

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 201.605 van 8 maart 2010
in de zaak A. 183.224/IX-5648**

In zake : Johan LIPPENS
 die woonplaats kiest bij
 het ACV-Openbare Diensten
 gevestigd te Brussel
 Helihavenlaan 21

tegen :

de RIJKSDIENST VOOR PENSIOENEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Eric Maron
kantoor houdend te Brussel
Bronstraat 68
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 mei 2007, strekt tot de nietigverklaring van “de wegwijs in de personeelsreglementering van het personeel, meer bepaald van de titel met betrekking tot de tuchtregeling voor zover deze de tuchtregeling toepasselijk maakt op contractuele personeelsleden, zoals deze werd voorgelegd op het Basisoverlegcomité van 9 mei 2007”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 maart 2010.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

De verzoeker en advocaat Céline Ghyselen, die loco advocaat Eric Maron verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Het arbeidsreglement van de verwerende partij bevat, in zijn versie vastgelegd in april 2004, de volgende bepaling inzake tucht:

“1. De straffen en hun gevolgen

Algemeen

[...]

De tuchtregeling is op soortgelijke wijze van toepassing op de contractuele personeelsleden, uitgezonderd de gewichtige redenen die leiden tot de verbreking van de arbeidsovereenkomst.

[...]”

3.2. Op het Basisoverlegcomité binnen de Rijksdienst voor Pensioenen (hierna: de RVP) van 9 mei 2007, wordt een document voorgelegd, getiteld “Wegwijs in de personeelsreglementering: rubrieken over politiek verlof en tuchtregeling” (hierna: de wegwijs in de personeelsreglementering). Volgens de dagorde van de vergadering wordt dit document louter ter informatie voorgelegd. Dit document bevat een onderdeel inzake tucht, dat in rubriek 3.1. wordt weergegeven.

3.3. Tijdens de vergadering van het Basisoverlegcomité van de RVP van 9 mei 2007, merkt de verzoeker namens het ACV-Openbare Diensten op dat hij niet kan instemmen met de toepassing van de tuchtregeling op de contractuele personeelsleden, zoals vermeld in de “Wegwijs in de personeelsreglementering”.

De verwerende partij repliceert hierop dat de toepassing van de tuchtregeling op contractuelen reeds vervat ligt in het arbeidsreglement, dat eveneens werd overgelegd aan de vakorganisaties.

3.4. Op 11 mei 2007 maakt de verzoeker onderhavig beroep tot nietigverklaring aanhangig.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord de ontvankelijkheid van de vordering ratione materiae.

Zij voert aan dat de verzoeker zich vergist in de draagwijdte van de bestreden handeling. In tegenstelling tot wat de verzoeker voorhoudt impliceert deze niet dat de tuchtregeling toepasselijk wordt op de contractuele personeelsleden, doch heeft zij enkel tot doel de reeds bestaande regels aan de betrokken personeelsleden te verduidelijken.

De verwerende partij merkt op dat de betrokken regeling reeds vervat is in het arbeidsreglement. Krachtens artikel 6, §1, 6/ en 7/ van de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen (hierna: de Arbeidsreglementenwet) moet het arbeidsreglement immers melding maken van de straffen, het bedrag en de bestemming van de geldboeten en de tekortkomingen die zij bestraffen, evenals van het beroep dat openstaat voor de werknemers die wensen een klacht in te dienen of een opmerking te maken in verband met de hen betekende straffen of die deze laatste betwisten. Aangezien de betrokken regeling reeds deel uitmaakt van het arbeidsreglement voert de bestreden beslissing geen enkele nieuwe regel in, zodat de “Wegwijs in de personeelsreglementering” geen aanvechtbare rechtshandeling in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is.

5. De verzoeker laat in zijn memorie van wederantwoord gelden dat de verwerende partij zich vergist over de draagwijdte en de betekenis van het document “Wegwijs in de personeelsreglementering”.

De verzoeker stelt dat de verwerende partij ten onrechte verwijst naar artikel 6, § 1, 6/ en 7/ van de Arbeidsreglementenwet. Immers bepaalt artikel 19bis van deze wet, dat de artikelen 16 tot en met 19 van de Arbeidsreglementenwet niet van toepassing zijn op de openbare diensten die vóór de inwerking-treding van artikel 19bis niet onder het toepassingsgebied van de Arbeidsreglemen-tenwet vielen. De verwerende partij maakt volgens de verzoeker een openbare dienst uit. De verzoeker argumenteert dat de bestreden bepaling in de “Wegwijs in de personeelsreglementering” ten onrechte in het arbeidsreglement is opgenomen en dat deze bepaling beperkt is tot de verwijzing naar het Statuut van de Rijks-ambtenaar, dat bij koninklijke besluiten van 8 januari 1973 en van 24 januari 2002 van toepassing werd op de verwerende partij.

De verzoeker licht het voorgaande toe door te stellen dat de tuchtregeling zoals deze in de “Wegwijs in de personeelsreglementering” wordt uiteengezet, haar oorsprong vindt in het APKB van 22 december 2000, dat de algemene context schetst van de tuchtregeling binnen de overheidsdiensten. De federale overheid zou de relevante bepalingen van het APKB hebben overgenomen in het Statuut van de Rijksambtenaren zoals neergelegd in het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, zijnde het administratief statuut. Vervolgens zouden een koninklijk besluit van 8 januari 1973 en een koninklijk besluit van 24 januari 2002 het administratief statuut van toepassing hebben verklaard op de ambtenaren van de instellingen van sociale zekerheid - waartoe ook de RVP behoort. Aangezien zowel het APKB als het Statuut van de Rijksambtenaren een “ambtenaar” omschrijven als een personeelslid benoemd in vast dienstverband, is het tuchtreglement uit het Statuut van de Rijksambtenaren volgens de verzoeker niet van toepassing op contractuele personeelsleden. De bestreden beslissing vermeldt ten onrechte het tegendeel.

De verzoeker houdt voor dat de verwerende partij wel over de mogelijkheid beschikt om een tuchtregeling op te maken voor contractuele personeelsleden. Hierbij zou zij echter rekening moeten houden met de algemene beginselen neergelegd in de artikelen 6 en 25 van de Arbeidsovereenkomstenwet, waardoor de werkgever onder geen enkel beding vermag de rechten van de

werknemer in te korten of diens verplichtingen te verzwaren. Op grond van deze bepaling zou volgens de verzoeker voor contractueel personeel geen afzonderlijke tuchtregeling kunnen worden ingevoerd.

De verwerende partij beschikt volgens de verzoeker over twee mogelijkheden om ontoelaatbaar gedrag van contractuele personeelsleden tegen te gaan. Enerzijds kan zij gebruik maken van het gewoon instrumentarium uit het arbeidsrecht, anderzijds kan zij een tuchtreglement voor contractuele personeelsleden opstellen, conform de bepalingen van het syndicaal statuut.

De verzoeker vervolgt dat ook een tuchtregeling voor contractuele personeelsleden een onderdeel uitmaakt van het administratief statuut. Artikel 3, 4/, van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1/, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, bepaalt dat de tuchtregeling moet worden beschouwd als een grondregeling in verband met het administratief statuut. Indien de verwerende partij een tuchtregeling had willen invoeren voor contractuele personeelsleden, had zij deze conform de bepalingen van artikel 2 van de voormelde wet van 19 december 1974 moeten voorleggen ter onderhandeling.

De verzoeker voegt hieraan toe dat artikel 2 van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1/, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel bepaalt dat het koninklijk besluit toepassing vindt op de leden van het vast, stagedoend, tijdelijk of hulppersoneel, zelfs al zijn zij aangeworven onder arbeidsovereenkomst. De verzoeker leidt hieruit af dat het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 de procedure van de totstandkoming van het administratief statuut van toepassing maakt op de contractuele personeelsleden van openbare diensten, zonder evenwel de geldende regelingen op zich toepasselijk te maken op de contractuele personeelsleden van openbare diensten.

Volgens de verzoeker heeft de verwerende partij de mogelijkheid om een arbeidsreglement op te maken voor de contractuele personeelsleden en heeft zij dit willen doen via de “Wegwijs in de personeelsreglementering”. Dit zou perfect mogelijk geweest zijn, op voorwaarde dat de verwerende partij deze “Wegwijs in

de personeelsreglementering” had voorgelegd aan het Sectorcomité XX - wat te dezen niet is gebeurd.

Voorts merkt de verzoeker op dat de toepassing van de “Wegwijs in de personeelsreglementering” en het arbeidsreglement vanuit juridisch oogpunt problematisch is, aangezien een personeelslid nooit aan twee verschillende statuten onderworpen kan worden. Bovendien, zo stelt de verzoeker, zijn bepaalde tuchtstraffen nietig in de zin van artikel 25 van de Arbeidsovereenkomstenwet.

De verzoeker besluit dat de “Wegwijs in de personeelsreglementering” een aanvechtbare rechtshandeling is in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zodat de vordering ontvankelijk is ratione materiae.

6. In zijn laatste memorie laat de verzoeker vooreerst gelden dat de “Wegwijs in de personeelsreglementering” een door de personeelsleden veelvuldig gehanteerd document is. Alleen al om die reden is de verwerende partij verplicht in dit document correcte informatie op te nemen en de bepalingen daarvan enkel te wijzigen met inachtnaam van de beginselen van behoorlijk bestuur. De verzoeker houdt voor dat de verwerende partij bij het toelichten van een onwettige of onregelmatige bepaling een nieuwe beslissing neemt, die kadert in een éézijdige rechtshandeling van de overheid en die bijgevolg vatbaar is voor nietigverklaring. Zij stelt dat de bestreden bepaling om voormelde reden een reglementaire tekst is, nu blijkt dat de bepaling van het Arbeidsreglement van de RVP waarnaar wordt verwezen onwettig is.

Beoordeling

7. Een beroep tot nietigverklaring moet een bestuurlijke rechtshandeling tot voorwerp hebben. Onder rechtshandeling in de zin van artikel 14 § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet worden verstaan een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtstoestand dan wel zodanige wijzigingen te beletten.

Aldus kan een verordenende bepaling worden aangevochten voor de Raad van State. Dit geldt ook voor een nieuwe verordenende bepaling die

identiek is aan een eerdere reglementaire bepaling, aangezien zij een nieuwe wilsuiking vormt van de betrokken overheid.

Het verstrekken van een inlichting is daarentegen in beginsel geen voor vernietiging vatbare handeling. Zo heeft een informatiebrochure uit zichzelf geen rechtsgevolgen zodat zij niet kan worden bestreden met een annulatieberoep bij de Raad van State.

8. Vooreerst dient te worden opgemerkt dat het onderdeel “tuchtregeling” van de “Wegwijs in de personeelsreglementering” nagenoeg identiek is aan het onderdeel “tuchtregeling” van het arbeidsreglement van april 2004.

De bestreden zinsnede van de “Wegwijs in de personeelsreglementering” is in gelijklopende bewoordingen terug te vinden in het arbeidsreglement, dat dienaangaande het volgende bepaalt:

“De tuchtregeling is op soortgelijke wijze van toepassing op de contractuele personeelsleden, uitgezonderd de gewichtige redenen die leiden tot de verbreking van de arbeidsovereenkomst.”

9. Verder moet worden vastgesteld dat de bestreden beslissing als titel draagt: “Wegwijs in de personeelsreglementering: rubrieken over politiek verlof en tuchtregeling”.

De benaming “wegwijs” wordt in het gangbare taalgebruik gehanteerd voor documenten met een informatief karakter, die bij wijze van inlichting worden meegedeeld aan personen die niet of nauwelijks vertrouwd zijn met een bepaalde reglementering, de structuur van een organisatie, bepaalde praktische aspecten, een gedragscode en dergelijke meer.

Bijgevolg dient een “wegwijs” te worden beschouwd als een informatief document dat ertoe strekt bepaalde regels onder de aandacht te brengen van de personen die behoren tot een welomschreven doelgroep en deze waar nodig te verduidelijken. Een dergelijk document heeft geen verordenend karakter maar kan wel regels met normatieve waarde herhalen of verduidelijken. Deze regels ontleen hun verordenend karakter echter niet aan het feit dat zij in de wegwijs zijn opgenomen, maar aan andere reglementeringen.

Te dezen is de “Wegwijs in de personeelsreglementering” geen verordenende tekst, doch een louter informatieve tekst die werd opgesteld ten behoeve van personeelsleden of toekomstige personeelsleden van de verwerende partij. De bestreden zinsnede van het document, die volgens de verzoeker de tuchtregeling toepasselijk zou verklaren op contractuele personeelsleden, kan derhalve niet worden beschouwd als een nieuwe verordenende bepaling die identiek is aan een eerdere reglementaire bepaling, te weten dezelfde zinsnede in het arbeidsreglement. Het betreft bijgevolg geen aanvechtbare nieuwe wilsuiting over een verordenende bepaling, doch een loutere inlichting die niet kan worden bestreden met een annulatieberoep voor de Raad van State. Het feit dat de betrokken bepaling niet in het arbeidsreglement zou kunnen worden opgenomen, doet geen afbreuk aan het informatief karakter van de “Wegwijs”.

10. Uit het voorgaande volgt dat de bestreden beslissing enkel de reeds bestaande regels onder de aandacht van de personeelsleden brengt en deze waar nodig verduidelijkt. Aldus heeft de bestreden beslissing op zich geen rechtsgevolgen, zodat zij geen aanvechtbare handeling uitmaakt in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

11. De exceptie is gegrond. Het beroep is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 8 maart 2010,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

André Vandendriessche