

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

A R R E S T

nr. 225.923 van 19 december 2013

A. 201.324/V-1902 (I)

Inzake: **1. RIJNKENS** Mark,
 2. SACREAS Benny,
 3. MAES Franz,
 4. MERTENS Karl,
 5. VANISTERBEEK Peter,
 6. HOUSSIN Vincent,
 die allen woonplaats hebben gekozen bij
 Mr. Peter CRISPYN, advocaat,
 Mazestraat 16
 9030 Mariakerke,

A. 201.349/V-1903 (II)

In zake: **1. ARCE** Frédéric,
 2. STAS Jacques,
 3. BOUFFIOUX Serge,
 5. LAMBRECHTS Marc,
 6. DAENEN Georges,
 die allen woonplaats hebben gekozen bij
 Mr. Benoît CAMBIER, advocaat,
 Winston Churchilllaan 253/40
 1180 Brussel,

 4. JEUSETTE Bernard,
 rue des Prés 5A
 4280 Hannuit,

A. 201.432/V-1851 (III)

In zake: **BARTHELEMY** Arthur,
 die woonplaats heeft gekozen bij
 Mr. Marc UYTTENDAELE en
 Mr. Joëlle SAUTOIS, advocaten,
 Bronstraat 68
 1060 Brussel,

tegen, in de drie zaken:

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door:

1. de Minister van Binnenlandse zaken,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mrs. Bruno LOMBAERT, David D'HOOGHE,
Léopold SCHELLEKENS en
Vanessa RIGODANZO, advocaten,
Central Plaza
Loksumstraat 25
1000 Brussel,
2. de Minister van Justitie,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mrs. Steve RONSE en
Günther L'HEUREUX, advocaten,
President Kennedypark 6/24
8500 Kortrijk.

Tussenkommende partijen:

(I)

de politiezone 5403 Rode,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Dirk LINDEMANS en
Mr. Thomas EYSKENS, advocaten,
Keizerslaan 3
1000 Brussel.

(III)

1. de gemeente Beersel,
2. de gemeente Sint-Pieters-Leeuw,
3. de politiezone 5342 Ukkel – Watermaal-Bosvoorde –
Oudergem,
4. de politiezone 5343 Montgomery,
5. de stad Halle,
die alle woonplaats hebben gekozen bij
Mr. Dirk LINDEMANS en
Mr. Thomas EYSKENS, advocaten,
Keizerslaan 3
1000 Brussel,
6. de politiezone 5339 Brussel Hoofdstad – Elsene,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Emmanuel JACUBOWITZ, advocaat,
Tedescolaan 7
1160 Brussel,

7. de politiezone 5341 Zuid,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jérôme SOHIER, advocaat,
Emile de Motlaan 19
1000 Brussel,

8. de politiezone 5340 Brussel-West,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Luc HERICKX, advocaat,
Prins Boudewijnlaan 62/1
1090 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, V^e KAMER,

Gezien het op 8 augustus 2011 ingediende verzoekschrift waarbij Mark RIJNKENS, Benny SACREAS, Franz MAES, Karl MERTENS, Peter VANISTERBEEK en Vincent HOUSSIN de nietigverklaring vorderen van het koninklijk besluit van 11 juni 2011 tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 april 2009 houdende vaststelling van het vakantiegeld van het personeel van de politiediensten (A. 201.324/V-1902);

Gezien het op 8 augustus 2011 ingediende verzoekschrift waarbij Frédéric ARCE, Jacques STAS, Serge BOUFFIOUX, Bernard JEUSETTE, Marc LAMBRECHTS en Georges DAENEN de nietigverklaring vorderen van het voornoemde koninklijk besluit van 11 juni 2011 (A. 201.349/V-1903);

Gezien het op 16 augustus 2011 ingediende verzoekschrift waarbij Arthur BARTHELEMY de nietigverklaring vordert van het voornoemde koninklijk besluit van 11 juni 2011 (A. 201.432/V-1851);

Gezien het op 29 december 2011 ingediende verzoekschrift waarbij de politiezone Rode vraagt om als tussenkomende partij te mogen optreden (A. 201.324/V-1902);

Gelet op de beschikking van 4 januari 2012, waarbij die tussenkomst wordt toegestaan;

Gezien de verzoekschriften ingediend op 5 en 28 oktober, 18 november, 5 en 16 december 2011, en op 25 en 27 januari 2012, waarbij de gemeente Beersel, de gemeente Sint-Pieters-Leeuw, de politiezone Ukkel - Watermaal-Bosvoorde - Oudergem, de politiezone Montgomery, de politiezone Brussel Hoofdstad - Elsene,

de Stad Halle, de politiezone Zuid en de politiezone Brussel-West vragen om als tussenkomende partijen te mogen optreden (A. 201.432/V-1851);

Gelet op de beschikkingen van 27 oktober en 22 november 2011, en van 3 januari en 10 februari 2012, waarbij die tussenkomsten worden toegestaan;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord, van wederantwoord en tot tussenkomst;

Gezien het verslag van mevr. GORIS, auditeur bij de Raad van State, opgemaakt op grond van artikel 12 van de algemene procedureregeling (A. 201.324/V-1902);

Gezien het verslag van mevr. BEECKMAN de CRAYLOO, eerste auditeur bij de Raad van State, opgemaakt op grond van artikel 12 van de algemene procedureregeling (A. 201.349/V-1903 en A. 201.432/V-1851);

Gelet op de kennisgeving van de verslagen aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op arrest nr. 224.067 van 25 juni 2013 van de VIII^e kamer waarbij de debatten worden heropend en waarbij de zaak wordt verwezen naar de algemene rol om te worden toegewezen aan de tweetalige kamer (A. 201.349/V-1903);

Gelet op de beschikking van 28 juni 2013 waarbij de zaak wordt verwezen naar de algemene rol om toegewezen te worden aan de tweetalige kamer (A. 201.324/V-1902);

Gelet op de beschikking van 9 oktober 2013 tot samenvoeging van de zaken met de nummers A. 201.324/V-1902, A. 201.349/V-1903 en A. 201.432/V-1851;

Gelet op de beschikking van 9 oktober 2013, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaken voorkomen op de terechtzitting van 29 oktober 2013 om 14.00 uur;

Gehoord het verslag van de heer ANDERSEN, eerste voorzitter van de Raad van State;

Gehoord de opmerkingen van Mr. L. VANBRABANT, loco Mr. P. CRISPYN, advocaat, die voor de verzoekende partijen verschijnt (A. 201.324/V-1902), van Mr. B. CAMBIER en Mr. A. PATERNOSTRE, advocaten, die voor de drie eerste verzoekende partijen alsmede voor de vijfde en zesde verzoekende partijen verschijnen (A. 201.349/V-1903), van Mr. B.

HEYMANS, loco Mr. M. UYTTENDAELE en Mr. J. SAUTOIS, advocaat, die voor de verzoeker verschijnt (A. 201.432/V-1851), van Mr. L. SCHELLEKENS en Mr. M. THOMAS, loco, Mr. B. LOMBAERT, D. D'HOOGE en Mr. V. RIGODANZO, advocaten, die voor de eerste verwerende partij verschijnen, van Mr. R. MEEUS, loco Mr. St. RONSE en Mr. G. L'HEUREUX, advocaat, die voor de tweede verwerende partij verschijnt, en van Mr. K. HECTORS, loco Mr. D. LINDEMANS, advocaat, die voor de tussenkomende partij (A. 201.324/V-1902) alsmede voor de eerste vijf tussenkomende partijen verschijnt (A. 201.349/V-1903), van Mr. E. JACUBOWITZ, advocaat, die voor de zesde tussenkomende partij verschijnt (A. 201.349/V-1903), en van Mr. M. CHOME, loco Mr. J. SOHIER en Mr. L. HERICKX, advocaat, die voor de zevende en de achtste tussenkomende partij verschijnt (A. 201.349/V-1903);

Gehoord de eensluidende adviezen van mevr. BEECKMAN de CRAYLOO, eerste auditeur, en van mevr. GORIS, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

I. UITEENZETTING VAN DE FEITEN

Overwegende dat de toedracht van de zaak kan worden samengevat als volgt:

1. Op 19 september 2008 heeft de overheid met de politievakbonden een akkoord bereikt om het vakantiegeld voor de leden van het operationeel kader van de politie op te trekken tot 92 % van de maandwedde; deze verhoging zal evenwel gespreid worden in de tijd.

2. Op 29 april 2009 wordt het koninklijk besluit houdende vaststelling van het vakantiegeld van het personeel van de politiediensten uitgevaardigd. Het wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 8 mei 2009 en heeft uitwerking vanaf 1 januari 2009.

Met artikel 1 wordt in het RPPol een nieuw hoofdstuk IIbis ingevoegd in titel III van deel XI bevattende het artikel XI.III.4*bis* en waarbij als algemene basisregel gesteld wordt dat de personeelsleden van de politiediensten een jaarlijks vakantiegeld genieten waarvan het bedrag wordt vastgesteld op 92% van een twaalfde van de geïndexeerde jaarwedde.

De artikelen 3 en 4 bevatten uitzonderingen op die algemene regel. Ze luiden als volgt:

- artikel 3:

" Voor de leden van het operationeel kader, met uitzondering van de leden van het basis- en het middenkader die op 1 oktober 2008 de volle leeftijd van 57 jaar hebben bereikt alsook van de agenten van politie, wordt, in het uitbetalingsjaar 2009, '92 %' in het artikel XI.III.4bis, eerste lid, RPPol, evenwel gelezen als '65 %'."

- artikel 4:

" Voor de leden van het operationeel kader, met uitzondering van de leden van het middenkader die op 1 oktober 2008 de volle leeftijd van 57 jaar hebben bereikt, alsook van de agenten en de inspecteurs van politie, wordt, in het uitbetalingsjaar 2010, '92 %' in het artikel XI.III.4bis, eerste lid, RPPol, evenwel gelezen als '65 %'."

Die bepalingen hebben tot gevolg dat:

- voor het jaar 2009 het nieuwe systeem - een vakantiegeld vastgesteld op 92% van de maandwedde - enkel geldt voor de agenten van politie enerzijds en voor de leden van het basis- en het middenkader die op 1 oktober 2008 de volle leeftijd van 57 jaar hebben bereikt anderzijds; de andere personeelsleden van het operationeel kader krijgen een vakantiegeld berekend op 65% van hun maandwedde;
- voor het jaar 2010 het nieuwe systeem geldt voor de agenten van politie en inspecteurs van politie enerzijds en voor de leden van het middenkader die op 1 oktober 2008 de volle leeftijd van 57 jaar hebben bereikt anderzijds; de andere personeelsleden van het operationeel kader krijgen opnieuw een vakantiegeld berekend op 65% van hun maandwedde;
- vanaf 2011 het vakantiegeld voor alle politieambtenaren op dezelfde wijze wordt vastgesteld.

Tegen de voornoemde artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 29 april 2009 houdende vaststelling van het vakantiegeld van het personeel van de politiediensten wordt een beroep tot nietigverklaring ingediend bij de Raad van State (zaak A.193.228/IX-6431).

3. Bij arrest nr. 212.774 van 26 april 2011 vernietigt de Raad van State de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 29 april 2009 houdende vaststelling van het vakantiegeld van het personeel van de politiediensten (zaak A.193.228/IX-6431).

Het middel, waarin aangevoerd wordt dat het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie geschonden worden doordat de bestreden regeling een onderscheid maakt op basis van leeftijd en op basis van het kader waartoe de ambtenaren behoren, is gegrond verklaard in zoverre het voordeel van de vakantiegeldbonus

alleen toegekend werd aan de leden van het basis- en het middenkader die op 1 oktober 2008 de volle leeftijd van 57 jaar hebben bereikt. De Raad van State heeft geoordeeld dat het opzet om mensen langer aan het werk te houden een algemene draagwijdte heeft en dat bijgevolg de toekenning van een bonus aan de officieren die pensioengerechtigd worden ook voor hen een aansporing kan zijn om aan het werk te blijven. De Raad van State vernietigt de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 29 april 2009 op basis van die ongelijkheid.

4. Op 11 juni 2011 wordt het koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 april 2009 houdende vaststelling van het vakantiegeld van het personeel van de politiediensten uitgevaardigd. Dit besluit vervangt de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 29 april 2009, die werden vernietigd door de Raad van State bij arrest nr. 212.774 van 26 april 2011.

Het koninklijk besluit van 11 juni 2011 wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 17 juni 2011 en heeft uitwerking vanaf 1 januari 2009.

Dat besluit luidt als volgt:

" Art. 1. In het koninklijk besluit van 29 april 2009 houdende vaststelling van het vakantiegeld van het personeel van de politiediensten wordt in de plaats van artikel 3, vernietigd bij arrest nr. 212.774 van de Raad van State van 26 april 2011, het als volgt luidende artikel 3 ingevoegd:

‘ Art. 3. Voor de leden van het basis-, midden- en officierenkader van het operationeel kader, wordt, in het uitbetalingsjaar 2009, “92 %” in het artikel XI.III.4bis, eerste lid, RPPol, evenwel gelezen als “65 %”.’

Art. 2. In hetzelfde besluit wordt in de plaats van artikel 4, vernietigd bij arrest nr. 212.774 van de Raad van State van 26 april 2011, het als volgt luidende artikel 4 ingevoegd:

‘ Art. 4. Voor de leden van het midden- en officierenkader van het operationeel kader, wordt, in het uitbetalingsjaar 2010, “92 %” in het artikel XI.III.4bis, eerste lid, RPPol, evenwel gelezen als “65 %”.’

Art. 3. Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2009.

Art. 4. De Minister bevoegd voor Justitie en de Minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit.”

Dat besluit heeft tot gevolg dat:

- voor het jaar 2009 het nieuwe systeem - een vakantiegeld vastgesteld op 92% van de maandwedde - enkel geldt voor de agenten van politie; de andere personeelsleden van het operationeel kader krijgen een vakantiegeld berekend op 65% van hun maandwedde;

- voor het jaar 2010 het nieuwe systeem geldt voor de agenten van politie en voor de leden van het basiskader; de personeelsleden van het midden- en officierskader van het operationeel kader krijgen opnieuw een vakantiegeld berekend op 65% van hun maandwedge;
- vanaf 2011 het vakantiegeld voor alle personeelsleden van het operationeel kader op dezelfde wijze wordt vastgesteld.

Aldus kiest het bestreden koninklijk besluit opnieuw voor de stapsgewijze invoering van het nieuwe systeem inzake vakantiegeld naargelang het kader. Het leeftijdsonderscheid voor de personeelsleden van het basis- en het middenkader die op 1 oktober 2008 de leeftijd van 57 jaar bereiken hebben, wordt niet opnieuw opgenomen omdat dit aanleiding gaf tot de vernietiging van de oorspronkelijke artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 29 april 2009.

Dat koninklijk besluit van 11 juni 2011 vormt het voorwerp van de onderhavige beroepen.

II. IN RECHTE

A. De handhaving in het geding van de Minister van Justitie

Overwegende dat de Minister van Justitie bij brief van 8 november 2011 verzocht heeft buiten het geding gesteld te worden in de zaak met nummer A. 201.234/IX-7352;

Overwegende dat die zaak wegens verknochtheid is samengevoegd met de zaken A. 201.349/V-1903 en A. 201.432/V-1851; dat de Minister van Justitie, in die laatste zaken, een memorie van antwoord en een laatste memorie heeft ingediend waarin hij zich aansluit bij het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken, zodat zijn verzoek om buiten het geding te worden gesteld doelloos geworden is;

B. Het belang van de verzoekers

Overwegende dat de Belgische Staat aanvoert dat de verzoekers geen belang hebben bij het beroep, in ieder geval niet bij het middel ontleend aan de schending door het bestreden besluit van het beginsel van niet-terugwerkende kracht van bestuurshandelingen;

Overwegende dat die exceptie onlosmakelijk verbonden is met het onderzoek ten gronde van het middel en, meer bepaald, met de vraag of de terugwerkende kracht die de steller ervan aan het bestreden besluit verleent tot gevolg heeft dat bestaande situaties worden aangetast of afbreuk wordt gedaan aan rechten die verkregen zijn door alle of sommige personeelscategorieën waarop het

van toepassing is, en met de gevolgen die daaruit dienen getrokken te worden wat de wettigheid van het besluit betreft;

C. Het middel ontleend aan het beginsel van niet-terugwerkende kracht

Overwegende dat van alle middelen die de verzoekers hebben aangevoerd alleen het middel ontleend aan de schending door het bestreden besluit van het beginsel van niet-terugwerkende kracht onderzocht is door de auditeurs belast met het onderzoek naar de wettigheid van dat besluit;

Overwegende dat in het licht van het beginsel van niet-terugwerkende kracht nagegaan dient te worden hoe het gesteld is met de verschillende personeelscategorieën die onder de bepalingen van het bestreden besluit vallen, namelijk:

- de personeelsleden die onder de gelding van de artikelen 3 en 4 van het voornoemde koninklijk besluit van 29 april 2009 voor 2009 en 2010 aanspraak konden maken op een vakantiegeld gelijk aan 92 % van hun geïndexeerde wedde voor een maand en die met toepassing van de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 11 juni 2011 voor dezelfde twee jaren, hetzelfde vakantiegeld genieten, wat het maximumbedrag is;
- de personeelsleden die aanspraak konden maken op een vakantiegeld gelijk aan 65 % van hun geïndexeerde wedde voor een maand, zowel met toepassing van de artikelen 3 en 4 van het voornoemde koninklijk besluit van 29 april 2009 als krachtens de artikelen 1 en 2 van het voornoemde koninklijk besluit van 11 juni 2011, maar die menen recht te hebben, voor het geheel of een deel van de jaren 2009 en 2010, op een vakantiegeld gelijk aan 92 % van hun geïndexeerde wedde voor een maand op basis van artikel XI.III.4bis RPPoL, ingevoegd bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 29 april 2009;
- de personeelsleden die op basis van de artikelen 3 en 4 van het voornoemde koninklijk besluit van 29 april 2009 aanspraak konden maken op een vakantiegeld gelijk aan 92 % van hun geïndexeerde wedde voor een maand voor het geheel of een deel van de jaren 2009 en 2010, maar die krachtens de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 11 juni 2011 nog slechts aanspraak zouden kunnen maken, voor het geheel of een deel van diezelfde jaren, op een vakantiegeld gelijk aan 65 % van hun geïndexeerde wedde voor een maand, welke personeelsleden eisen dat de zaken blijven zoals ze waren en betwisten dat er enig onverschuldigd bedrag zou zijn dat zij zouden moeten terugbetalen;

Overwegende dat alleen de personeelsleden die tot de laatste twee categorieën behoren in beschouwing moeten worden genomen, aangezien die welke tot de eerste categorie behoren immers niet kunnen hopen enig voordeel te verkrijgen in geval van vernietiging van het bestreden besluit en bijgevolg geen belang hebben bij het middel;

Overwegende dat alle verzoekers in de zaak A. 201.324/V-1902 en de eerste, de tweede, de vierde en de zesde verzoeker in de zaak A. 201.349/V-1903 tot de tweede categorie behoren, terwijl de verzoeker in de zaak A. 201.432/V-1851 en de derde en de vijfde verzoeker in de zaak A. 201.349/V-1903 tot de derde categorie behoren; dat alle verzoekers dus belang hebben bij het beroep, tien onder hen omdat ze zich beroepen op het recht om voor de jaren 2009 en 2010 een vakantiegeld vastgesteld op 92 % te ontvangen, en drie onder hen omdat ze zich beroepen op het recht om het vakantiegeld vastgesteld op 92 %, dat ze rechtmatig ontvangen hebben voor de jaren 2009 en 2010, niet terug te betalen;

Overwegende dat de verzoekers in hoofdzaak aanvoeren dat die twee personeelscategorieën aan het ongewijzigde artikel 1 van het koninklijk besluit van 29 april 2009 een verkregen recht ontnemen op de betaling, voor de jaren 2009-2010, van een vakantiegeld gelijk aan 92 % van hun geïndexeerde wedde voor een maand en dat het bestreden besluit aan dat recht afbraak doet met schending van het beginsel van niet-terugwerkende kracht van bestuurshandelingen; dat zij in dat verband betwisten dat het voor de steller van de handeling zou hebben gegaan om een geval van verplicht herstel met een correctie *ab initio* van de vernietigde artikelen 3 en 4 van het voornoemde koninklijk besluit van 29 april 2009, of om welk ook van de andere gevallen waarin zowel volgens de rechtsleer als volgens de rechtspraak aanvaard kan worden dat bij wijze van uitzondering afgeweken wordt van het beginsel van niet-terugwerkende kracht; dat volgens de verzoekers de onaantastbaarheid van de op grond van artikel 1 van het koninklijk besluit van 29 april 2009 verkregen rechten elke mogelijkheid om van dat beginsel af te wijken volledig uitsluit en op elke andere overweging moet primeren; dat inzonderheid de Belgische Staat zich, volgens hen, niet kan beroepen op de continuïteit van de politiediensten, die in het gedrang zou komen vanwege de aanzienlijke budgettaire weerslag die een vernietiging zou hebben op de goede werking van die diensten, niet alleen omdat de bedragen in kwestie in het licht van de begrotingsmiddelen gerelativeerd moeten worden, maar ook en vooral omdat de verkregen rechten moeten primeren;

Overwegende dat de Belgische Staat en de tussenkomende partijen daarentegen in wezen betogen dat het, om budgettaire redenen en vanwege bijzondere omstandigheden in verband met de goede werking en de continuïteit van de openbare dienst, noodzakelijk was om de bij arrest nr. 212.774 van 26 april 2011 vernietigde handeling met terugwerkende kracht over te doen; dat die verplichting voortvloeit uit de *ratio legis* en het algemene opzet van het koninklijk besluit van 29 april 2009; dat het in feite altijd de wil is geweest van de steller van de regeling om wegens de aanzienlijke budgettaire weerslag ervan het recht op een vakantiegeld dat voor alle personeelscategorieën op uniforme wijze vastgesteld is op 92 % van hun geïndexeerde wedde voor een maand stapsgewijs in te voeren, zulks in overeenstemming met wat beslist is na de onderhandelingen met de vakbonden; dat

er dus geen inbreuk op de rechtszekerheid is geweest door het feit zelf dat de vastgestelde regeling helemaal niets had dat niet voorzien kon worden; dat in het voornoemde arrest, waarbij de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 29 april 2009 vernietigd worden, geenszins het principe van de spreiding in de tijd van de hervorming naargelang de verschillende personeelscategorieën ter discussie gesteld wordt, maar alleen het leeftijdscriterium; dat er in die omstandigheden geen sprake kan zijn van verkregen rechten, aangezien de betrokken personeelsleden normalerwijze konden verwachten dat er op korte termijn nieuwe bepalingen zouden worden uitgevaardigd waarin eveneens zou worden voorzien in een spreiding in de tijd van de hervorming; dat de Staat daaraan toevoegt dat als sommigen, door de zich voorgedane verandering, te veel hebben ontvangen, hij zich ertoe verbindt hun niet de terugbetaling te vragen van het niet-verschuldigde bedrag; dat de andere verzoekers geen enkel belang hebben bij het beroep aangezien ze hoe dan ook niets konden verwachten, noch op grond van het koninklijk besluit van 29 april 2009, noch op grond van dat van 11 juni 2011;

Overwegende dat bij het voornoemde arrest nr. 212.774 van 26 april 2011 alleen de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 29 april 2009 vernietigd zijn, en dat er dus niet van uitgegaan is dat die samen met artikel 1 een onlosmakelijk geheel vormden; dat in dat opzicht uit het arrest blijkt dat de Belgische Staat het tegendeel niet aangetoond en zelfs niet beweerd heeft; dat uit het arrest ook blijkt dat in geval van vernietiging van de artikelen 3 en 4, de verzoekers het recht hadden om vanaf 1 januari 2009 een vakantiegeld te eisen gelijk aan 92 % van hun geïndexeerde wedde voor een maand; dat hoewel in het arrest gesteld wordt dat de steller van de handeling naar aanleiding van de vernietiging van de artikelen 3 en 4, om budgettaire redenen, nieuwe bepalingen zou kunnen aannemen die iedereen zouden benadelen – wat een opportuniteitsoverweging is –, daarin helemaal geen uitspraak gedaan wordt over de mogelijkheid om in rechte bepalingen uit te vaardigen die zouden ingaan tegen het beginsel dat bestuurshandelingen geen terugwerkende kracht mogen hebben;

Overwegende dat, krachtens een algemeen rechtsbeginsel dat ertoe strekt de individuele belangen en de rechtszekerheid veilig te stellen, als regel geldt dat bestuurshandelingen geen terugwerkende kracht hebben, zodat een bestuurshandeling geen bindende rechtsgevolgen kan sorteren op een datum voorafgaand aan de bekendmaking ervan als het om een verordenende rechtshandeling gaat; dat dat beginsel weliswaar niet absoluut is en daarvoor bepaalde jurisprudentiële beperkingen gelden die echter uitzonderlijk moeten blijven en beperkend moeten worden uitgelegd; dat moet worden onderzocht of een of andere van die beperkingen hier eventueel toepasselijk is; dat, in tegenstelling tot wat de verwerende en de tussenkomende partijen in de eerste plaats lijken te beweren, voor de steller van de handeling geenszins de verplichting gold - die hem volgens hen door het vernietigingsarrest nr. 212.774 van 26 april 2011 zou zijn opgelegd - om de vernietigde artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van

29 april 2009 met terugwerkende kracht over te doen; dat hij kon beslissen om de zaken te laten zoals ze ten gevolge van het vernietigingsarrest waren; dat hij zich bevond in een geval van facultatief herstel van de vernietigde bepalingen, dat in de regel geen terugwerkende kracht heeft; dat de uitzonderingen op die regel grotendeels dezelfde zijn als die welke gelden voor het algemeen rechtsbeginsel dat bestuurshandelingen geen terugwerkende kracht mogen hebben; dat indien het voor de steller van de handeling, bij wijze van uitzondering op de regel, weliswaar mogelijk was om nieuwe bepalingen uit te vaardigen die de in het vooruitzicht gestelde hervorming in de tijd zouden spreiden en, op grond van behoorlijk vastgestelde buitengewone omstandigheden, aan deze bepalingen terugwerkende kracht te verlenen, hij dit echter alleen kon doen met inachtneming van de rechten die de verzoekende partijen intussen eventueel hadden verkregen; dat zowel in de rechtsleer als in de rechtspraak weliswaar wordt aangenomen dat terugwerking van bestuurshandelingen in bepaalde gevallen aanvaardbaar is, inzonderheid als ze noodzakelijk is voor de goede werking en de continuïteit van de dienst, maar daarvoor altijd als voorwaarde geldt dat aldus het beginsel van de rechtszekerheid wordt nageleefd en bestaande situaties of verkregen rechten niet worden aangetast, zelfs niet voor de toekomst; dat er geen grond bestaat om rekening te houden met de uitzondering – die met dit geval geen verband houdt – van een wet die de Koning machtigt om voor de uitvoering ervan besluiten uit te vaardigen die in terugwerking voorzien, of van een bekrachtigingswet waarvan de toetsing tot de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof behoort;

Overwegende dat, naar aanleiding van de uitspraak van het vernietigingsarrest, de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 29 april 2009 vernietigd zijn met terugwerking tot de datum waarop ze zijn uitgevaardigd, en dat artikel XI.III.4*bis* RPPol, ingevoegd bij het niet vernietigde artikel 1 van het koninklijk besluit van 26 april 2009, zoals in het vernietigingsarrest uitdrukkelijk wordt vermeld, heeft vastgelegd dat alle personeelsleden van de politiediensten recht hebben op een vakantiegeld dat voor volledige prestaties gedurende het hele refertejaar is vastgesteld op 92% van één twaalfde van de huidige wedde; dat dit recht verkregen is met ingang van de datum waarop het vernietigingsarrest gewezen is en overigens, zoals eveneens in dit arrest is vermeld, uitwerking heeft vanaf 1 januari 2009, met toepassing van het niet vernietigde artikel 6 van het koninklijk besluit van 29 april 2009; dat daaruit volgt dat, los van elke actie ondernomen door de steller van de handeling naar aanleiding van het vernietigingsarrest, alle verzoekers, zodra de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 29 april 2009 vernietigd waren, zich van rechtswege hebben kunnen beroepen op het recht op uitbetaling van een vakantiegeld vastgesteld op 92% voor de jaren 2009 en 2010; dat de steller van de bestreden handeling, door die handeling met terugwerking vast te stellen en opnieuw voor diezelfde jaren te voorzien in een geleidelijke overgang van het vakantiegeld van 65% naar 92%, naargelang van de personeelscategorieën in kwestie, met terugwerkende kracht afbreuk heeft gedaan aan een bestaand recht van de verzoekers en zodoende het algemeen rechtsbeginsel van niet-terugwerkende

kracht heeft geschonden; dat die aantasting van een verkregen recht nog duidelijker naar voren komt voor de drie verzoekers aan wie al een vakantiegeld vastgesteld op 92% is uitbetaald en dit voor de gehele of een deel van de jaren 2009 en 2010; dat het feit dat de verwerende en tussenkomende partijen zich er uitdrukkelijk toe hebben verbonden de reeds gestorte bedragen niet terug te vorderen, niet relevant is; dat de uitzonderlijke omstandigheden die de verwerende en tussenkomende partijen voor het overige aanvoeren om die terugwerking toe te passen, niets afdoen aan de bovenstaande overwegingen; dat het vereiste dat dergelijke omstandigheden bestaan, immers een aanvulling is op het vereiste dat geen verkregen rechten worden aangetast; dat alle verzoekers in zoverre belang hebben bij het middel en dat dit middel gegrond is; dat dit arrest, evenmin als het vorige vernietigingsarrest, in de plaats van het bestuur treedt door het middel gegrond te bevinden, aangezien de bestuursrechter niet de opportuniteit van de maatregel, maar wel de wettigheid ervan bekijkt;

D. De handhaving van de gevolgen in de tijd van het onwettige besluit

Overwegende dat de Belgische Staat in ondergeschikte orde vraagt om, gesteld dat het middel gegrond is, artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State toe te passen teneinde de gevolgen van het koninklijk besluit van 11 juni 2011, waarvan de Raad van State de nietigverklaring zou uitspreken, voor het verleden te handhaven;

Overwegende dat de verwerende en tussenkomende partijen zich tot staving van die vraag voornamelijk beroepen op budgettaire overwegingen, namelijk dat de veralgemeende toekenning vanaf 1 januari 2009 van een vakantiegeld ten belope van 92% van de geïndexeerde wedde voor een maand zou leiden tot budgettaire meerkosten van 31,5 miljoen euro voor de politiezones en van 16 miljoen euro voor de federale politie; dat zulks niet alleen voor de Belgische Staat, maar ook en vooral voor de lokale politiezones aanzienlijke budgettaire gevolgen zou hebben en dus zou leiden tot een verstoring van de goede werking en de continuïteit van de openbare dienst die de politie vormt, inzonderheid doordat dit de aanwerving van extra personeel zou afremmen en de maatregelen teniet zou doen die genomen zijn om de - thans niet gehaalde - norm inzake aantal voltijds-equivalenten, zoals vastgelegd in de organieke tabel, te bereiken; dat diezelfde partijen vervolgens stellen dat het ging om een overgangsmaatregel die bedoeld was om slechts eenmaal uitwerking te hebben voor een beperkte periode die ondertussen verstreken is en die, in deze zin, een eenmalig karakter had; dat de verwerende partijen, om hun in ondergeschikte orde geformuleerde vordering te adstrueren, arrest nr. 54/2008 van 13 maart 2008 van het Grondwettelijk Hof en arrest nr. 196.106 van 16 september 2009 van de Raad van State bij wijze van precedent aanvoeren;

Overwegende dat de verzoekers zich tegen die vordering verzetten; dat zij in hoofdzaak betogen dat de handhaving voor het verleden van de gevolgen van de bestreden handeling indruist tegen het fundamenteel bezwaar dat die handeling louter een overgangsmaatregel is; dat, als de Raad van State zou ingaan op de in ondergeschikte orde geformuleerde vordering, hij het gezag van gewijsde zou schenden van het voormelde arrest nr. 212.774 van 26 april 2011 dat ertoe geleid heeft dat de verzoekers vanaf 1 januari 2009 recht hebben op een vakantiegeld ten belope van 92% van hun geïndexeerde wedde voor een maand krachtens het voormelde artikel XI.III.4*bis* RPPol, en de Raad zodoende dezelfde onwettigheid zou begaan als die welke begaan is door de steller van de handeling waaraan dat arrest een sanctie heeft verbonden; dat ze erop wijzen dat de handhaving voor het verleden van de gevolgen van de bestreden handeling de nietigverklaring volkomen zinloos zou maken en de verzoekers aldus het voordeel zou ontnemen dat deze nietigverklaring hun opleverde; dat daardoor afbreuk zou worden gedaan aan het algemeen beginsel van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel; dat uit die handhaving zelfs zou kunnen worden afgeleid dat de verzoekers de betaling van het vakantiegeld ten belope van 92% van hun geïndexeerde wedde voor een maand voor de jaren 2008-2009 niet meer voor de hoven en rechtbanken zouden kunnen vorderen; dat ze overigens, gelet op het totale jaarlijks budget voor de openbare dienst die de politie vormt, de budgettaire gevolgen van een onvoorwaardelijke nietigverklaring voor de continuïteit van de politiediensten relativeren en zich tot slot beroepen op de rechtsleer en de rechtspraak om erop te wijzen dat artikel 14*ter* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts in volkomen uitzonderlijke omstandigheden toegepast mag worden;

Overwegende dat, zoals het Grondwettelijk Hof heeft opgemerkt in zijn arresten nr. 154/2012 van 20 december 2012, nr. 14/2013 van 21 februari 2013 en nr. 97/2013 van 9 juli 2013, de Raad van State tot nu toe de bevoegdheid verleend door artikel 14*ter* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, zelden aangewend heeft en dat de mogelijkheid om de gevolgen te handhaven met wijsheid en omzichtigheid moet worden gehanteerd wanneer vaststaat dat de vernietiging zonder meer van de bestreden handeling zeer zware gevolgen zou hebben op het stuk van de rechtszekerheid; dat, om uitzonderlijke redenen, weliswaar een tempering kan worden gerechtvaardigd van een onvoorwaardelijke nietigverklaring die, door de aard zelf ervan, zowel voor het verleden als voor de toekomst gevolgen heeft en daardoor te abrupt en te zwaar kan zijn, door de uitwerking ervan in de tijd te moduleren, maar dat niet kan worden aanvaard dat, via het voormelde artikel 14*ter*, de gevolgen van de nietigverklaring volledig teniet worden gedaan en het arrest dat de nietigverklaring uitspreekt, volledig wordt uitgehouden; dat zulks in casu het geval zou zijn, aangezien het gaat om een overgangsmaatregel die, zoals de verwerende en tussenkomende partijen erkennen, bestemd was om uitwerking te hebben gedurende een bepaalde periode die nu definitief verstreken is, en in deze zin een eenmalig karakter had; dat het

inwilligen van de subsidiaire vordering niet alleen ernstig afbreuk zou doen aan de rechten die niet alleen verkregen zijn door de verzoekers, maar ook, door het gevolg *erga omnes* van voormeld arrest nr. 212.774 van 26 april 2011, door alle personen die zich kunnen beroepen op artikel XI.III.4*bis* RPPol; dat de door de verwerende partijen aangevoerde arresten geen verband houden met dit geval, waarin de subsidiaire vordering strekt tot het ongedaan maken van de uitwerking van de door de Raad van State uitgesproken nietigverklaring en van die aard is dat ze de bestuurden de naar aanleiding van het vernietigingsarrest definitief verkregen rechten zou ontnemen; dat die overwegingen volstaan om de in ondergeschikte orde geformuleerde vraag te verwerpen;

E. De kosten

Overwegende dat alle kosten van het beroep ten laste van de Belgische Staat komen en dat de tussenkomende partijen de kosten moeten dragen die samenhangen met hun tussenkomst,

BESLUIT:

Artikel 1.

Het koninklijk besluit van 11 juni 2011 tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 april 2009 houdende vaststelling van het vakantiegeld van het personeel van de politiediensten wordt vernietigd.

Artikel 2.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde koninklijk besluit.

Artikel 3.

De kosten, bepaald op 3.400 euro, komen ten laste van de verwerende partijen ten belope van 1137,5 euro elk en ten laste van de tussenkomende partijen ten belope van 125 euro elk.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de
Ve kamer, op negentien december tweeduizend dertien door:

de HH. R. ANDERSEN,
R. STEVENS,
J. JAUMOTTE,
Mevr. D. LANGBEEN,

eerste voorzitter van de Raad van State,
voorzitter van de Raad van State,
staatsraad,
hoofdgriffier.

De hoofdgriffier,

De eerste voorzitter van de Raad van State,

D. LANGBEEN

R. ANDERSEN