

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.393 van 5 januari 2016
in de zaak A. 209.718/IX-8137**

In zake : Lieve SCHUERMANS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Crispyn
kantoor houdend te 9030 Mariakerke
Mazestraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Begroting
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Jacobowitz
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 augustus 2013, strekt tot de nietigverklaring van het “ministerieel besluit nr. 16 dd. 13 mei 2013 houdende de toekenning van een geldelijke anciënniteit aan [Lieve Schuermans] in toepassing van art. 48, § 3, 2de lid, 2 [lees: artikel 48, § 3, tweede lid, 2, van het koninklijk besluit van 1 april 2003 ‘tot vaststelling van het statuut van de leden van het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën en tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 april 1998 tot organisatie van het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën’] voor zover deze beperkt wordt tot 7 jaar”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 227.762 van 19 juni 2014 is het debat heropend.

Auditeur Melissa Celis heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 juni 2015.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Crispyn, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Anthony Poppe, die *loco* advocaat Emmanuel Jacobowitz verschijnt 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. Feiten

3. Wat de feitelijke toedracht van de zaak betreft, kan worden verwezen naar tussenarrest nr. 227.762 van 19 juni 2014.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat verzoekster geen belang heeft bij haar beroep tot nietigverklaring. Volgens

verzoekster moet het bestreden besluit worden vernietigd omwille van de vermeende onwettigheid van artikel 48, § 3, van het koninklijk besluit van 1 april 2003 ‘tot vaststelling van het statuut van de leden van het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën en tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 april 1998 tot organisatie van het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën’ (hierna: koninklijk besluit van 1 april 2003) dat de nuttige ervaring beperkt tot zeven jaar. Indien zou worden geoordeeld dat artikel 48, § 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 1 april 2003 het gelijkheidsbeginsel of de antidiscriminatiewet zou schenden en het bestreden besluit daarom dient te worden vernietigd, dan zou dit volgens de verwerende partij moeten leiden tot het buiten toepassing laten van het gehele koninklijk besluit van 1 april 2003.

Volgens de verwerende partij moet worden nagegaan of het gedeelte van het besluit dat behouden blijft qua inhoud hetzelfde is als wat het zonder weglating van het onwettige gedeelte zou zijn geweest. *In casu* heeft de regelgever voor de inspecteurs van Financiën een zeer gunstige geldelijke regeling ingevoerd. De volgende maatregelen werden doorgevoerd:

- één weddeschaal met 32 weddetrappen in plaats van vier weddeschalen;
- een substantiële weddeverhoging;
- het aanvaarden van de nuttige ervaring, maar beperkt tot zeven jaar.

Dit nieuwe geldelijk statuut vormt daarbij één geheel, zo benadrukt de verwerende partij.

Voorts merkt de verwerende partij op dat deze voordelige geldelijke regeling geen overschrijding van het aan het korps van de inspectie van Financiën voorbehouden budget tot gevolg mocht hebben. Bovendien zou het in aanmerking nemen van alle anciënniteit niet verenigbaar zijn met het bestaan van maar één weddeschaal. Dit zou immers betekenen dat anciënniteit buiten de inspectie van Financiën op gelijke voet wordt geplaatst met ervaring verworven binnen de inspectie van Financiën. Ook in het geldelijk statuut van toepassing op het openbaar ambt wordt, volgens de verwerende partij, aan de binnen het ambt verworven ervaring een grotere waarde gehecht door het systeem van

weddeschalen. Ongeacht zijn ervaring, zal een persoon worden ingeschaald in de eerste weddeschaal van de klasse waartoe de functie in kwestie behoort en zal hij maar kunnen verhogen in weddeschaal door ervaring te verwerven in de functie.

Het onwettig bevinden van artikel 48, § 3, tweede lid, 2, van het koninklijk besluit van 1 april 2003 zal tot gevolg hebben dat de wettelijke doelstelling van het nastreven van een budgettair evenwicht niet zal kunnen worden nagekomen. Het buiten toepassing laten van dit artikel 48, § 3, tweede lid, 2, zou in het geval van verzoekster immers tot gevolg hebben dat rekening zou moeten worden gehouden met vijftien jaar nuttige ervaring in plaats van zeven jaar. De doelstelling van dit koninklijk besluit zou aldus worden geschonden.

Aangezien de regelgever met het koninklijk besluit van 1 april 2003 beoogde een nieuw aantrekkelijk statuut in het leven te roepen zonder de budgettaire kredieten te overschrijden, staat het naar het oordeel van de verwerende partij buiten kijf dat dit koninklijk besluit nooit zou zijn goedgekeurd indien de beperking van de berekening van de anciënniteit tot zeven jaar niet zou bestaan. Indien dus de onwettigheid van de beperking van de nuttige ervaring door de Raad van State zou worden vastgesteld, zal het koninklijk besluit van 1 april 2003 ongetwijfeld in zijn geheel buiten toepassing dienen te worden gelaten.

5. In haar memorie van wederantwoord repliceert verzoekster dat het voorwerp van voorliggend beroep tot nietigverklaring uitdrukkelijk beperkt is in zoverre het bestreden besluit haar nuttige ervaring beperkt tot zeven jaar. De vernietiging van die beperking tot zeven jaar heeft tot gevolg dat haar nuttige ervaring niet langer beperkt wordt tot zeven jaar, zodat verzoekster wel degelijk voordeel kan halen uit de vernietiging van die beperking.

Verzoekster stelt niet te begrijpen waarom bij een vernietiging van de beperking van de nuttige ervaring tot zeven jaar als gevolg van het buiten toepassing laten van artikel 48, § 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 1 april 2003, dit koninklijk besluit in zijn geheel buiten toepassing zal dienen te

worden gelaten, aangezien zij haar voorwerp uitdrukkelijk heeft beperkt tot dat artikel. Als een gedeelte van een besluit feitelijk en juridisch afgezonderd kan worden van de rest, kan de niet-toepassing immers tot dat gedeelte beperkt blijven. De vastgestelde onwettigheid tast niet de ganse regeling aan, zodat de regeling voor het overige overeind blijft. Budgettaire motieven zijn volgens verzoekster niet relevant.

Verzoekster acht het bovendien merkwaardig dat volgens de verwerende partij de wettelijke doelstelling van de koning bestond in het nastreven van een budgettair evenwicht. In het verslag aan de koning bij het koninklijk besluit van 1 april 2003 wordt daarover immers niets vermeld. Uit dit verslag blijkt integendeel dat het koninklijk besluit een ander doel had.

Indien de door de verwerende partij opgeworpen exceptie zo moet worden begrepen dat een vernietiging van het bestreden besluit geen voordeel voor verzoekster kan opleveren doordat daar budgettair geen ruimte voor is, merkt verzoekster op dat budgettaire beperkingen geen vrijgeleide zijn om rechtsregels of algemene rechtsbeginselen buiten spel te zetten. Budgettaire beperkingen als beleidskeuze laten het bestuur niet toe om bij de implementatie van die beleidskeuze de personeelsleden op een onverantwoorde wijze ongelijk te behandelen. Het bestuur moet de bestreden maatregel op grond van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel kunnen verantwoorden door een criterium waarvoor een objectieve verantwoording bestaat die, in het licht van het doel en de gevolgen van de desbetreffende norm, als redelijk wordt ervaren en niet buiten proportie is. Ook bij budgettaire beperkingen mag de overheid niet willekeurig handelen. Deze beoordeling hangt samen met de beoordeling van het middel waarin de schending van het gelijkheidsbeginsel wordt aangevoerd.

6.1. In haar laatste memorie na heropening van het debat stelt verzoekster nog dat de beperking van de nuttige ervaring tot een maximum van zeven jaar bovendien een beperkte impact heeft op het geheel van het geldelijk

statuut zodat het koninklijk besluit van 1 april 2003 “voor [het] overige overeind kan blijven” omdat anders oordelen disproportioneel zou zijn.

Bovendien, aldus verzoekster, toont de verwerende partij niet concreet aan wat de impact van deze beperking van maximum zeven jaar op de budgettaire middelen zou zijn.

6.2. Daarnaast benadrukt verzoekster nogmaals dat het koninklijk besluit van 1 april 2003 in zijn geheel of minstens de gehele regeling inzake het geldelijk statuut niet het voorwerp uitmaakt van het annulatieberoep. Het voorwerp van haar beroep betreft uitsluitend de nietigverklaring van het ministerieel besluit inzake de toekenning van verzoeksters geldelijke anciënniteit voor zover beperkt tot zeven jaar.

Het standpunt dat bij het nemen van een nieuw (wedde)besluit de verwerende partij geen toepassing meer zou kunnen maken van het ganse koninklijk besluit van 1 april 2003 (of minstens de gehele regeling inzake het geldelijk statuut), komt volgens verzoekster neer op een toepassing van artikel 159 van de Grondwet door de overheid wat haar niet toekomt maar enkel aan met eigenlijke rechtspraak belaste organen.

Beoordeling

7. Verzoekster vraagt de nietigverklaring van het ministerieel besluit nr. I 6 van 13 mei 2013 ‘houdende toekenning van een geldelijke anciënniteit’ met toepassing van artikel 48, § 3, tweede lid, 2, van het koninklijk besluit van 1 april 2003, doch zeer uitdrukkelijk enkel in de mate dat dit ministerieel besluit een beperking inhoudt van de toekenning van haar geldelijke anciënniteit tot zeven jaar.

Zoals verzoekster in haar memorie van wederantwoord en nogmaals in haar laatste memorie uitdrukkelijk benadrukt, betreft het voorwerp

van haar beroep uitsluitend de nietigverklaring van het bestreden ministerieel besluit in zoverre dit besluit verzoeksters geldelijke anciënniteit beperkt tot zeven jaar. Zij vraagt daarbij om met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, artikel 48, § 3, tweede lid, 2, van het koninklijk besluit van 1 april 2003 buiten toepassing te laten maar de overige bepalingen van dit koninklijk besluit wel verder van toepassing te laten. Volgens verzoekster kan een gedeelte van het koninklijk besluit van 1 april 2003, meer bepaald artikel 48, § 3, tweede lid, 2, feitelijk en juridisch worden afgezonderd van de rest van dit besluit, en kan de niet-toepassing bijgevolg tot dat gedeelte beperkt blijven. De vastgestelde onwettigheid tast volgens haar immers niet de ganse regeling aan, zodat deze voor het overige overeind blijft.

8. Het koninklijk besluit van 1 april 2003 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 annulatieberoep terecht een exceptie van onwettigheid tegen een reglementair besluit wordt aangevoerd, hij in beginsel dit besluit in zijn geheel buiten toepassing dient te laten.

Immers, indien een gedeeltelijk buiten toepassing verklaren van een besluit zou uitlopen op het handhaven van de rest van het besluit, terwijl niet is komen vast te staan dat het buiten toepassing verklaarde gedeelte kan worden afgesplitst van de rest van het besluit en dat de overheid ook afgezien van het afgesplitste gedeelte, voor het overige hetzelfde besluit zou hebben genomen, zou dit tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en daarbij zou overgaan tot hervorming van het besluit waarvan het betreffende gedeelte een onlosmakelijk geheel is, vermits het betwiste koninklijk besluit voor het overige hoe dan ook verder van toepassing zou zijn. Zulk een beroep op artikel 159 van de Grondwet is niet ontvankelijk indien het neerkomt op een vordering tot buitentoepassingverklaring van een deel van een besluit dat onafscheidbaar is van de rest van dit besluit.

Er dient derhalve nagegaan te worden of artikel 48, § 3, tweede lid, afsplitsbaar is van de rest van het koninklijk besluit van 1 april 2003.

9. Zoals door de verwerende partij wordt vermeld in haar memorie van antwoord, beoogde de regelgever, gelet op de specificiteit van het ambt van inspecteur van Financiën en gelet op de waarborg van de autonomie in de uitvoering van hun opdracht voor deze inspecteurs van Financiën, te voorzien in een eigen specifiek statuut met een specifiek geldelijk statuut (stuk 1 van het administratief dossier – nota aan de Ministerraad) met belangrijke weddeverhogingen (stuk 8 van het administratief dossier) – en dit binnen de in het budget voorziene personeelskredieten.

In dat verband kan worden verwezen naar het document bij de dagorde van het Interministerieel Comité van de inspectie van Financiën van 18 december 2002 (stuk 2 van het administratief dossier), waarin in verband met het geldelijk statuut wordt vermeld:

“Gelet op de specificiteit van de functie van inspecteur van financiën heeft Hay Management Consultants op vraag van het Ministerie van Ambtenarenzaken de functie van inspecteur van financiën ingeschaald met het oog op de bepaling van een marktconform beloningsniveau voor de functie.

[...]

d) door de toepassing van het nieuwe statuut geldt het algemene principe dat voor de tussentijdse verhogingen in een weddeschaal slechts de diensten in aanmerking genomen worden verricht als titularis van deze weddeschaal. Aldus worden op een recurrente wijze baremieke verhogingen verschoven in de tijd;

e) het saldo van de meerkost dient opgevangen te worden binnen de budgettaire ruimte beschikbaar binnen de huidige kredieten voorzien voor het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën.”

In het verslag van de interkabinettenwerkgroep van 8 januari 2003 (stuk 4 van het administratief dossier) wordt met betrekking tot het geldelijk statuut het volgende vermeld:

“Verder vraagt men ook naar de budgettaire impact van dit dossier. Het bedraagt 509.000 euro. Dit kan worden gedragen binnen het geheel van de personeelskredieten, ondermeer door het niet vervangen van inspecteurs die met zending vertrekken of met pensioen gaan. Daarnaast is er binnen begroting

ook nooit gebruik gemaakt van de mogelijkheid om inspecteurs die met zending zijn (ondermeer naar kabinetten) te vervangen door contractuelen.”

Het verslag van de vergadering van de Ministerraad van 10 januari 2003 (stuk 5 van het administratief dossier) vermeldt in verband met het ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van het statuut van de leden van het Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën:

“1. Het op 9 januari 2003 uitgedeelde ontwerp a) zal worden besproken op een vergadering met het College van de voorzitters, vertegenwoordigers van de F.O.D.'s Personeel en organisatie en Budget- en beheerscontrole, en de Inspectie van Financiën.

[...]

Het aldus aangepaste ontwerp zal opnieuw aan de Raad van 24 januari 2003 worden voorgelegd.

2. Met dien verstande dat:

- een geldelijke anciënniteit van maximaal 7 jaar buiten de Inspectie wordt aanvaard;

[...]

- de budgettaire implicaties van de in het ontwerp vervatte maatregelen moeten opgevangen worden binnen de bestaande kredieten.”

In het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 1 april 2003 kan worden gelezen:

“In zijn advies van 9 juli 1997 omtrent het ontwerp van het latere koninklijk besluit van 28 april 1998, heeft de Raad van State opgemerkt dat de inspecteurs van financiën in principe onderworpen zijn aan het federaal statuut van de rijksambtenaren zoals het bestond op de eerste januari 1998. Deze datum werd in het eerste besluit gekozen als referentiedatum. De latere wijzigingen aan dit statuut zijn slechts van toepassing indien alle Deelentiteiten hun akkoord gegeven hebben volgens de procedure bepaald in artikel 51, derde lid, van voormelde bijzondere wet.

De algemene regelgeving moet op sommige punten worden aangepast teneinde tegemoet te komen aan de specifieke kenmerken van het ambt van de inspecteurs van financiën en teneinde hun autonomie in de uitvoering van hun opdracht te waarborgen.

Deze aanpassingen houden rekening met de algemene principes van het openbaar ambt, in het bijzonder door de oprichting van beroepsorganen en de naleving van de Europese richtlijnen.

De tekst van het besluit neemt de beginselen van de modernisering van het openbaar ambt over.

Vandaar dat het huidig ontwerp van koninklijk besluit de regelgeving bevat die specifiek van toepassing is voor de inspecteurs van financiën, onder meer op

het vlak van aanwerving en stage, opleiding, evaluatie, geldelijk statuut, tuchtstelsel en verlofregeling. Als bijlage gaat een lijst met de wijzigingen in de regelgeving sinds 1 januari 1998 betreffende de teksten die van toepassing zijn op alle rijksambtenaren en van toepassing moeten blijven op de inspecteurs van financiën. Deze lijst wordt goedgekeurd door de verschillende Regeringen en Colleges.”

Uit het voorgaande mag worden afgeleid dat de bedoeling van de regelgever er dus wel degelijk in bestond om voor de inspecteurs van Financiën een specifiek statuut in te voeren met een geldelijk statuut, hetwelk een substantiële weddeverhoging inhoudt en waarbij slechts in één weddeschaal met 32 weddetrappen is voorzien, doch waarbij de nuttige ervaring wordt beperkt. Dit alles diende wel te passen binnen de budgettaire kredieten waarbij de regelgever naar een evenwicht heeft gestreefd door enerzijds een geldelijke anciënniteit van maximaal zeven jaar buiten de inspectie te aanvaarden en anderzijds rekening te houden met de budgettaire implicaties van de in het ontwerp vervatte maatregelen die moeten worden opgevangen binnen de bestaande kredieten.

De beperking van de geldelijke anciënniteit tot zeven jaar, zoals bepaald in artikel 48, § 3, tweede lid, 2, van het koninklijk besluit van 1 april 2003 kan bijgevolg niet buiten de ganse context van dit koninklijk besluit worden gezien. Artikel 48, § 3, tweede lid, 2, hangt met andere woorden onlosmakelijk samen met het koninklijk besluit van 1 april 2003 in zijn geheel – of toch minstens met de gehele regeling inzake het geldelijk statuut, zoals opgenomen in hoofdstuk VI van dit besluit. De eventuele vastgestelde onwettigheid zal zich bijgevolg niet beperken tot deze ene bepaling, die als dusdanig niet afsplitsbaar is van de rest van dit koninklijk besluit.

10. Gelet op wat voorafgaat, maakt verzoekster niet aannemelijk dat de overheid ook zonder de beperking van de anciënniteit tot zeven jaar, voor het overige hetzelfde besluit zou hebben genomen of toch minstens de gehele regeling met betrekking tot het geldelijk statuut.

De conclusie is dan ook dat het beroep tot nietigverklaring onontvankelijk is aangezien het neerkomt op een vordering tot het gedeeltelijk buiten toepassing verklaren van een deel van het uit onafscheidbare delen bestaande koninklijk besluit van 1 april 2003 of toch minstens wat de gehele regeling inzake het geldelijk statuut van dit koninklijk besluit betreft.

11. Het beroep is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 5 januari 2016, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren