking heeft met ingang van 21 oktober 2008 en dat haar vanaf die datum terug de loonschaal A31 wordt toegekend, die zij reeds vóór het ministerieel besluit van 25 april 2007 genoot. Er wordt aan toegevoegd dat “deze situatie [...] eveneens naar de toekomst toe van toepassing [zal] zijn”.

Ontvankelijkheid

2.1. De verwerende partij werpt in haar nota twee excepties van onontvankelijkheid van de vordering op.

Vooreerst voert zij aan dat de verzoekster met haar vordering tot schorsing en beroep tot nietigverklaring beoogt dat de Raad van State zich zou uitspreken over het bestaan van een subjectief recht op een bepaalde loonschaal, dat zij tegenover de verwerende partij meent te bezitten. Volgens de verwerende partij beschikt de Raad van State krachtens artikel 144 van de Grondwet niet over de vereiste rechtsmacht om zich daarover uit te spreken.

Voorts laat zij gelden dat het bestreden besluit geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling is, omdat het slechts vaststelt dat het ministerieel besluit van 25 april 2007 door een zodanige onregelmatigheid is aangetast dat het voor onbestaande moet worden gehouden. Het bestreden besluit wijzigt, aldus de verwerende partij, de rechtsorde niet.

2.2. Vermits hierna zal blijken dat alvast één van de grondvoorwaarden voor het bevelen van de schorsing niet is vervuld, dienen deze excepties in de huidige stand van de rechtspleging niet nader te worden onderzocht.

Grondvoorwaarden voor het bevelen van de schorsing

3.1. Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

3.2. De verzoekster zet het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat zij ingevolge de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit meent te kunnen lijden, in haar verzoekschrift als volgt uiteen:

“[...]”

In de commotie die is ontstaan naar aanleiding van de benoeming van onder meer een collega van verzoekster, werd in de geschreven pers, in de kamer en kamercommissies, bij het ‘brede publiek’ in het algemeen en bij andere collega’s buiten de AIG in het bijzonder, véél ruchtbaarheid gegeven aan deze zaak.

Zo werd ook de naam van verzoekster expressis verbis vernoemd, onder meer in een interview dat kamerlid [J.D.] gaf aan het weekblad Knack staat te lezen:

‘We hebben het steeds weer over de zaak [D.]. Maar er zijn blijkbaar nog veel meer onregelmatige benoemingen.

[J.D.]: Er worden inderdaad nog meer namen genoemd. Ik citeer: Erna Coppens, [C.B.], [M.B.], [I.S.], [M.L.] en [D.V.]. In veel van die gevallen eisten de personen in kwestie een gelijksoortige behandeling als de veelbesproken precedenter.’ [...]

Verzoekster heeft evenwel nooit zelf gevraagd om in een hogere loonschaal ingedeeld te worden of om aan (een) bepaalde Calogfunctie(s) van het niveau A binnen de Algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie een bepaalde, hogere weging toe te kennen.

Eenieder krijgt evenwel de indruk als zou verzoekster ook onregelmatigheden hebben begaan, waardoor zij in een hogere loonschaal terecht kwam.

Ook in Le Vif, de Franstalige tegenhanger van Knack, staat op 19/9/2008 te lezen: ‘But: favoriser la nomination de 7 ‘parachuteés’ politiques ...’ [...]

Verzoekster heeft, ingevolge onderzoek door het Comité P, huiszoeken en ondervragingen op de werkvloer dienen te doorstaan, alsof zij zelf onregelmatigheden zou hebben begaan.

Ook op het VTM-journaal van 16 september 2008 van 19u, wordt verzoekster met volledige naam genoemd als één van ‘de zes’ die ‘langs de kassa mochten passeren’ en wordt er geïnsinueerd als zou verweerder, n.a.v. de loonsverhoging voor Mw. [D.], dezelfde loonschaal geëist hebben waardoor zij, volgens het geïnterviewde kamerlid [J.D.], een loonsverhoging van 50% tot 70% zou gekregen hebben. [...]

Deze indruk van onregelmatigheden wordt zeer ernstig versterkt door uitspraken van de minister zelf, bij de verantwoording van zijn thans bestreden beslissing. In de kamercommissie van 22 oktober 2008 voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt verklaarde hij het volgende:

‘Er is mevrouw [S.], één van de twee stafleden van de commissaris-generaal. Zoals ik in de commissie heb aangekondigd, is zij sinds 15 september teruggezet in de loonschaal van niveau C. Men heeft schande gesproken over de schandalige promotie. Ik heb haar teruggeplaatst in de loonschaal van niveau C.

(...)

Ik heb inzake de toekenning van die loonschaal een nieuw onderzoek laten uitvoeren. Die analyse bevestigt min of meer de besluiten van het Comité P ter zake. Ik verwijs ook naar de studie van professor Renders.

Ik heb die analyse vorige week ontvangen. Gisteren heb ik de beslissing genomen om de verdere toekenning van de loonschaal A41 onmiddellijk stop te zetten, niet alleen de hare maar ook die van alle andere betrokken personeelsleden.

Het sociaal secretariaat, het SSGPI, heeft ondertussen in dat verband de nodige instructies van mij ontvangen.

U hebt ook vragen gesteld over het tuchtrechtelijke aspect. Ook wat het disciplinaire betreft, is het dossier helemaal rond. Ook daar is er natuurlijk de noodzaak om een aantal stukken te laten vertalen en dat vraagt enige tijd. Dit

gaat niet over honderden pagina's maar toch makkelijk over tientallen pagina's. Ik herhaal dat de tijd die wij nemen, ingegeven is door de zorg om fouten te vermijden. Ook hier zijn wij evenwel rond met de juridische analyse en ook hier zal naast de 'terugschaling', die ik reeds beslist heb, de tuchtprocedure worden opgestart.' (Kamercommissie, C345, 22 oktober 2008; [...])

Uit de verklaringen van de minister wordt duidelijk te kennen gegeven dat hij de 'terugschaling' beschouwt als een maatregel, een vorm van sanctie. Zo wordt het alleszins door de minister naar buiten toe gecommuniceerd.

Door de bestreden beslissing wordt aldus de indruk gewekt als zou verzoekster zelf onregelmatigheden hebben begaan, dewelke worden gesanctioneerd door haar terug te plaatsen in haar vorige loonschaal.

Zoals gezegd, niet alleen de collega's van verzoekster, ook de pers en het brede publiek zien hierin een bevestiging als zou verzoekster onregelmatigheden hebben begaan.

Een schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit kan hieraan verhelpen. Aldus zou verzoekster alleszins bevrijd worden van de 'blaat' die haar treft ingevolge de door de minister, in de ogen van het brede publiek, genomen 'sanctie'.
[...]"

3.3. De verwerende partij repliceert in haar nota dat de verzoekster zich in haar verzoekschrift beperkt tot vage en algemene beweringen, zonder duidelijk en concreet aan te geven waarin precies het moeilijk te herstellen ernstig nadeel is gelegen dat zij ingevolge de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit ondergaat of dreigt te ondergaan.

Volgens haar slaagt de verzoekster er bovendien niet in aannemelijk te maken dat door het bestreden besluit ten aanzien van haar een negatieve indruk zou zijn gewekt. De verzoekster verwijst weliswaar naar de ruchtbaarheid die in de media aan haar zaak is gegeven, maar die ruchtbaarheid kan niet aan de verwerende partij worden toegeschreven. De verzoekster wordt slechts één keer bij naam genoemd, zodat kan worden betwijfeld dat het "brede publiek" een negatieve indruk van de verzoekster zou hebben gekregen. Uit de uitspraken van de minister van Binnenlandse Zaken blijkt ook niet dat de terugplaatsing van de verzoekster in loonschaal het karakter van een sanctie zou hebben.

De verwerende partij stelt ten slotte dat de vermeende negatieve indruk die ten aanzien van de verzoekster zou zijn gewekt, een louter moreel nadeel betreft, dat in beginsel geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel is omdat het volledig kan worden hersteld door de genoegdoening die een eventuele vernietiging van het bestreden besluit zou verschaffen. De verzoekster toont niet aan dat dit in

haar geval anders zou zijn. Overigens hebben de door de verzoekster aangevoerde middelen, aldus de verwerende partij, slechts betrekking op louter formele aspecten van het bestreden besluit en niet op de inhoud van dat besluit, zodat alleen al om deze reden een schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit voor de verzoekster nooit het “bevrijdend” effect kan hebben dat zij beoogt.

3.4.1. De verzoekster voert in haar uiteenzetting van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat zij ingevolge de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit meent te kunnen lijden, in essentie aan dat het bestreden besluit haar goede naam en reputatie in het gedrang brengt, omdat de indruk wordt gewekt dat zij zelf onregelmatigheden heeft begaan om een hogere weddeschaal te verkrijgen, hetgeen niet het geval is. Die verkeerde indruk wordt gewekt door derden (een volksvertegenwoordiger, de media), maar ook door de minister van Binnenlandse Zaken doordat deze het bestreden besluit naar de buitenwereld toe communiceert als een (tucht)sanctie.

3.4.2. De verzoekster voert aldus een moreel nadeel aan.

Een dergelijk nadeel kan in beginsel niet worden aangemerkt als een moeilijk te herstellen ernstig nadeel zoals bedoeld in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, omdat het behoudens bijzondere omstandigheden kan worden goedge maakt door de morele genoegdoening die een eventueel vernietigingsarrest zal verschaffen.

Te dezen moet vooreerst worden opgemerkt dat in de mate dat de verzoekster het aangevoerde morele nadeel toeschrijft aan verklaringen van een volksvertegenwoordiger en berichten in de media, het niet rechtstreeks voortvloeit uit de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit en het dienvolgens geen schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit kan verantwoorden. De beweerde insinuaties dat de verzoekster een hogere loonschaal zou hebben “geëist”, blijken niet uit het bestreden besluit, waarin overigens geen enkele verwijzing naar enige onregelmatigheid die de verzoekster zou hebben begaan, kan worden gelezen.

In de mate dat de verzoekster het moeilijk te herstellen ernstig nadeel onderbouwt met een verwijzing naar de communicatie van de minister van Binnenlandse Zaken waaruit zou blijken dat haar “terugschaling” in wezen een verdoken sanctie is, moet worden vastgesteld dat de verklaring van 22 oktober 2008

van de minister in de kamercommissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, waarop de verzoekster zich steunt, niet toelaat een dergelijke conclusie te trekken.

In de bedoelde verklaring wordt de verzoekster niet met haar naam genoemd. De verzoekster grijpt de uitlatingen van de minister met betrekking tot mevrouw S. aan, om aan te tonen dat zij wordt gesanctioneerd. Niettemin kan slechts de volgende passus uit de verklaring van de minister met zekerheid onder meer op de verzoekster worden betrokken: “Gisteren heb ik de beslissing genomen om de verdere toekenning van de loonschaal A41 onmiddellijk stop te zetten, niet alleen [die van mevrouw S.] maar ook die van alle andere betrokken personeelsleden”. Aangezien enerzijds de verzoekster in de verklaring van de minister niet wordt genoemd en anderzijds de verwijzingen naar een tuchtprocedure betrekking hebben op mevrouw S., kan de verzoekster niet worden bijgevalen in haar standpunt dat de minister haar heeft willen sanctioneren en dat zij daardoor een moeilijk te herstellen ernstig (moreel) nadeel ondergaat. Indien de verzoekster en derden uit de verklaring van de minister in de voornoemde kamercommissie afleiden dat de minister haar heeft willen sanctioneren voor een begane onregelmatigheid, dan berust dit op een verkeerde perceptie die geen enkele steun vindt in het bestreden besluit. Het nadeel dat voortvloeit uit een dergelijke foutieve perceptie, is geen nadeel dat rechtstreeks voortvloeit uit de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit.

De verzoekster voert derhalve geen bijzondere omstandigheden aan die doen besluiten dat zij ingevolge de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit een ernstig moreel nadeel lijdt dat na een eventueel vernietigingsarrest niet of moeilijk zal kunnen worden hersteld.

3.5. Uit wat voorafgaat moet worden besloten dat de verzoekster niet aantoonde ingevolge de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit een moeilijk te herstellen ernstig nadeel te kunnen lijden.

Derhalve is niet voldaan aan alvast één van de twee cumulatieve grondvoorwaarden voor het bevelen van de schorsing, bepaald in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De vordering wordt om die reden verworpen.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE Wnd. VOORZITTER:**

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
16 juni 2009, door:

de HH. B THYS,
 W. GEURTS,

staatsraad, wnd. kamervoorzitter,
griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

B. THYS.