

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.482 van 9 juni 2015
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. Bij arrest nr. 229.211 van 19 november 2014 is het debat
heropend en is het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat
gelast met het aanvullend onderzoek.

Auditeur Marijke Van Limbergen heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie en een verzoek tot voortzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 mei 2015.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frank Vandevoorde, die *loco* advocaat Laurence Markey verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Leopold Schellekens, die *loco* advocaten David D'Hooghe en Bruno Lombaert verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen 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. Voor een samenvatting van de feiten kan worden verwezen naar het tussenarrest nr. 229.211 van 19 november 2014.

IV. Wat de ontvankelijkheid van het beroep ratione personae in hoofde van de tweede verzoekende partij betreft

Standpunt van de partijen

4. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij aan dat de tweede verzoekende partij, het VSOA, niet de vereiste procesbekwaamheid aantoont.

Zij zet uiteen dat een organisatie die werknemers vertegenwoordigt volgens vaste rechtspraak van de Raad van State slechts over de vereiste procesbekwaamheid voor de Raad van State beschikt voor zover zij op grond van de toepasselijke wettelijke of reglementaire bepalingen betrokken moest worden bij de uitwerking van de bestreden administratieve rechtshandeling of voor zover zij aanklaagt hier niet betrokken bij te zijn geweest. De verdediging van de collectieve belangen van haar leden volstaat met andere woorden niet om haar procesbekwaamheid aan te tonen.

5. In hun memorie van wederantwoord repliceren de verzoekende partijen hierop dat het verzoekschrift werd ingediend middels één verzoekschrift op verzoek van een natuurlijke persoon en een vakorganisatie. Wat de tweede verzoekende partij betreft, wordt erop gewezen dat deze een vakorganisatie is die eveneens de bekwaamheid heeft om in rechte op te treden en de nietigverklaring van de bestreden beslissing te vorderen. Deze verzoekende partij meent bovendien belang te hebben omdat zij op ontvankelijke wijze de gemeenschappelijke belangen van haar leden kan verdedigen. Zij kan in haar hoedanigheid van vakorganisatie op ontvankelijke wijze het bestreden besluit aanvechten aangezien het ingestelde beroep valt onder haar maatschappelijk doel, zoals gedefinieerd in artikel 2 van haar statuten.

Beoordeling

6. In het verslag waarnaar het aanvullend auditoraatsverslag verwijst, oordeelt het auditoraat dat de tweede verzoekende partij procesbekwaamheid ontbeert. De procesbekwaamheid van een syndicale organisatie is beperkt tot de vrijwaring van haar erkende prerogatieven en bevoegdheden, wat impliceert dat zij alleen gerechtigd is middelen aan te voeren die betrekking hebben op haar betrokkenheid bij de overheidsdienst of er een rechtstreekse weerslag op hebben.

De verzoekende partijen voeren drie middelen aan. In een eerste middel wordt de schending van het beginsel van de niet-retroactiviteit, van de juridische zekerheid, van het *standstill*-beginsel en van het beginsel van het rechtmatig vertrouwen aangevoerd. In een tweede middel wordt de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' aangevoerd. In een derde middel wordt de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van artikel 119 van de wet van 7 december 1998 'tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveaus' (hierna: de WGP) aangevoerd.

De tweede verzoekende partij voert derhalve geen middel aan dat steunt op een schending van haar prerogatieven.

7. De verzoekende partijen betwisten de bevindingen van het auditoraat niet wat de niet-ontvankelijkheid van het door de tweede verzoekende partij ingediende vernietigingsberoep betreft. De Raad van State ziet dan ook geen redenen om het anders te zien dan het auditoraat doet.

8. Het beroep tot nietigverklaring is niet-ontvankelijk wat de tweede verzoekende partij betreft.

De eerste verzoekende partij wordt hierna aangeduid als

verzoeker.

VI. Wat het belang van verzoeker bij de gehele vernietiging van het bestreden besluit betreft

9. In het tussenarrest nr. 229.211 van 19 november 2014 heeft de Raad van State het volgende gesteld:

“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 zijn 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 geheel 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.”

10. In het aanvullend auditorsverslag wordt vastgesteld dat verzoeker om zijn belang bij het onderhavige vernietigingsberoep te onderbouwen, aanvoert dat het bestreden besluit “een drastische wijziging in[houdt] van [zijn] pecuniaire rechten zowel in het verleden als in de toekomst”. Uit de uiteenzetting van het eerste middel blijkt dat het meer bepaald om een netto loonverlies van ongeveer € 70/maand gaat in vergelijking met aspirant-inspecteurs van politie die onder het vroegere regime (meer bepaald loonschaal B1) vielen.

Het bestreden besluit van 11 februari 2013 wijzigt artikel II.II.7 van het RPPol in die zin dat de aspirant-inspecteurs van politie die vanaf 1 oktober 2012 worden aangesteld de loonschaal HAU1 genieten (in plaats van de voordien

toepasselijke - hogere - loonschaal B1). Dat deze loonschaal retroactief wordt gewijzigd met ingang van 1 oktober 2012, is het gevolg van artikel 4 dat namelijk stelt dat de bestreden regeling van toepassing is op hen die vanaf 1 oktober 2012 worden aangesteld tot aspirant-inspecteur.

De gedeeltelijke vernietiging zoals die in het auditorsverslag van 28 februari 2014 werd voorgesteld (namelijk beperkt tot de vernietiging van artikel 4 van het bestreden besluit, dat de loonschaalwijziging met terugwerkende kracht doorvoert met ingang van 1 oktober 2012), brengt met zich mee dat het koninklijk besluit niet langer met terugwerkende kracht wordt ingevoerd. Door de vernietiging van artikel 4 van het bestreden besluit is de bestreden regeling immers niet langer verbindend vanaf 1 oktober 2012, maar vanaf de tiende dag na die van de bekendmaking van het bestreden besluit in het Belgisch Staatsblad, zijnde vanaf 4 maart 2013. Dit houdt in, meer concreet, dat enkel de aspirant-inspecteurs van politie die worden aangesteld vanaf 4 maart 2013 de loonschaal HAU1 genieten en dat de aspirant-inspecteurs van politie die, zoals verzoeker, op 1 oktober 2012 werden aangesteld, de loonschaal B1 genieten. Met andere woorden bij een gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit (meer bepaald bij de vernietiging van artikel 4) zal verzoeker dus nog onder de oude regeling vallen en zullen enkel diegenen die vanaf 4 maart 2013 worden aangesteld de nieuwe (lagere) loonschaal HAU1 genieten. Verzoekers' pecuniaire situatie zal evenwel dezelfde zijn als die van de aspirant-inspecteurs van politie aangesteld vóór de wijziging aangebracht door het thans bestreden besluit. Een vernietiging op grond van de overige middelen levert verzoeker - in het licht van het door hem uiteengezette belang - dan ook geen enkel bijkomend voordeel op. Een vernietiging beperkt tot artikel 4 van het bestreden besluit zal verzoeker een volledige genoegdoening geven in het licht van het door hem aangevoerde belang.

Voorts blijkt uit het aanvullend verslag dat artikel 4 kan worden afgesplitst van de rest van het bestreden besluit en dat de overheid ook afgezien van het afgesplitste gedeelte voor het overige hetzelfde besluit zou kunnen hebben uitgevaardigd.

Aangezien, zoals blijkt uit wat voorafgaat, een gebeurlijke vernietiging van artikel 4 van het bestreden besluit aan verzoeker volledige genoegdoening geeft in het licht van het door hem aangevoerde belang, is, zo besluit de auditeur, een verder onderzoek van de overige middelen overbodig.

11. Verzoeker betwist deze conclusies in het aanvullend auditoraatsverslag niet. Na kennisneming van dat verslag heeft hij immers niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Hij verzuimt immers om op die analyse nog inhoudelijk te reageren.

12. De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en valt aldus de redenering van het aanvullend verslag bij dat vernietiging van artikel 4 van het bestreden besluit volledige genoegdoening schenkt in het licht van het door hem ingeroepen belang.

VII. Toepassing van artikel 14ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

Uiteenzetting

13. Zoals uit het tussenarrest nr. 229.211 van 19 november 2014 blijkt, vraagt de verwerende partij in haar pleitnota van 8 oktober 2014 om de gevolgen van de vernietiging van artikel 4 van het bestreden besluit op grond van artikel 14ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te beperken tot verzoeker. Ter staving van deze vraag stelt zij dat “immers bezwaarlijk [kan] worden verantwoord dat louter processuele redenen, eigen aan de door de verzoekende partij ingestelde procedure en het verloop ervan, tot gevolg zouden hebben dat alle personen die zich in dezelfde relevante omstandigheden bevinden als de verzoekende partij, maar die geen verzoek tot nietigverklaring hebben ingediend, aanspraak zouden kunnen maken op rechtsherstel dat voortvloeit uit een vernietiging *erga omnes*”.

14. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij daar nog aan toe dat indien iemand zich benadeeld acht door een aanvechtbare bestuurshandeling, hij deze ook met een vernietigingsberoep dient aan te vechten, bij gebrek waaraan tot rechtsverwerking moet worden besloten. Zij stelt nog dat dit des te meer geldt nu de vernietiging van artikel 4 in toepassing van artikel 30, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 14*quinquies* van de algemene procedureregeling een onevenredige sanctie zou inhouden ten aanzien van de doelstellingen die het bestreden besluit beoogt te bereiken. Zij meent ook dat de toepassing van voormeld sanctiemechanisme tot gevolg zou hebben dat de procedure gericht tegen hetzelfde besluit gekend onder het rolnummer G/A 208.595/ VIII-8588 zonder voorwerp zou worden. Het laatst vermelde beroep is gesteund op de schending van dezelfde bepalingen en beginselen als het onderhavige beroep. Zij meent dat aldus het sanctiemechanisme van artikel 30, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 14*quinquies* van de algemene procedureregeling zou doorwerken tot een ander beroep en aldus verder zou gaan dan het louter sanctioneren van de partij die in een welbepaalde procedure de voorgeschreven procedurevoorschriften niet heeft nageleefd. Die overwegingen zouden volgens de verwerende partij tevens verantwoorden dat de gevolgen van een vernietiging van artikel 4 van het bestreden besluit op grond van artikel 14*ter* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet worden beperkt tot de verzoekende partij wiens beroep ontvankelijk wordt bevonden, namelijk verzoeker.

Beoordeling

15. Artikel 14*ter* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het van toepassing is op het voorliggende beroep, bepaalt:

“Art. 14*ter*. Zo de afdeling administratie dit nodig oordeelt, wijst zij, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde verordeningsbepalingen aan welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die zij vaststelt.”.

16. In het aanvullend verslag herinnert het auditoraat eraan dat de Raad van State er in het verleden meermaals op heeft gewezen dat hij zijn bevoegdheid om de gevolgen van een vernietigde verordeningsbepaling te beperken, met de nodige omzichtigheid moet uitoefenen. Er moet bewezen worden dat de vernietiging, specifiek vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, onaanvaardbare gevolgen zal hebben en 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 uitgehoud.

Artikel 14*ter* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State impliceert dat de verwerende partij aanduidt welke gevolgen zij gehandhaafd wenst te zien, al dan niet voorlopig, voor welke termijn en waarom. Ter staving van haar vraag om de gevolgen van de vernietiging van artikel 4 van het koninklijk besluit van 11 februari 2013 te beperken tot verzoeker beroept de verwerende partij zich in wezen op budgettaire overwegingen. Het verzoek van de verwerende partij komt er eigenlijk op neer de vernietiging van het bestreden besluit - met uitzondering voor wat verzoeker betreft - van al zijn (financiële) gevolgen te ontdoen.

Te dezen blijkt niet - en toont de verwerende partij evenmin aan - dat de gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit, specifiek vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, onaanvaardbare gevolgen zal hebben. Dat alle “personen die zich in dezelfde relevante omstandigheden bevinden als de verzoekende partij, maar die geen verzoek tot nietigverklaring hebben ingediend, aanspraak zouden kunnen maken op rechtsherstel dat voortvloeit uit een vernietiging *erga omnes*” betreft een budgettair argument van de verwerende partij, dat evenwel niet van aard is om aan te tonen dat de vernietiging *erga omnes*

onaanvaardbare gevolgen zal hebben vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid. Het feit dat de tenuitvoerlegging van het vernietigingsarrest de verwerende partij voor financiële moeilijkheden plaatst, is op zich geen reden om de aspirant-inspecteurs van politie die ingevolge een vernietiging eveneens aanspraak kunnen maken op barema B1, het voordeel van de vernietiging van een onwettig besluit te ontnemen. Het rechtsherstel na de (te dezen gedeeltelijke) vernietiging van een besluit zoals het bestreden besluit zal steeds met bepaalde moeilijkheden gepaard gaan. De verwerende partij maakt echter niet aannemelijk dat te dezen die moeilijkheden niet overkomen kunnen worden.

Het auditoraat concludeert dat op het verzoek van de verwerende partij om de gevolgen van de vernietiging van artikel 4 van het bestreden besluit op grond van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te beperken tot verzoeker niet kan worden ingegaan.

17. De argumenten in de laatste memorie van de verwerende partij, brengen de Raad van State niet tot een ander inzicht.

Los van de vraag of de stelling van de verwerende partij dat indien iemand zich benadeeld acht door een aanvechtbare bestuurshandeling, hij deze bestuurshandeling ook maar dient aan te vechten via een annulatieberoep bij de Raad van State, een argument is dat mogelijk het door de justitiële rechter te verlenen rechtsherstel gevorderd op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, kan beïnvloeden, kan het er als zodanig niet toe leiden dat de gevolgen van de vernietiging door de Raad van State van artikel 4 van het bestreden besluit, moeten worden beperkt tot verzoeker alleen. Dergelijke zienswijze miskent de draagwijdte van een vernietigingsberoep en de sanctie van de vernietiging *erga omnes*. Dat geldt des te meer wanneer het de vernietiging van een reglementaire bepaling betreft, te dezen van artikel 4 van het bestreden besluit waarin de retroactieve werking van het bestreden besluit besloten ligt. Door de vernietiging ervan wordt het bewuste artikel 4, met één enkel rechtsgeding, uit de juridische

ordering geweerd en is meteen de onwettigheid van die reglementaire bepaling vastgesteld hetgeen precies de rechtszekerheid dient.

De verwerende partij kan niet worden gevolgd waar zij, zonder nuance, in haar laatste memorie stelt dat “de toepassing van het sanctiemechanisme voorzien in artikel 30, § 3, van de R.v.St.-wet en artikel 14*quinquies* van het algemeen procedurereglement [...] tot gevolg [zou] hebben dat de procedure gekend onder het rolnummer G/A 208.595/VIII-8588 zonder voorwerp zou worden” en dat het voornoemde sanctiemechanisme (disproportioneel) zou “doorwerken tot een ander beroep tot nietigverklaring en aldus verder gaa[t] dan het louter sanctioneren van de partij die in een procedure de voorgeschreven procedurevoorschriften niet heeft nageleefd”.

De verwerende partij loopt daarmee niet alleen vooruit op een nog hangend beroep; zij miskent daarenboven de draagwijdte van een vernietigingsberoep en de sanctie van de vernietiging zoals hiervoor is uiteengezet. Tot slot verliest de verwerende partij uit het oog dat artikel 14*ter* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State er niet toe strekt om het sanctiemechanisme van artikel 30, § 3, van diezelfde wet te milderen. Voormeld artikel 14*ter* biedt de Raad van State wel de mogelijkheid om op omzichtige wijze, in het bijzonder wanneer de rechtszekerheid het noodzakelijk maakt, de gevolgen van een vernietiging te milderen. Uit wat voorafgaat volgt dat de verwerende partij geenszins aannemelijk maakt dat te dezen de rechtszekerheid vereist dat de gevolgen van de vernietiging van artikel 4 van het bestreden besluit worden gemilderd tot verzoeker.

VII. De kosten

18. De verzoekende partijen dienden hun beroep in bij collectief verzoekschrift. Op grond van artikel 30, § 7 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State geeft dit derhalve aanleiding tot het betalen van zoveel malen het voorgeschreven recht als er verzoekers zijn. Op grond van artikel 68, vijfde lid, van

de algemene procedureregeling wordt “in ieder geval [...] het geheel van de kosten [...] ten laste gelegd van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt”.

De tweede verzoekende partij heeft een reeds bij de inleiding ervan, niet ontvankelijk beroep ingediend. Het past daarom om met toepassing van de voornoemde regels de kosten van dit beroep ten belope van de helft ervan, ten laste te leggen van deze partij, de overige kosten ten laste van de verwerende partij.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt artikel 4 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 aspirant-inspecteurs van politie’.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tweede verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van haar beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen juni tweeduizend vijftien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Nick Hollevoet,	toegevoegd griffier.

De griffier

De voorzitter

Nick Hollevoet

Geert Debersaques