RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

nr. 231.598 van 16 juni 2015
in de zaak A. 212.995/IX-8590

In zake : Roland BOURDON
woonplaats kiezend te 8310 Assebroek
Zuiderboomgaard 5

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Pensioenen
woonplaats kiezend te 1060 Brussel
Victor Hortaplein 40 bus 30

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 juli 2014, strekt tot de nietigverklaring van de artikelen 9 en 70, tweede lid, 2°, van de wet van 5 mei 2014 'betreffende diverse aangelegenheden inzake de pensioenen van de overheidssector'.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld overeenkomstig artikel 93, eerste lid, 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 partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 maart 2015.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij, en eerste attaché Bart Roovers en auditeur-generaal Michel Avart, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Melissa Celis 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. Regelgevend kader

3.1. In het Belgisch Staatsblad van 2 juni 2014 is de wet van 5 mei 2014 ‘betreffende diverse aangelegenheden inzake de pensioenen van de overheidssector’ (hierna: de wet van 5 mei 2014) bekendgemaakt.

3.2. De artikelen 9 en 70, tweede lid, 2°, van de voornoemde wet vormen het voorwerp van het voorliggende beroep tot nietigverklaring. Deze artikelen luiden als volgt:

- artikel 9:

> “Artikel 12, § 3, van de wet van 9 juli 1969 tot wijziging en aanvulling van de wetgeving betreffende de rust- en overlevingspensioenen van het personeel van de openbare sector, zoals het luidde voor de wijziging door de wet van 25 april 2007, wordt vervangen als volgt:
>
> ‘§ 3. Indien bij de herziening van sommige bezoldigingen of categorieën van bezoldigingen de weddeverhoging 5 pct. overschrijdt, worden de pensioenverhogingen die daaruit voortvloeien, uitbetaald in opeenvolgende

jaarlijkse schijven die overeenstemmen met een weddeverhoging van ten hoogste 5 pct.
In afwijking van het eerste lid kan de Koning beslissen dat de pensioenverhoging integraal of in opeenvolgende jaarlijkse schijven die overeenstemmen met een hoger percentage dan 5 pct. wordt uitbetaald.'."

- artikel 70, tweede lid, 2°:

"[...]
In afwijking van het eerste lid:
[...]
2° hebben de artikelen 9 en 46 uitwerking met ingang van 1 januari 2003;
[...]"

3.3. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 5 mei 2014 (memorie van toelichting, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3434/001, 31-34) kan met betrekking tot de voornoemde bepalingen het volgende worden gelezen:

"[...]
Vanaf 1 januari 2003 werd systematisch voor elke weddeverhoging van meer dan 5 t.h. een koninklijk besluit getroffen om de eruit voortvloeiende perequatie te beperken tot opeenvolgende jaarlijkse schijven van maximum 5 t.h. [...]
Uit het voorgaande blijkt dat het oude artikel 12 van de wet van 9 juli 1969 van toepassing blijft op de herzieningen van de pensioenen die voortvloeien uit de herwaardering van de wedden door het koninklijk besluit van 15 september 2006 houdende de integratie in het niveau A van de titularissen van een bijzondere graad van het niveau 1 bij de Federale Overheidsdienst Financiën en de Pensioendienst voor de overheidssector. Dit koninklijk besluit van 15 september 2006, en bijgevolg de daaruit volgende herziening van de wedden, heeft namelijk uitwerking op 1 december 2004, nadat het op 27 december 2006 werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.
In 2008 werd beslist dat de herwaardering van de wedden door voormeld koninklijk besluit van 15 september 2006 aanleiding kon geven tot een perequatie in toepassing van het oude artikel 12 [...]. Deze in 2008 genomen beslissing inzake de perequatie, kreeg uitwerking op 1 december 2004.
Op het moment dat in 2008 besloten werd tot een perequatie, werd echter ook meteen al beslist om deze perequatie te gaan beperken, eveneens in toepassing van het oude artikel 12, § 3, van de wet van 9 juli 1969, gelet op de overgangsmaatregel voorzien in artikel 71 van de wet van 25 april 2007. Dit betekende dus dat er een koninklijk besluit diende te worden genomen, zoals dat in het verleden, zoals hoger gesteld, steeds was gebeurd.
Dit koninklijk besluit van 29 juli 2011 houdende de spreiding van de perequatie in schijven van 5 pct. ingevolge de herwaardering van de wedden

door het koninklijk besluit van 15 september 2006 houdende de integratie in het niveau A van de titularissen van een bijzondere graad van het niveau 1 bij de Federale Overheidsdienst Financiën en de Pensioendienst voor de Overheidssector, werd gepubliceerd op 9 augustus 2011. Daarbij werd bepaald dat dit besluit uitwerking zou hebben met ingang van 1 december 2004 en bovendien alleen van toepassing was op de pensioenachterstallen verschuldigd voor de periode van 1 december 2004 tot 30 november 2006.

De Raad van State heeft echter, bij arrest nr. 223.443 van 8 mei 2013, voormeld koninklijk besluit van 29 juli 2011 vernietigd om reden dat de beperking (spreiding) van de perequatie niet is gebeurd op een tijdstip waarop de herwaardering van de wedden waarin voorzien wordt in het koninklijk besluit van 15 september 2006 – namelijk 1 december 2004 – van kracht is geworden. De Raad van State komt tot dit standpunt omdat zij meent dat het koninklijk besluit van 29 juli 2011 moest uitgevaardigd geweest zijn op hetzelfde tijdstip als dat waarop de herwaardering van de wedde heeft plaatsgevonden, met name 1 december 2004.

De Raad van State komt tot haar standpunt op basis van een lezing van de memorie van toelichting bij het oude artikel 12, § 3 van de wet van 9 juli 1969, waar bepaald wordt dat de Koning, bij de revalorisatie van de aan de bijzondere graden verbonden bezoldigingen, kan beslissen dat de pensioenverhoging die daaruit zal voortvloeien, zal betaald worden per opeenvolgende jaarlijkse schijven die overeenstemmen met een weddeverhoging van maximum 5 pct..

De woorden ‘bij de revalorisatie’ worden door de Raad van State geïnterpreteerd als zou de beperking (spreiding) van de perequatie dienen te gebeuren op het tijdstip waarop de herwaardering van de wedden wordt voorzien. Het ligt echter in het oude artikel 12 besloten dat de spreiding (beperking) eveneens met terugwerkende kracht kan gebeuren, net zoals dat immers het geval is voor de perequatie zelf. Het is nooit de bedoeling geweest om het door de Raad van State verdedigde standpunt in te nemen. Bovendien is dit praktisch niet realiseerbaar gelet op het feit dat bijvoorbeeld de herwaardering van bezoldigingen van de personeelsleden van de gemeenschappen en de gewesten genomen wordt bij besluiten van de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten en dat het besluit tot beperking van de perequatie tot jaarlijkse schijven van 5 pct. genomen wordt bij koninklijk besluit.

Zoals hoger gesteld, werd vanaf 1 januari 2003 voor elke weddeverhoging van meer dan 5 pct. systematisch een koninklijk besluit getroffen om de eruit voortvloeiende perequatie te beperken tot opeenvolgende jaarlijkse schijven van maximum 5 pct. Deze koninklijke besluiten werden steeds geruime tijd getroffen nadat de weddeverhoging werd toegekend. Het principe van de gelijkheid vereist dan ook dat alle personen die een weddeverhoging genoten hebben van meer dan 5 pct. op dezelfde wijze behandeld worden inzake perequatie. Er bestaat geen enkele objectieve reden die een rechtvaardiging kan bieden voor het feit dat voor één bepaalde categorie die na 1 januari 2003 meer dan 5 pct. weddeverhoging heeft genoten, de perequatie niet zou beperkt worden tot opeenvolgende jaarlijkse schijven van 5 pct., terwijl dit wel het geval zou zijn voor alle andere gelijkaardige categorieën.

Dit is de reden van de met artikel 9 doorgevoerde wijziging van het oude artikel 12, § 3, van de wet van 9 juli 1969. [...]

In casu wordt voorgesteld om de perequatie steeds te beperken tot schijven van ten hoogste 5 pct., waarbij de Koning gemachtigd wordt om hiervan af te wijken.

Deze wetwijziging heeft eveneens tot doel om de budgettaire gevolgen verbonden aan de vernietiging van voormeld koninklijk besluit door de Raad van State te beperken.

Aan artikel 9 wordt terugwerkende kracht verleend tot 1 januari 2003, datum waarop het eerste koninklijk besluit uitwerking heeft dat de perequatie beperkt tot opeenvolgende jaarlijkse schijven van 5 pct..

Wat de in vraagstelling door de Raad van State van de terugwerkende kracht betreft is de regering van oordeel dat enerzijds het principe van de gelijkheid van alle burgers en anderzijds de budgettaire weerslag die gepaard gaat met het niet verlenen van terugwerkende kracht aan artikel 9 van dien aard is dat het verlenen van terugwerkende kracht tot 1 januari 2003 aan artikel 9 wel degelijk gerechtvaardigd is. Ten overvloede wordt erop gewezen dat in de praktijk aan geen enkel persoon een verhoging van meer dan 5 pct. werd toegekend en dat bijgevolg het invoeren van de terugwerkende kracht niet meebrengt dat ook maar 1 gepensioneerde pensioenbedragen terug zou dienen te storten aan de Staatskas."

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt op dat aangezien het beroep tot nietigverklaring gericht is tegen twee artikelen van de wet van 5 mei 2014 – hetgeen geen administratieve rechtshandelingen zijn – de Raad van State zich onbevoegd dient te verklaren.

5. Verzoeker antwoordt dat de Raad van State met toepassing van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, wel degelijk bevoegd is om van het beroep kennis te nemen. Hij stelt dat de bestreden artikelen en de daarmee gepaard gaande uitvoering ervan individuele rechtshandelingen betreffen. Voorts merkt hij op dat "[d]e geldende regels in verband met de perequatieverhoging van 1 december 2004 […] de wet van 9 juli 1969 inzonderheid het artikel 12 van deze wet [betreffen]".

Beoordeling

6. Artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt als volgt:

> "Indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend, doet de afdeling uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen:
> 1° van de onderscheiden administratieve overheden;
> 2° van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Grondwettelijk Hof, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie, met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen.
> […]"

7. Overeenkomstig deze bepaling is de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State slechts bevoegd om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring, indien de bestreden beslissing kan worden beschouwd, hetzij als een handeling van een administratieve overheid, in de zin van artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, hetzij als een handeling van één van de overheden opgesomd in artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, voor zover het in het laatste geval gaat om een handeling met betrekking tot een overheidsopdracht of met betrekking tot een lid van het personeel van de betrokken overheid, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen.

Noch het voornoemde artikel 14, noch enige andere grondwets- of wetsbepaling verleent de Raad van State de rechtsmacht om uitspraak te doen over een beroep tot nietigverklaring dat gericht is tegen wetgevende aktes zoals (bepaalde artikelen van) een wet. Die bevoegdheid komt overeenkomstig artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 'op het Grondwettelijk Hof' uitsluitend toe aan het Grondwettelijk Hof.

8. Te dezen is het beroep tot nietigverklaring – blijkens het voorwerp ervan en de inhoud van het verzoekschrift – uitsluitend gericht tegen de artikelen 9 en 70, tweede lid, 2°, van de wet van 5 mei 2014. Uit niets blijkt dat verzoeker individuele rechtshandelingen heeft aangevochten, zoals hij in zijn memorie van wederantwoord beweert.

9. Uit het voorgaande volgt dat de Raad van State in het voorliggende beroep zonder rechtsmacht is. De exceptie van de verwerende partij is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 16 juni 2015, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Bruno Seutin, staatsraad, waarnemend voorzitter,

bijgestaan door

Tiny Temmerman, griffier.

De griffier **De voorzitter**

Tiny Temmerman **Bruno Seutin**