

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 229.211 van 19 november 2014

in de zaak A. 208.610/XIV-35.836

In zake : 1. Tommy DALEMANS
 2. het VRIJ SYNDICAAT VOOR HET OPENBAAR AMBT
 (VSOA)
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Laurence Markey
 kantoor houdend te 1400 Nijvel
 rue de la Procession 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David D'Hooghe en Bruno Lombaert
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 april 2013, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 11 februari 2013 ‘tot wijziging van
sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van
de rechtspositie van het personeel van de politiediensten betreffende de
loonschalen van de aspirant-inspecteurs van politie’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Marijke Van Limbergen heeft een verslag opgesteld.

Dat verslag werd respectievelijk aan de verwerende partij en de verzoekende partijen ter kennis gebracht op 20 maart 2014 en 20 juni 2014.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

Op 12 mei 2014 heeft de hoofdgriffier, op verzoek van het aangewezen lid van het auditoraat, aan de verwerende partij de mededeling ter kennis gebracht, bedoeld in artikel 14*quinquies* van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

De verwerende partij heeft gevraagd om te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 oktober 2014.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frank Vandevoorde, die *loco* advocaat Laurence Markey verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat David D’Hooghe, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Marijke Van Limbergen heeft 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. Vóór de inwerkingtreding van het bestreden besluit, voorzag artikel II.II.7 van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 ‘tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten’ (hierna: RPPol) dat de aspirant-inspecteur van politie de loonschaal B1 genoot.

3.2. Met het koninklijk besluit van 24 oktober 2012 ‘tot wijziging van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten betreffende de loonschalen van de aspirant-inspecteurs van politie’ wordt het tweede lid van artikel II.II.7 van het RPPol vervangen, waardoor de aspirant-inspecteurs van politie die worden aangesteld vanaf 1 oktober 2012 de loonschaal HAU1 genieten.

Het beroep tot nietigverklaring tegen het voormelde koninklijk besluit wordt verworpen bij arrest nr. 224.485 van 20 augustus 2013.

3.3. Het koninklijk besluit van 11 februari 2013 ‘tot wijziging van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten betreffende de loonschalen van de aspirant-inspecteurs van politie’ bepaalt:

“Artikel 1. In artikel II.II.7, tweede lid, RPPol, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 24 oktober 2012, wordt het tweede lid vervangen als volgt :

" De aspirant-inspecteur van politie die voortspuit uit het kader van agenten van politie in het raam van de bevordering door overgang naar het basiskader bedoeld in artikel VII.II.9, behoudt de loonschaal die hij bezat de dag voorafgaand aan zijn aanstelling tot aspirant-inspecteur van politie. De overige aspiranten-inspecteur van politie genieten de loonschaal HAU1. "

Art. 2. In artikel VII.II.22, eerste lid, 1°, RPPol, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 24 oktober 2012, worden de woorden " , verminderd met de normale duur van de basisopleiding van het basiskader, " ingevoegd tussen de woorden " na

zes jaar " en de woorden " in de loonschaal B1; ".

Art. 3. Het koninklijk besluit van 24 oktober 2012 tot wijziging van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten betreffende de loonschalen van de aspirant-inspecteur van politie, wordt ingetrokken.

Art. 4. Dit besluit is van toepassing op hen die tot aspirant-inspecteur van politie worden aangesteld vanaf 1 oktober 2012 [...].”

3.2. Het verslag aan de Koning voorafgaand aan dit besluit luidt:

“Het besluit waarvan wij de eer hebben het ter ondertekening aan Uwe majesteit voor te leggen, wijzigt sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten betreffende de loonschalen van de aspirant-inspecteur van politie.

Daar waar de aspiranten-inspecteur die de basisopleiding hebben aangevat vóór 1 oktober 2012 allen verloond werden in de loonschaal B1, worden de aspiranten-inspecteur die de basisopleiding sinds die datum aanvatten, verloond in een loonschaal van het kader van agenten van politie. Namelijk hetzij de loonschaal HAU1 voor de aspiranten-inspecteur die extern zijn geworven, hetzij de loonschaal die zij bezaten de dag voorafgaand aan hun aanstelling tot aspirant-inspecteur voor diegenen onder hen die overgaan naar het basiskader in het raam van de sociale promotie.

Die maatregel zal, op jaarbasis, op de loonmassa thans voorbehouden aan die aspiranten, 1.946 KEUR opleveren, hetgeen de inplaatsstelling van 46 extra aspiranten-inspecteur toelaat. Ze strekt ertoe een bijkomende financiering te garanderen in het raam van de maatregelen, getroffen door de regering en goedgekeurd door de Ministerraad op 11 mei 2012, gericht op een betere aanwending van het personeel van de politiediensten in de strijd tegen de overlast en de criminaliteit, zoals de versterking van de spoorwegpolitie, de federale reserve, de operationele eenheden van de federale politie en de verhoging van het jaarlijks aanwervingsquota van kandidaat-inspecteurs met 100 eenheden ten voordele van de politiezones en de federale politie, om tegemoet te komen aan de massale vertrekken in het raam van de pensioneringen.

Om die maatregel tot het strikt noodzakelijke te beperken, voorziet artikel 2 van dit ontwerp van koninklijk besluit dat de periode van de basisopleiding in aanmerking zal worden genomen voor de berekening van de zes jaren loonschaalanciënniteit, waarna de betrokken personeelsleden, mits de naleving van de andere voorwaarden, over kunnen gaan naar de loonschaal B2, om alzo het verloop van hun baremische loopbaan niet te vertragen.

De terugwerkende kracht van de door dit ontwerp van koninklijk besluit genomen maatregel, wordt gerechtvaardigd, gelet op de opmerkingen van de Raad van State ter zake, door het feit dat de maatregel, met de voormelde goedkeuring van de Ministerraad, reeds werd begroot en geconcretiseerd door de aanwerving van aspirant-inspecteurs van politie die hun basisopleiding op 1 oktober 2012 hebben aangevat om zo het tekort aan inspecteurs van politie op te vangen en de operationele continuïteit van de politiediensten te waarborgen. Het treffen van deze bepalingen laat toe om de sinds die datum aangestelde aspiranten op een juridisch correcte manier te verlonen in een loonschaal HAU en de coherentie van de loonevolutie, voorzien in het raam van de loopbaan van de personeelsleden van het

operationeel kader, te verzekeren.

Door de toepassing van dit besluit op de aspiranten-inspecteur die hun basisopleiding aanvatten op 1 oktober 2012, alsook op de toekomstige aspiranten, vrijwaart de overheid, uiteraard samen met andere maatregelen, de budgetten en de werking van de politiediensten.”

Dit is het bestreden besluit.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging - pleitnota

4. De verwerende partij legt ter terechtzitting een pleitnota neer, die zij reeds voorafgaandelijk had meegedeeld aan de verzoekende partijen, het auditoraat en de Raad.

5. Het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: de algemene procedureregeling) voorziet niet in de mogelijkheid om een pleitnota als een processtuk neer te leggen.

Het is de partijen echter wel toegestaan om nieuwe feiten die een invloed kunnen hebben op de ontvankelijkheid of de gegrondheid van het beroep, aan de Raad van State ter kennis te brengen. In zoverre de door verwerende partij neergelegde pleitnota op dergelijke feiten betrekking heeft, kan ze dan ook bij de zaak worden betrokken. In zoverre de pleitnota geen betrekking heeft op dergelijke feiten, maar de neerslag vormt van de uiteenzetting ter terechtzitting, wordt ze niet als een processtuk, maar als een loutere inlichting in aanmerking genomen.

Voorst wordt in de pleitnota ook gevraagd de gevolgen van de vernietiging te beperken, “in voorkomend geval” op grond van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Aangezien de algemene procedureregeling niet voorziet in een georganiseerde schriftelijke procedure wanneer een dergelijk verzoek wordt ingediend in het raam van een nietigverklaring te bevelen met toepassing van artikel 14^{quinquies} van de algemene procedureregeling en aangezien dit verzoek aan het tegensprekelijk

debat werd onderworpen, kan de pleitnota ook op dat punt in aanmerking worden genomen.

IV. Samenvoeging

6. De bestreden beslissing maakt ook nog het voorwerp uit van een ander beroep tot nietigverklaring (G/A 208.595/VIII-8588). Dit beroep is evenwel nog niet in staat van wijzen. Het samenvoegen met deze zaak en de verwijzing ervan door de voorzitter van de Raad van State naar de tweetalige kamer zou aldus nodeloos de rechtsgang vertragen. Op de vraag van de verwerende partij tot samenvoeging wordt daarom niet ingegaan.

V. Toepassing van artikel 14quinquies algemene procedureregeling

Standpunt van de verwerende partij

7. In het auditorsverslag wordt de nietigverklaring van artikel 4 van het bestreden besluit voorgesteld.

De verwerende partij heeft geen verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend, doch heeft gevraagd om te worden gehoord.

8. Ter terechtzitting betoogt de verwerende partij in hoofdde dat het sanctiemechanisme van het voornoemde artikel 30, § 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 14quinquies van de algemene procedureregeling geen toepassing vindt. In de eerste plaats hebben de verzoekende partijen om de voortzetting van de rechtspleging verzocht en dit op onbeperkte wijze en zonder enig voorbehoud en dus voor de volledige rechtspleging. Voorts zou de nietigverklaring van het bestreden besluit disproportionele gevolgen hebben. Dat deze regeling geen andere optie zou laten dan de vernietiging, spreekt de verwerende partij tegen op grond van de volgende argumenten: er is te dezen wel degelijk een verzoek tot voortzetting ingediend; de

toepassing van het sanctiemechanisme is een mogelijkheid en geen verplichting en de sanctie bij het nalaten tijdig de voortzetting te vragen, is bij een vernietiging van een geheel andere orde dan de verwerping van het beroep wegens een vermoeden van afstand van geding. Voorts valideert de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof geenszins de automatische toepassing van het sanctiemechanisme. Te dezen zou de nietigverklaring van het bestreden besluit met toepassing van de voormelde bepalingen een onevenredige sanctie inhouden en het recht van de verwerende partij op toegang tot de rechter onevenredig beperken. De nietigverklaring is onevenredig ten aanzien van de doelstellingen die het bestreden besluit beoogt te bereiken en zij zou tot gevolg hebben dat ook het andere beroep tot nietigverklaring zonder voorwerp zou worden. Aldus zou de nietigverklaring verder gaan dan het louter sanctioneren van een partij die in een welbepaalde procedure de voorgeschreven procedurevoorschriften niet heeft nageleefd.

In ondergeschikte orde betoogt de verwerende partij dat de sanctie van artikel 30, § 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dient te worden beperkt tot artikel 4 van het bestreden besluit ten aanzien van de eerste verzoeker alleen.

Beoordeling

9. Naar luid van artikel 30, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 14^{quinquies} van de algemene procedureregeling wordt in een versnelde rechtspleging tot nietigverklaring voorzien indien noch de verwerende partij, noch degene die belang heeft bij de beslechting van het geschil, een verzoek tot voortzetting van de procedure indient binnen een termijn van dertig dagen die ingaat met de betekening van het verslag van de auditeur waarin de nietigverklaring wordt voorgesteld.

10. De toepassing van artikel 14^{quinquies} van de algemene procedureregeling is uitsluitend afhankelijk van een nalaten door de verwerende partij of van degene die een belang heeft bij de beslechting van het geding, om

tijdig de voortzetting van de procedure te vragen. Hoewel een nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling inderdaad van een andere orde is dan de verwerping ervan, zag de wetgever evenwel “geen enkele reden” om beide situaties niet op dezelfde wijze te behandelen (memorie van toelichting, *Parl. St. Kamer* 2005-2006, nr. 51 2479/1, 49). De Raad van State heeft daarbij niet nog de ruimte gekregen om de opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid en de aangevoerde middelen te onderzoeken en er eventueel anders over te oordelen dan het auditoraat. De Raad van State mag zich immers over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van het beroep niet uitspreken aangezien de verwerende partij heeft nagelaten om de voortzetting van de procedure te verzoeken. Niettegenstaande het tekstargument afgeleid uit het gebruik van het woord “kan” in artikel 30, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beoogde de wetgever klaarblijkelijk een “«automatische» vernietiging indien de verwerende partij of de tussenkommende partij het verslag waarin het lid van het auditoraat de vernietiging voorstelt, niet betwist door middel van een ontvankelijk verzoek tot voortzetting (memorie van toelichting, *Parl. St. Kamer* 2005-06, nr. 51 2479/001, 15). De beoordelingsbevoegdheid die derhalve uit het gebruik van “kan” blijkt, is derhalve beperkt tot de gevallen van overmacht of van onoverwinnelijke dwaling. Enkel deze hypothese kan voorkomen dat deze “automatische” nietigverklaring geschiedt eenmaal de voorwaarden daartoe zijn vervuld.

Voorts doet de omstandigheid dat de verzoekende partijen de voortzetting van de procedure hebben gevraagd, aan het voorgaande evenmin afbreuk. In de eerste plaats is deze voortzetting door de verzoekende partijen gesteund op de verplichting gesteld in artikel 21, zesde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in de versie die van toepassing is op het voorliggende beroep. Ze houdt aldus een reactie in op het voor hen ongunstig gedeelte van het auditoraatsverslag en strekt, wat dit gedeelte betreft, tot het afwenden van het wettelijk vermoeden van afstand bepaald in het voornoemde artikel 21. In de tweede plaats mag in de mate dat het verslag de gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden besluit voorstelt, een verzoekende partij niet worden beschouwd als “degene die een belang heeft bij de beslechting van het geschil” bedoeld in

artikel 30, § 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (*cf.* verslag aan de Koning voorafgaand aan het koninklijk besluit van 25 april 2007 ‘tot wijziging van diverse besluiten betreffende de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’). Een voortzetting door een verzoekende partij kan derhalve niet als rechtsgevolg hebben dat een zaak wordt voortgezet ook wat de door het auditoraat voorgestelde (gedeeltelijke) vernietiging betreft.

11. Zonder dat de Raad van State de vraag moet beantwoorden of op het voorliggende geschil de aangevoerde artikelen 6, lid 1 en/of 13 EVRM van toepassing zijn, volstaat te dezen de vaststelling dat het in die bepalingen vervatte recht op toegang tot de rechter aan eenieder moet worden gewaarborgd, maar dat dit recht kan worden onderworpen aan voorwaarden, die er evenwel niet toe mogen leiden dat dit recht op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast.

Hoe zwaar ook het gevolg van de niet-naleving van dit procedurevoorschrift voor de verwerende partij moge zijn - zij leidt immers onder meer tot de nietigverklaring *erga omnes* van het bestreden besluit -, het opgelegde vormvoorschrift belemmert niet op onverantwoorde wijze de toegang tot de rechter. De toepassing van artikel 14*quinquies* van de algemene procedureregeling is immers uitsluitend afhankelijk van een nalaten door de verwerende partij of van degene die een belang heeft bij de beslechting van het geding, om tijdig de voortzetting van de procedure te vragen. De inhoud van dit verzoek tot voortzetting kan zich, formeel gezien, beperken tot de loutere bevestiging dat de betrokken partij in haar verweer volhardt, ondanks de conclusie van het verslag. Het verzoek moet dus niet gemotiveerd zijn, noch vermelden waarom niet wordt ingestemd met het verslag: daartoe strekt de mogelijkheid tot het indienen van laatste memories. Voorts sluit deze bepaling de eventuele toepassing niet uit van het algemene rechtsbeginsel dat de strengheid van de wet in geval van overmacht of van onoverwinnelijke dwaling kan worden gemilderd.

De beweringen dat de vernietiging van het bestreden besluit onevenredig is ten aanzien van de doelstellingen die het bestreden besluit beoogt te bereiken en dat bij “meesleep” ook een ander beroep zonder voorwerp zou worden, hebben voorts geen betrekking op het door de verwerende partij aangevoerde recht op daadwerkelijke toegang tot de rechter – ze betreffen enkel de eventuele gevolgen van de op te leggen nietigverklaring – en de omvang daarvan belet op zich niet dat de verwerende partij daadwerkelijk haar recht op toegang tot de rechter heeft kunnen aanwenden.

12. De verwerende partij beperkt zich tot de mededeling dat “door een ongelukkige samenloop van omstandigheden” zij niet binnen de gestelde termijn een verzoek tot voortzetting heeft ingediend. Dit vormt geen overmacht noch onoverkomelijke dwaling die toelaat de gestelde sanctie te ontlopen.

Uit wat voorafgaat, volgt dat er aanleiding is om toepassing te maken van artikel 30, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

VI. Heropening van het debat

13. Het bestreden besluit is een reglementair besluit. Het is derhalve in beginsel één en ondeelbaar. Dit impliceert dat wanneer de Raad van State heeft vastgesteld dat in een ontvankelijk annulatieberoep een gegrond middel wordt aangevoerd, hij in beginsel het bestreden besluit in haar geheel vernietigt. Wanneer, in afwijking van het voornoemde beginsel wordt overgegaan tot een gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit, moet aan twee voorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats moet blijken dat de gedeeltelijke vernietiging aan de verzoeker volledige genoegdoening geeft in het licht van het door hem aangevoerde belang. Vervolgens moet komen vast te staan dat het vernietigde gedeelte kan worden afgesplitst van de rest van het bestreden besluit en dat de overheid ook afgezien van het afgesplitste gedeelte voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken

overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming van het besluit waarvan het betreffende gedeelte een onlosmakelijk onderdeel is, vermits het bestreden besluit voor het overige hoe dan ook zou blijven bestaan.

Er dient derhalve eerst nagegaan te worden of de gedeeltelijke vernietiging tegemoetkomt aan het belang van de verzoekende partijen, en pas daarna of dit gedeelte afsplitsbaar is van de rest.

14. Het auditoraat bevindt in het verslag het eerste middel gegrond en stelt de nietigverklaring voor van artikel 4 van het bestreden besluit “in zoverre het aan de artikelen 1 en 2 van hetzelfde besluit terugwerkende kracht verleent tot 1 oktober 2012”.

Eerste verzoeker betoogt in het inleidende verzoekschrift dat het geen enkele twijfel lijdt dat hij een persoonlijk belang heeft en dat het “koninklijk besluit [...] een drastische wijziging in[houdt] van [zijn] pecuniaire rechten zowel in het verleden als in de toekomst. Het koninklijk besluit creëert een toestand met nadelige gevolgen voor de rechtspositie van verzoeker[...].”. Uit deze *passus* leidt de Raad van State af dat minstens eerste verzoeker acht dat hij een belang heeft bij de gehele vernietiging van het bestreden besluit.

Uit het verslag noch uit de proceduristukken blijkt of voldaan is aan de hiervoor gestelde voorwaarden om af te wijken van het ondeelbaar karakter van een reglementair besluit en om over te gaan tot de gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden besluit. Dit doet voor de Raad van State ambtshalve de vraag rijzen of, in het licht van wat minstens de eerste verzoeker inzake zijn belang heeft uiteengezet in het verzoekschrift, de door het auditoraat voorgestelde gedeeltelijke vernietiging aan de verzoekers volledige genoegdoening geeft in het licht van het door hem aangevoerde belang en zo ja, of de akte splitsbaar is. Aangezien dit een element betreft dat ertoe strekt de beslechting van het geschil te beïnvloeden en dit niet het voorwerp is geweest van een tegensprekelijk debat, houdt het recht op tegenspraak in dat de partijen hierover

debat moeten kunnen voeren (zie *mutatis mutandis* EHRM 16 februari 2006, Prikyan en Angelova / Bulgarije, punt 42; EHRM 5 september 2013, Čepek / Tsjechische Republiek, punt 45).

15. Daarmee is er aanleiding tot het bevelen van een aanvullend onderzoek wat het belang van de verzoekende partijen betreft bij de gehele nietigverklaring van het bestreden besluit en tot het onderzoek van de overige middelen van het beroep.

VII. *Conclusie*

16. In die omstandigheden wordt de uitspraak over de omvang van de te bevelen nietigverklaring uitgesteld, alsook het er nauw mee samenhangende verzoek tot toepassing van het bepaalde in artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

BESLISSING

1. Het debat wordt heropend.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien november tweeduizend veertien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Carlo Adams,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques