

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 208.034 van 11 oktober 2010
in de zaak A. 194.855/IX-6627**

In zake : 1. Luc JANSSENS
 2. Marc WILLEMS
 3. Florent PLATTEEUW
 4. Filip BRAEM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter Crispyn
 kantoor houdend te Mariakerke
 Mazestraat 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken
die woonplaats kiest bij
de Federale politie (DGS/DSJ)
gevestigd te Brussel
Fritz Toussaintstraat 8

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 december 2009, strekt tot de
nietigverklaring van het ministerieel besluit van 8 oktober 2009 tot wijziging van
het ministerieel besluit van 28 december 2001 tot uitvoering van sommige
bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de
rechtspositie van het personeel van de politiediensten.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekers hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 oktober 2010.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Crispyn, die verschijnt voor de verzoekers, en adviseur Els Van Rossem, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Jurgen Neuts 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. De eerste verzoeker is personeelslid van het operationeel korps van de lokale politie te Gent; de drie andere verzoekers behoren tot het operationeel korps van de federale politie.

3.2. De vier verzoekers hebben in de periode 2005-2008 allen een aanvraag tot terugbetaling van de kosten voor de aankoop van een bril ingediend bij de Dienst terugbetalingen van de medische dienst van de federale politie. Zij

krijgen slechts een deel van de door hen ingediende kosten terugbetaald en stellen daarop de federale politie in gebreke voor de volledige terugbetaling op grond van de op dat ogenblik geldende bepalingen van artikel X.8 van het ministerieel besluit van 28 december 2001 tot uitvoering van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (hierna: het ministerieel besluit van 28 december 2001), dat bepaalt dat “op voorschrift van een door de medische dienst erkende oftalmoloog, de medische dienst kosteloos brillen met correctieglazen [verstrekt]”.

3.3. Met een brief van 18 mei 2009 deelt de medische dienst van de federale politie aan de verzoekers het volgende mee:

“Wij hebben uw schrijven inzake de volledige terugbetaling van door u gemaakte kosten voor aankoop van een correctiebril of contactlenzen goed ontvangen.

De personeelsleden van het operationeel kader en de personeelsleden van het administratief en logistiek kader die een permanente functie van operationele ondersteuning uitoefenen en die, overeenkomstig artikel X.I.1 RPPol, de kosteloze medische zorgen genieten, hebben onder meer recht op een financiële tussenkomst bij de aankoop van correctieglazen of contactlenzen.

De medische dienst van de geïntegreerde politie komt financieel tussen overeenkomstig de met de syndicale vakorganisaties onderhandelde terugbetalingsregels die werden opgenomen in de nota DGP/DPS/2006/59787/A d.d. 16 november 2006 en die uitwerking hebben vanaf 1 januari 2007.

De in voormelde nota opgenomen terugbetalingsregels zullen binnenkort met terugwerkende kracht bevestigd worden in een ministerieel besluit.

Gelet op het voorgaande kan niet worden ingegaan op de vraag tot volledige terugbetaling van de bril of contactlenzen. Onze tussenkomst blijft dus beperkt tot het bedrag dat tot op heden werd uitbetaald. [...]”

3.4. Op 1 oktober 2009 dagvaarden de verzoekers, samen met 169 andere operationele personeelsleden van de politiediensten, de Belgische Staat voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel in betaling van -onder meer- het saldo van de kosten voor de aankoop van een bril.

3.5. Op 8 oktober 2009 vaardigt de minister van Binnenlandse Zaken het thans bestreden ministerieel besluit uit. Dat ministerieel besluit luidt als volgt:

“HOOFDSTUK 1. Wijzigingsbepaling

Artikel 1. Artikel X.8 UBPol wordt vervangen als volgt:

‘Art. X.8. Het personeelslid dat het recht op kosteloze gezondheidszorgen geniet, heeft recht op de terugbetaling bedoeld in het tweede lid van de aankoop van correctieglazen of contactlenzen, voorgeschreven door een oftalmoloog waarnaar het is doorverwezen door een arts van de medische dienst of door een externe erkende arts.

Van de kostprijs van elk glas of elke contactlens, in voorkomend geval verminderd met de tussenkomst van de ziekteverzekering, wordt 75% terugbetaald met een maximum van 150 euro per glas of per contactlens.

Bij de hernieuwing van correctieglazen of contactlenzen, wordt de financiële tussenkomst bedoeld in het tweede lid slechts toegekend mits wijziging in de dioptrie en na het verstrijken van een periode van twee jaar sinds de vorige tussenkomst.’

HOOFDSTUK 2. Overgangsbepaling

Art. 2. Het personeelslid dat het recht op kosteloze gezondheidszorg geniet, heeft recht op de terugbetaling bedoeld in respectievelijk het tweede of vierde lid, voor de aankoop van een correctiebril of voor de hernieuwing van correctieglazen, voorgeschreven door een oftalmoloog waarnaar het is doorverwezen door een arts van de medische dienst of door een externe erkende arts.

De kostprijs van het montuur en de glazen, in voorkomend geval verminderd met de tussenkomst van de ziekteverzekering, wordt met een maximum van 125 euro terugbetaald.

Voor de hernieuwing van correctieglazen, wordt de prijs van elk glas, in voorkomend geval verminderd met de tussenkomst van de ziekteverzekering, met een maximum van 37 euro per glas terugbetaald. Deze financiële tussenkomst wordt slechts toegekend mits wijziging in de dioptrie en na het verstrijken van een periode van twee jaar sinds de vorige tussenkomst.

HOOFDSTUK 3. Slotbepaling

Art. 3. Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2007, met uitzondering van artikel 2 dat uitwerking heeft met ingang van 1 april 2001 en buiten werking treedt op 1 januari 2007.”

Het bestreden besluit is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 15 oktober 2009.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

Exceptie van de verzoekers

4. De verzoekers voeren in hun memorie van wederantwoord aan dat de verwerende partij het verzoekschrift op 24 december 2009 heeft ontvangen en dat de termijn van 60 dagen voor het indienen van een memorie van antwoord derhalve verstreek op 22 februari 2010. De memorie van antwoord is gedagtekend op 22 februari 2010; de griffiestempel vermeldt als datum evenwel 24 februari 2010. De verzoekers vermoeden dat de verwerende partij de memorie van antwoord laattijdig heeft verstuurd.

Beoordeling

5. Met een op 23 december 2009 ter post aangetekend verzonden schrijven heeft de griffie van de Raad van State een kopie van het verzoekschrift tot nietigverklaring naar de verwerende partij gezonden en heeft zij de verwerende partij erop gewezen dat zij krachtens artikel 6 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over een termijn van zestig dagen beschikte om een memorie van antwoord in te dienen en het administratief dossier neer te leggen. De verwerende partij heeft dit schrijven van de griffie op 24 december 2009 ontvangen. Daags nadien ving de termijn voor het indienen van de memorie van antwoord aan; hij verstreek op 22 februari 2010. Blijkens de poststempel aangebracht op de omslag waarmee de memorie van antwoord ter post aangetekend naar de Raad van State werd verzonden, is zij die dag ingediend. De datum van ontvangst van de memorie op de griffie van de Raad van State speelt geen rol bij de berekening van de termijn voor het indienen van een memorie.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

6. In het eerste middel voeren de verzoekers de schending aan van het legaliteitsbeginsel, van artikel 184 van de Grondwet en van de artikelen X.I.1 en X.I.7 van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (hierna: het RPPol). Zij stellen dat de minister onbevoegd was om het bestreden besluit uit te vaardigen en vragen de toepassing van artikel 159 van de Grondwet. Zij betogen dat de Koning middels het bij wet bekrachtigde RPPol duidelijk het basisprincipe van de kosteloosheid van de gezondheidszorgen heeft vooropgesteld, hetgeen blijkt uit de artikelen X.I.1 en X.I.7 van het RPPol. Wanneer de minister in het artikel X.I.7 van het RPPol de bevoegdheid krijgt om de nadere regels inzake de kosteloosheid der gezondheidszorgen te bepalen, mag hij ten aanzien van dat principe slechts bijkomstige of detailmatige regels uitvaardigen. Met het bestreden besluit stapt de minister echter af van het principe van de kosteloosheid van de gezondheidszorgen -hij voert zeer stringente beperkingen inzake de terugbetaling van de kosten voor brillen in-, wat geen loutere detailregeling is. Aldus heeft de minister zijn bevoegdheid overschreden en raakt hij aan de essentie van het statuut van de politiediensten, wat een schending inhoudt van artikel 184 van de Grondwet.

7. De verwerende partij antwoordt dat uit artikel 87 van de wet van 26 april 2002 houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten (hierna: de wet van 26 april 2002 of de Exoduswet) volgt dat de kosteloosheid van de gezondheidszorgen, voorzien in het statuut van de personeelsleden van de politiediensten, geen onbegrensd systeem is. Zij noemt het opmerkelijk dat ook voor medicijnen en prothesen -waaronder brillen- een tussenkomst is voorzien, aangezien deze niet behoren tot de

gezondheidszorg sensu stricto. Zij verwijst tevens naar artikel X.I.3 van het RPPol, waarin de Koning het aan de minister overlaat om de kosten voor prothesen die ten laste van het personeelslid blijven, te bepalen, en naar artikel X.I.7 van het RPPol dat een meer algemene delegatie van de nadere regels betreffende de kosteloosheid van de gezondheidszorgen naar de minister inhoudt. Zij besluit dat de minister zowel specifiek voor de brillen als meer algemeen voor de verdere uitwerking van de kosteloze gezondheidszorgen regelend kan optreden. Waar de verzoekers stellen dat het bestreden besluit een volledige andere invulling geeft aan het concept van de kosteloze gezondheidszorgen, betoogt de verwerende partij dat de verzoekers aldus voorbijgaan aan enerzijds de grenzen die in de aangehaalde bepalingen zijn gesteld aan de kosteloosheid van de gezondheidszorgen, en anderzijds ook geen oog hebben voor de historiek van de tussenkomst van de overheid inzake brillen. De verwerende partij wijst er ook nog op dat het door de overheid vooropgestelde systeem van kosteloze verstrekking van brillen, zeer lauw werd onthaald door vakbonden en personeel en dat deze laatsten om een systeem van tegemoetkoming hebben gevraagd. Dat heeft geresulteerd in een regeling van -gedeeltelijke- terugbetaling, met akkoord van de vakbonden. Dat systeem is in 2006 nog eens aangepast, met respect voor het zuinigheidsbeginsel. De verwerende partij besluit dat de verzoekers een interpretatie van de kosteloosheid van de gezondheidszorgen voorstaan die de feitelijke en juridische realiteit grondig miskent.

8. In hun memorie van wederantwoord doen de verzoekers nog gelden dat het RPPol in sommige bepalingen de minister belast met de opmaak van “nadere regels”, zoals in artikel X.I.7, maar dat het RPPol nadien door de wet van 26 april 2002 bekrachtigd is en dat blijkens artikel 87 van die wet nog alleen de Koning bevoegd is om de nadere regels te bepalen en niet meer de minister. Door in artikel X.I.7 van het RPPol te bepalen dat de minister de nadere regels inzake de kosteloosheid van de gezondheidszorgen bepaalt, schendt die bepaling dus artikel 87 van de wet van 26 april 2002. De verzoekers menen voorts dat, in de hypothese dat het RPPol onverkort van toepassing blijft, in elk geval geen enkele bepaling van het RPPol in een -slechts- gedeeltelijke kosteloosheid heeft voorzien wat de

brillen aangaat; in de hypothese dat alleen de Koning bevoegd is om de nadere regels te bepalen, stond het op grond van artikel X.I.7 van het RPPol niet aan de minister om die nadere regels zelf te bepalen. De verzoekers menen voorts dat de verwerende partij ten onrechte verwijst naar artikel X.I.3 van het RPPol, nu in de preambule van het bestreden besluit uitsluitend naar artikel X.I.7, eerste lid, van het RPPol wordt verwezen, en dat die bepaling de enige rechtsgrond voor dat besluit vormt. Zij voegen daaraan toe dat wat door de vakbonden werd gevraagd en met hen zou zijn afgesproken, geen afbreuk doet aan de individuele rechten van de personeelsleden.

9. In hun laatste memorie herhalen de verzoekers dat artikel 87 van de wet van 26 april 2002 bepaalt dat de personeelsleden een tussenkomst genieten voor het geheel of een deel van de kosten voor gezondheidszorgen en het de Koning is dewelke de voorwaarden en regels hiertoe dient te bepalen. Alleen het feit dat de minister deze bevoegdheid heeft uitgeoefend maakt het middel gegrond. In de hypothese dat het RPPol in ongewijzigde vorm van toepassing blijft als uitvoering van artikel 87 van de wet van 26 april 2002, is de rechtsgrond van de bestreden beslissing gelegen in artikel X.I.7 RPPol en niet in artikel X.I.3 RPPol, aangezien de bestreden beslissing een wijziging doorvoert in het artikel X.8 van het UBPOL dat uitvoering geeft aan artikel X.I.7 RPPol en niet aan artikel X.I.3 RPPol.

Zelfs indien er van zou worden uitgegaan dat in deze artikel X.I.3 RPPol van toepassing is, dan nog menen de verzoekers dat de delegatie tegen het legaliteitsbeginsel ingaat vermits artikel 87 van de wet van 26 april 2002 manifest stelt dat het de Koning is die de voorwaarden en nadere regels bepaalt en de systematiek uitgewerkt in het bestreden besluit geenszins van detailmatige of bijkomstige aard is. Het legaliteitsbeginsel staat niet toe dat, indien de wet dit opdraagt aan de Koning -binnen het kader van de hier gehanteerde techniek van de wettelijke validatie van delen van het RPPol door de Exoduswet- het bestuur teruggrijpt naar artikel X.I.3 RPPol om daaruit af te leiden dat de Koning zijn bevoegdheid dan op zijn beurt kan delegeren aan de minister.

Beoordeling

10. Artikel 87 van de wet van 26 april 2002 luidt als volgt:

“Onverminderd de vergoedingen bedoeld in de wet van 3 juli 1967 betreffende de preventie van of de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector, genieten de personeelsleden, onder de voorwaarden en volgens de nadere regels bepaald door de Koning, een tussenkomst van de overheid voor het geheel of een deel van de kosten van de gezondheidszorgen.”

Artikel X.I.1 van het RPPol bepaalt:

“Onverminderd artikel X.I.2 en onverminderd de vergoedingen bedoeld in de wet van 3 juli 1967 betreffende de preventie van of de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector, genieten volgende personeelsleden de kosteloze gezondheidszorgen:

[...]

De in het eerste lid bedoelde gezondheidszorgen omvatten de medische zorgverstrekking, de verpleegzorgen, de kinesitherapie, de tandverzorging, de prothesen, de medicijnen en de gevallen van hospitalisatie, inclusief het ziekenvervoer.

[...].”

Artikel X.I.3 van het RPPol bepaalt:

“De ereloon supplementen, de kamersupplementen, de privé-kosten, de andere niet strikt noodzakelijke kosten en de door de minister bepaalde kosten voor prothesen, blijven ten laste van het personeelslid.”

11. De wet van 26 april 2002 heeft, in het kader van de overgangsbepaling bij artikel 184 van de Grondwet, een aantal essentiële bepalingen van het statuut van het personeel van de politiediensten vastgelegd. Een van die essentiële punten, opgenomen in artikel 87 van deze wet, betreft “het principe van de gehele of gedeeltelijke kosteloze medische verzorging voor bepaalde personeelscategorieën”, dat reeds eerder met het RPPol in de rechtsorde ingevoerd was (Parl. Documenten Kamer van Volksvertegenwoordigers, Zitting

2001-2002, Stuk 50-1683/1, p. 5). Voor alle duidelijkheid heeft de wetgever overigens in artikel 136 van de Exoduswet artikel X.1.1 van het RPPol uitdrukkelijk bevestigd, waarmee die bepaling op het niveau van een wettelijke bepaling is getild.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van artikel 86 van de Exoduswet is uitdrukkelijk gesteld dat die bepaling “samengelezen moet worden met de artikelen X.1.1 en volgende van het RPPol”. (loc.cit. p. 19). Titel I van Deel X van het RPPol geldt aldus als de uitvoering van artikel 87 van de Exoduswet; de bepalingen ervan passen binnen de grenzen getrokken door artikel 87 en zij hebben hun geldingskracht volledig behouden, ook waar zij als rechtsgrond dienen voor het ministerieel besluit van 28 december 2001 tot uitvoering van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (hierna: het UBPOL).

12. De Exoduswet heeft de bevoegdheid om de tussenkomst van de overheid in de kosten van de gezondheidszorgen nader te bepalen -en met name te bepalen of de tussenkomst van de overheid in de kosten van de gezondheid betrekking zal hebben op het geheel dan wel een deel van de kosten- gedelegeerd aan de Koning. In dat kader bepaalt artikel X.1.1 RPPol -dat kracht van wet heeft-, welke gezondheidszorgen kosteloos zijn voor bepaalde personeelsleden maar artikel X.1.3 RPPol nuanceert het beginsel door onder meer voor de prothesen -zoals de hier aan de orde staande hulpmiddelen om het zicht te verbeteren- aan de minister de bevoegdheid te verlenen om te bepalen welke kosten ten laste van het personeelslid blijven. In de mate artikel X.1.3 de kosteloosheid van de gezondheidszorg beperkt, vindt die bepaling onmiskenbaar een rechtsgrond in artikel 87 van de wet van 26 april 2002, dat geenszins de absolute kosteloosheid van de gezondheidszorg instelt.

Het UBPOL voert het RPPol verder uit. Zo is artikel X.8 UBPOL duidelijk de concretisering van artikel X.1.3 van het RPPol. Die bepaling kadert in

de bevoegdheidstoewijzing die door de wetgever is ingesteld. De subdelegatie aan de minister om te voorzien in bepalingen omtrent de kosten van prothesen die ten laste van het personeelslid blijven -een eerder marginale bevoegdheid in het geheel van de regeling inzake de kosten van de gezondheidszorg die overigens zeer specifieke maatregelen kunnen vereisen- , is niet van die aard dat de Koning ermee het wezenlijke van zijn bevoegdheid overdraagt.

13. De verzoekers hebben, wat het originele artikel X.8 van het UBPol betreft, de regelmatigheid van de bevoegdheidsdelegatie door de Koning aan de minister niet betwist, hoewel ook daar reeds beperkingen werden ingevoerd op de kosteloze gezondheidszorg. Zij tonen niet aan waarom met betrekking tot de beperkingen die met de bestreden bepalingen worden ingevoerd, een andere redenering zou moeten gelden.

14. Bij het ontwikkelen van het eerste middel gaan de verzoekers uit van een absoluut principe van de kosteloosheid van de gezondheidszorgen voor personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten. Als gezegd is dat beginsel echter genuanceerd, nu de wetgever en Koning zelf uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid om de kosteloosheid van de gezondheidszorgen te temperen. Het middel kan niet worden aangenomen.

B. Derde middel

Vooraf

15. In het tweede middel wordt aangevoerd dat het bestreden besluit het gelijkheidsbeginsel miskent omdat er -nu de ingestelde regelingen voor verschillende periodes gelden- verschillende regelingen worden ingevoerd voor burgers die in wezen onder hetzelfde statuut vallen. In het derde middel wordt de retroactiviteit van de bestreden beslissing bekritiseerd, hetgeen volgens de verzoekers precies de ongelijke behandeling genereert. Het is daarom aangewezen het derde middel vóór het tweede middel te behandelen.

Standpunt van de partijen

16. In het derde middel voeren de verzoekers de schending aan van het algemeen beginsel van de niet-retroactiviteit van de administratieve rechtshandelingen, van artikel 2 van het burgerlijk wetboek, van artikel 190 van de Grondwet en van het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens hen wil de verwerende partij met het bestreden besluit afbreuk doen aan hun verworven rechten. Retroactiviteit kan volgens hen alleen wanneer een wettelijke grondslag voorhanden is, wanneer de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtnaam van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of wanneer de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de dienst en verkregen situaties niet worden aangetast. Geen van die voorwaarden is hier vervuld. Zij zien in de retroactieve regularisatie die het bestreden besluit teweegbrengt een toedekken van het onwettig handelen van de overheid, wat des te meer klemmt gelet op de burgerlijke procedure die zij hebben ingeleid lastens de verwerende partij.

17. De verwerende partij verwijst in haar memorie van antwoord naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State betreffende het voorliggende ministerieel besluit en voert aan dat de in dat besluit opgenomen regeling dezelfde is als de feitelijke regeling die voordien, met akkoord van de vakbonden, reeds vanaf de reorganisatie van de politiediensten in 2001 werd toegepast. Het bestreden besluit regulariseert met andere woorden een feitelijke, uniforme regeling. Die regeling is op de helling komen te staan door een vonnis van de vrederechter te Brussel, waarbij de Belgische Staat werd veroordeeld in terugbetaling van de volledige kosten voor een bril, zodat de rechtszekerheid precies gediend is met de retroactieve werking van het bestreden besluit. De regeling in het bestreden besluit brengt geen enkel nadeel of voordeel toe aan de rechtsonderhorigen, precies omdat de regeling reeds in de praktijk op diezelfde wijze en consequent werd toegepast. De verwerende partij benadrukt hierbij dat het zeker niet de bedoeling was om in een hangende procedure voor de burgerlijke rechter in te grijpen.

18. De verzoekers repliceren in hun memorie van wederantwoord dat het bestreden besluit geen regularisatie inhoudt van een feitelijke toestand, maar van een onwettige toestand. De toestand was dat de Koning voorzag in een kosteloze gezondheidszorg en dat de minister de nadere regels diende te bepalen (artikel X.I.7 RPPol en artikel X.8 UBPol). Op grond van artikel X.8 UBPol bestond de kosteloze gezondheidszorg met betrekking tot brillen in het gratis ter beschikking stellen van brillen in natura. Het bestuur heeft er voor geopteerd via een interne nota en een omzendbrief te voorzien in slechts een gedeeltelijke tussenkomst maar daarmee is de minister zijn bevoegdheid te buiten gegaan en heeft hij de hiërarchie der normen geschonden. Deze onwettige toestand tracht de verwerende partij nu met de bestreden beslissing recht te trekken, en zulks zelfs na de publicatie van artikel 87 van de Exoduswet waarin wordt bepaald dat de Koning de nadere regels bepaalt en niet de minister.

19. In haar laatste memorie beklemtoont de verwerende partij dat er van een absoluut principe van kosteloosheid van gezondheidszorgen voor operationele personeelsleden van de politiediensten geen sprake is. Noch de wetgever, noch de Koning hebben een dergelijk systeem vooropgesteld. De verzoekers trekken uit de oorspronkelijke tekst van artikel X.8 UBPol onterecht de conclusie dat de overheid de intentie had in een onbeperkt terugbetalingssysteem te voorzien. Wat initieel werd beoogd, was een beperking van de kosten voor de overheid door het zelf gaan aankopen van een beperkt aantal modellen van brillen, en deze ter beschikking te stellen van de personeelsleden. Zowel de aankoopprijs van deze brillen als van de glazen kon zodoende door de overheid -door het vaststellen van de maximale kostprijs in de overheidsopdracht- worden beperkt, doch de keuzemogelijkheid voor het personeelslid evenzeer. Zij voegt daaraan toe dat de terugbetaling aan de personeelsleden van een vrije gekozen brilmontuur en glazen zou leiden tot de volledige terugbetaling van de aangekochte brillen tussen 2001 en 2009 wat strijdig zou zijn met het zuinigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel en bovendien contra legem zou zijn want strijdig met de initiële bepaling van artikel X.8 UBPol, artikel 87 van de Exoduswet en met

artikel X.I.3 RPPol. Al deze bepalingen voorzien immers in een beperkte en redelijke tussenkomst van de overheid, welke wordt gewaarborgd door het zelf ter beschikking stellen van brillen. Er werd echter in rechtstreeks overleg met de syndicale partners geopteerd voor het voor de personeelsleden meer voordelige systeem van een terugbetaling waarbij ze zelf de volledige keuzevrijheid inzake de aan te kopen bril hebben. De feitelijke regeling zoals die bestond vóór het aannemen van het bestreden besluit, sluit volledig aan bij de wettelijke en reglementaire bepalingen en een onbeperkte tussenkomst van de overheid gaat volledig in tegen de geest van de juridische bepalingen ter zake.

Beoordeling

20. De verzoekers bekritiseren de terugwerkende kracht die door artikel 3 van het bestreden besluit aan de artikelen 1 en 2 van hetzelfde besluit is toegekend.

21. Het beginsel van de niet-retroactiviteit van administratieve beslissingen is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. De rechtszekerheid vereist onder meer dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Terugwerkende kracht is enkel verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking van de dienst of de continuïteit van de dienst. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, moet nagegaan worden of uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang de terugwerkende kracht kunnen verantwoorden, aangezien dergelijk handelen een categorie van burgers benadeelt op het vlak van de jurisdictionele waarborgen die in het algemeen aan de burgers worden verleend.

22. Te dezen kan niet worden ontkend dat het bestreden besluit ingrijpt in de uitkomst in het voor de justitiële rechter hangend rechtsgeding waarin onder meer de verzoekers als eisende partij optreden. Daaruit volgt dat de verwerende partij uitzonderlijke omstandigheden of dwingende redenen van algemeen belang moet kunnen aantonen die de terugwerkende kracht kunnen verantwoorden.

De verwerende partij verwijst daarvoor naar de “feitelijke regeling” die al vanaf de reorganisatie van de politiediensten in 2001, met akkoord van de vakbonden, wordt toegepast. Dat standpunt wordt niet bijgevalen. Artikel X.8 van het UBPol bepaalde oorspronkelijk dat “op voorschrift van een door de medische dienst erkende oftalmoloog, de medische dienst kosteloos brillen met correctieglazen [verstrekt] [...]”. Het thans bestreden besluit vervangt die regeling vanaf 1 april 2001 in die zin dat het betrokken personeelslid slechts aanspraak kan maken op een geplafonneerde terugbetaling. Er bestaat derhalve inhoudelijk een duidelijk verschil tussen de beide regelingen.

Dat de verwerende partij in de feiten nooit kosteloos brillen heeft verstrekt, maar steeds de in het thans bestreden besluit vervatte regeling heeft toegepast en dat die feitelijke regeling onderhandeld was met de vakbonden, doet daar niets aan af omdat die regeling een praktijk contra legem betrof en de impact van de nieuwe regeling evident moet getoetst worden aan de regeling zoals zij formeel bestond op een vroeger tijdstip.

Een en ander doet besluiten dat de verwerende partij er niet in slaagt de vereiste uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang aan te tonen die rechtvaardigen dat aan het bestreden besluit terugwerkende kracht wordt verleend.

23. Het middel is in die mate gegrond. De regeling opgenomen in artikel 2 van het bestreden besluit situeert blijkens artikel 3 zich volledig in het verleden. De gegrondheid van het middel, als hiervoor uiteengezet, leidt tot de

vernietiging van dit artikel 2. De gegrondheid van het middel leidt, wat artikel 1 betreft, tot de nietigverklaring van artikel 3 in de mate het aan artikel 1 terugwerkende kracht verleent.

C. Tweede middel

Standpunt van de partijen

24. De verzoekers voeren de schending aan van het gelijkheidsbeginsel, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet -op zichzelf en in combinatie met de artikelen 6.1 en 14 van het EVRM-, van de artikelen 2, 7 en 8 van de Exoduswet en van artikel 119 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (hierna: WGP). Zij voeren aan dat het bestreden besluit een verschillende regeling voorziet voor het “verre verleden” (1 april 2001 tot en met 31 december 2006), voor het “recentere verleden” (vanaf 1 januari 2007), en voor de toekomst, waardoor een opdeling ontstaat tussen categorieën van personeelsleden die een uitgave hebben gedaan voor een bril, naargelang het tijdstip waarop zij dit hebben gedaan zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Het gelijkheidsbeginsel is daardoor geschonden omdat er aldus geen echt “eenheidsstatuut” bestaat. Het gelijkheidsbeginsel zien de verzoekers eveneens geschonden door de inbreuk die de minister pleegt op de jurisdictionele waarborgen van de burgers door retroactieve werking toe te kennen aan het bestreden besluit.

25. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat alle personeelsleden in de periode 1 april 2001 tot en met 31 december 2006 onderworpen zijn aan de regeling van artikel 2 van het bestreden besluit en dat alle personeelsleden vanaf 1 januari 2007 ook onderworpen zijn aan de gewijzigde regeling, zoals omschreven in artikel 1 van het bestreden besluit, zodat wel degelijk sprake is van een eenheidsstatuut en een ongelijke behandeling niet aan de orde is. Het staat de overheid vrij om, rekening houdend met de gewijzigde

maatschappelijke context, de reglementering te wijzigen; hier is dit zelfs gebeurd op vraag van de vakbonden. Bovendien is volgens de verwerende partij de ene regeling niet minder voordelig dan de andere, zodat er hoe dan ook van een ongelijke behandeling geen sprake kan zijn. Zij beklemtoont dat met het bestreden besluit nooit de bedoeling voorlag om in te grijpen in een vordering bij de burgerlijke rechter, aangezien het initiatief tot het ministerieel besluit vór daarvoor werd genomen, meer bepaald naar aanleiding van een vonnis van 7 november 2008 van de vrederechter van het vierde kanton te Brussel. Het feit dat de verzoekers beroep hebben ingesteld bij de Raad van State en dat de uitkomst daarvan bepalend zal zijn om al dan niet gelijk te halen bij de burgerlijke rechter, maakt trouwens dat er geen schending is van jurisdictionele waarborgen.

26. In hun memorie van wederantwoord wijzen de verzoekers erop dat zij met de onderhandelingen met de vakbonden geen uitstaans hebben. Zij menen verder dat de redenering van de verwerende partij om te besluiten dat alle personeelsleden steeds gelijk werden behandeld alleen opgaat wanneer de personeelsleden ook allen op hetzelfde moment een nieuwe bril nodig hadden, hetgeen uiteraard niet het geval is. Dat hun annulatieberoep een schending van de jurisdictionele waarborgen tegensprekt, vinden de verzoekers “bijzonder vergaand”: het annulatieberoep poogt net een remedie te zijn tegen die schending.

27. In haar laatste memorie beklemtoont de verwerende partij dat de verschillende regelingen zonder onderscheid van toepassing zijn op alle operationele personeelsleden van de politiediensten op hetzelfde moment, en dat daar anders over oordelen evident zou inhouden dat het bestuur geen enkele wijziging in een terugbetalingssysteem kan brengen, op gevaar af steeds het gelijkheidsbeginsel te schenden doordat zekere personeelsleden ooit in het verleden van een gunstig terugbetalingssysteem hebben kunnen genieten.

28. In hun laatste memorie vallen de verzoekers de stelling van de auditeur-verslaggever, dat uit de vernietiging van de artikelen 2 en 3 van het bestreden besluit volgt dat de aangevoerde ongelijkheid is verholpen, bij. Wel

stellen zij dat het aannemen van het middel een signaal voor de verwerende partij zal zijn dat het bestuur niet mag ingrijpen in het verloop van hangende rechtsgedingen.

Beoordeling

29. De omstandigheid dat verschillende regelingen zich in de tijd opvolgen houdt op zich geen schending in van het gelijkheidsbeginsel. Bovendien heeft de vernietiging van de artikelen 2 en 3 van het bestreden besluit op grond van het tweede middel tot gevolg dat de door de verzoekers aangevoerde ongelijkheid vervalt. Het middel is niet meer relevant. Voorts blijkt uit de bespreking van het tweede middel afdoende dat het bestuur door het verlenen van retroactieve werking aan zijn besluit het verloop van hangende rechtsgedingen niet in het nadeel van de betrokken partijen mag beïnvloeden.

D. Vierde middel

30. In hun memorie van wederantwoord voeren de verzoekers een nieuw middel aan, geput uit de schending van artikel 8 WGP, van artikel 6 van het koninklijk besluit van 6 april 2000 met betrekking tot de adviesraad van burgemeesters en van de substantiële vormvereiste betreffende het advies van de adviesraad van burgemeesters. Zij betogen dat te dezen de adviesraad van burgemeesters wel degelijk binnen de maand een advies heeft verleend, maar dat uit het verslag van de vergadering van die adviesraad -waarvan zij slechts bij raadpleging van het administratief dossier kennis hebben gekregen- blijkt dat het vereiste quorum van acht leden niet was bereikt. Het niet rechtsgeldig verlenen van een advies moet volgens de verzoekers doen besluiten dat het bestreden besluit, wegens de schending van een substantiële vormvereiste, niet regelmatig is tot stand gekomen.

31. In hun laatste memorie stellen de verzoekers dat zij, na lezing van het standpunt van de auditeur-verslaggever -die geconcludeerd had dat het

middel niet gegrond was- en na herevaluatie van de problematiek van oordeel zijn dat de visie van de auditeur de juiste is. Dit wordt begrepen als een afstand van het middel.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de artikelen 2 en 3 van het ministerieel besluit van 8 oktober 2009 tot wijziging van het ministerieel besluit van 28 december 2001 tot uitvoering van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 11 oktober 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche