

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.626 van 2 mei 2022
in de zaak A. 227.644/XIV-37.971**

In zake : de KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten David D’Hooghe, Elisabeth Matthys, Dieter Demuynck
 en Marie Van Den Langenbergh
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Loksumstraat 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
 de Vice-eersteminister en minister van Werk en Economie
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Ivan Ficher
 kantoor houdend te 1030 Brussel
 August Reyerslaan 110
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 maart 2019, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 16 november 2018 ‘tot wijziging
van het koninklijk besluit van 20 december 1989 tot oprichting en tot vaststelling
van de benaming en de bevoegdheid van het Paritair Comité voor de bedienden van
de inrichtingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs en tot vaststelling van het
aantal leden ervan’.

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.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 januari 2022 om 14:00 uur.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lieselotte Schellekens, die loco advocaten David D'Hooghe, Elisabeth Matthys, Dieter Demuynck en Marie Van Den Langenberg, verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Ivan Ficher, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch 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

3.1. Bij schrijven van 12 december 2017 contacteert de (federale) minister van Werk zijn collega Vlaams minister van Onderwijs betreffende “het statuut van de vrije universiteiten en hogescholen van de Vlaamse Gemeenschap, in relatie met de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités [hierna: de CAO-wet], en meer bepaald in relatie met de paritaire comités die op hen van toepassing zijn”. In dit schrijven maakt de minister van Werk zijn voornemen bekend om aan de Koning de uitbreiding van de bevoegdheidsgebieden van het Paritair Comité voor de gesubsidieerde inrichtingen van het vrij onderwijs (PC nr. 152) en van het Paritair Comité voor de bedienden van de inrichtingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs (PC nr. 225) voor te stellen, opdat ook de vrije universiteiten en hogescholen onder deze paritaire comités zouden ressorteren. De minister stelt in dat schrijven o.m. :

“[...]

Ik heb de intentie om aan de Koning de uitbreiding van de bevoegdheidsgebieden van het Paritair Comité voor de gesubsidieerde inrichtingen van het vrij onderwijs nr. 152 en van het Paritair Comité voor de bedienden van de inrichtingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs nr. 225 voor te stellen, opdat de vrije universiteiten en hogescholen onder deze paritaire comités zouden ressorteren. Hierover had ik graag uw advies gevraagd.

[...]

Sta me tenslotte toe om de aandacht te vestigen op het feit dat door onder de bevoegdheid van de paritaire comités nr. 152 en nr. 225 te ressorteren de vrije universiteiten en hogescholen de verplichting zullen hebben om de arbeidsvoorwaarden die binnen deze paritaire comités voorzien zijn te respecteren (uiteraard voor zover ze onder het toepassingsgebied van de collectieve arbeidsovereenkomsten, vastgelegd door deze paritaire comités, vallen), en dat voor alles wat niet specifiek door de Vlaamse Gemeenschap gereguleerd is. [...].”

3.2. Met een bericht bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 mei 2018 brengt de minister van Werk ter kennis van de betrokken werknemers- en werkgeversorganisaties dat hij overweegt de Koning voor te stellen het bevoegdheidsgebied van het Paritair Comité voor de bedienden van de inrichtingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs (PC. 225), vastgesteld bij het koninklijk besluit van 20 december 1989 (*BS*, 24 januari 1990), gewijzigd bij het koninklijk besluit van 12 juli 2011 (*BS*, 17 augustus 2011), te wijzigen. De voorgestelde wijziging luidt:

“Artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 20 december 1989 tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en de bevoegdheid van het Paritair Comité voor de bedienden van de inrichtingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs en tot vaststelling van het aantal leden ervan, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 12 juli 2011, wordt aangevuld met de bepaling onder 5°, luidende:
‘5° de niet gesubsidieerde bedienden van de gesubsidieerde vrije universiteiten en hogescholen en hun werkgevers.’
In artikel 1 van hetzelfde besluit wordt paragraaf 2 opgeheven”.

3.3. Op 2 oktober 2018 verstrekt de afdeling Wetgeving van de Raad van State haar advies nr. 64.250/1 bij het ontwerp van koninklijk besluit. Het advies bevat geen opmerkingen.

3.4. Vervolgens wordt op 16 november 2018 het koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 december 1989 tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en de bevoegdheid van het Paritair Comité voor de bedienden van de inrichtingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs en tot vaststelling van het aantal leden ervan’ genomen. Dit koninklijk besluit breidt, conform het voornemen van de minister (*cfr. supra* 3.1), de bevoegdheid van het Paritair Comité voor de bedienden van de inrichtingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs (PC nr. 225), uit.

Dit is het bestreden besluit dat luidt:

“Artikel 1. Artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 20 december 1989 tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en de bevoegdheid van het Paritair Comité voor de bedienden van de inrichtingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs en tot vaststelling van het aantal leden ervan, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 12 juli 2011, wordt aangevuld met de bepaling onder 5°, luidende :
‘5° de niet gesubsidieerde bedienden van de gesubsidieerde vrije universiteiten en hogescholen en hun werkgevers.’
Art. 2. In artikel 1 van hetzelfde besluit wordt paragraaf 2 opgeheven.”

De bevoegdheidsuitbreiding betreft aldus “de niet gesubsidieerde bedienden van de gesubsidieerde vrije universiteiten en hogescholen, alsook hun werkgevers” die tot dan, bij gebrek aan een specifiek paritair comité, onder het aanvullend paritair comité voor de non-profitsector (PC nr. 337) ressorteerden.

3.5. Op 9 oktober 2018 richt het Katholiek Onderwijs Vlaanderen een schrijven aan het kabinet van de minister van Werk waarin het onder meer wat volgt opmerkt:

“[...]

De voorgestelde tekst voor de wijziging van het paritair comité 225 kan verwarring met zich meebrengen. De term ‘niet gesubsidieerde bedienden’ wordt eigenlijk enkel in het leerplichtonderwijs gebruikt. Daarom lijkt het ons beter om voor de universiteiten enkel te spreken over ‘bedienden’.

[...]”.

3.6. Met een door de verzoekende partij bijgebracht schrijven van 19 november 2018 beantwoordt de minister deze opmerking als volgt:

“[...]

De term ‘niet-gesubsidieerde bedienden’ dient behouden te blijven in de beoogde bevoegdheidswijziging van het PC 225 omdat hiermee de bedienden bedoeld worden die niet betaald worden vanuit de werkingstoelagen die de universiteiten en vrije hogescholen ontvangen van de overheid maar vanuit de eigen werkingsmiddelen. Mocht dit in de Vlaamse vrije hogescholen en universiteiten niet het geval zijn, dan nog dient deze term behouden te blijven omdat in het Franstalige onderwijs dit zeker nog het geval is. De bevoegdheidsomschrijving van het PC 225 geldt voor beide landsgedeelten.”

3.7. Het bestreden koninklijk besluit wordt in het Belgisch Staatsblad van 17 januari 2019 bekendgemaakt.

3.8. Nadien, op 14 juni 2019 wordt op de website van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid ‘Arbeid en Sociaal Overleg’ een document gepubliceerd (stuk 19 van het administratief dossier) waarin de bevoegde administratie de term “niet gesubsidieerde bedienden” verduidelijkt als volgt:

“ALGEMENE DIRECTIE COLLECTIEVE ARBEIDSBETREKKINGEN

Directie van het beheer van de paritaire comités

AANDUIDING VAN HET BEVOEGD PARITAIR COMITÉ

Thesaurus: Vrije universiteiten, niet gesubsidieerde bedienden

1. Beschrijving activiteit/instelling

Het niet gesubsidieerd personeel van de vrije universiteiten is het personeel dat rechtstreeks door de universiteit betaald wordt, ongeacht of dit met eigen middelen, met werkingsuitkeringen toegekend door de Vlaamse of Franse Gemeenschap of met andere financieringsmiddelen gebeurt.

2. Bevoegd paritair comité

Voor de bedienden:

het Paritair Comité voor de bedienden van de inrichtingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs (nr. 225), opgericht bij koninklijk besluit van 20.12.1989 (Belgisch Staatsblad 24.01.1990), laatst gewijzigd bij koninklijk besluit van 16.11.2018 (Belgisch Staatsblad 17.01.2019)

‘5° de niet gesubsidieerde bedienden van de gesubsidieerde vrije universiteiten en hogescholen en hun werkgevers.’

3. Motivering

In overeenstemming met de rest van het bevoegdheidsgebied van het paritair comité nr. 225, worden met de woorden ‘niet gesubsidieerde bedienden’ alle bedienden van de universiteit bedoeld, met uitsluiting van de bedienden die weddetoelagen ontvangen, rechtstreeks betaald door de Vlaamse of Franse Gemeenschap.

De bedienden die betaald worden op basis van werkingsuitkeringen toegekend door de gemeenschappen, worden dus niet beschouwd als gesubsidieerd personeel en vallen wel degelijk onder de bevoegdheid van het paritair comité nr. 225.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie: gebrek aan belang

Standpunt van de partijen

4. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat de verzoekende partij het door artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste belang bij het beroep ontbeert. Zij stelt dat de verzoekende partij het bestaan van een benadeling of van een belang moet aantonen waarbij aan twee voorwaarden moet worden voldaan: (i) de verzoekende partij lijdt door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel en (ii) de eventueel tussen te komen vernietiging van die rechtshandeling moet haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook. Volgens de verwerende partij hangt “[d]e kwestie van de ontvankelijkheid van het verzoek tot vernietiging dus af van de vraag of [de verzoekende partij] een voordeel zou halen uit de vernietiging van de bestreden beslissing”, wat volgens haar niet het geval is. De verwerende partij verwijst daartoe naar het in punt 3.8 aangehaalde document waaromtrent zij stelt dat “[c]onform de administratieve interpretatie die op de website van de Federale

Overheidsdienst Werkaangelegenheden en Sociale Overleg op 14 juni 2019 gepubliceerd werd (stuk 19), moet onder de woorden “niet gesubsidieerde bedienden” alle bedienden van de universiteiten worden begrepen, met uitsluiting van de bedienden die weddetoelagen ontvangen die rechtstreeks betaald zijn door de Vlaamse of Franse Gemeenschap”. De verwerende partij voegt er nog aan toe dat deze interpretatie eveneens “steunt (...) op een advies van de Raad van State dd. 11 maart 1988”, dat zij bijbrengt. De verwerende partij meent dat “zoals [de verzoekende partij] het zelf erkent in haar verzoekschrift (punt 18), er binnen het Vlaams vrij universitair onderwijs geen gesubsidieerd personeel in voormelde betekenis [bestaat] aangezien er geen personeel bestaat dat op basis van salaristoelagen rechtstreeks wordt betaald”. Zij stelt nog dat aangezien “[a]l het personeel van de verzoekende partij bijgevolg in het uitgebreide toepassingsgebied van het paritair comité nr. 225 [valt] en als dusdanig de arbeidsvoorwaarden [zal] genieten die binnen dit paritair comité (uiteraard rekening houdende met artikel 27 van de CAO-wet en voor zover ze onder het toepassingsgebied van de collectieve arbeidsovereenkomsten, vastgelegd binnen dit paritair comité vallen), en dat voor alles wat niet specifiek door de Vlaamse Gemeenschap gereguleerd is”, de verzoekende partij geen belang heeft bij de vernietiging van het bestreden besluit.

In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij nogmaals dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het beroep. Er bestaan immers geen personeelsleden van de verzoekende partij die rechtstreeks worden betaald door de Vlaamse Gemeenschap via salaris- of weddetoelagen zodat alle bedienden van de verzoekende partij onder het PC nr. 225 ressorteren. Voorts stelt zij nog dat “uit de geschetste rechtshistoriek en het voornemen van de Minister van Werk zoals uitgedrukt in zijn schrijven van 12 december 2017 er redelijk geen twijfel [kon] bestaan over het feit dat deze interpretatie van het begrip “niet-gesubsidieerde personeel” de enige correcte interpretatie van het koninklijk besluit kon zijn”.

5. Anticiperend op een eventuele exceptie omschrijft de verzoekende partij in haar verzoekschrift haar belang bij het beroep. De

verzoekende partij is een vrije universiteit en stelt dat het bestreden besluit “aangetast is door een inherente onwettigheid en onduidelijkheid” omdat het “een onverantwoord onderscheid maakt tussen de niet-gesubsidieerde en de gesubsidieerde personeelsleden van de vrije universiteiten”. Meer bepaald is het namelijk “geheel onduidelijk” wat begrepen moet worden onder de term “niet gesubsidieerde bedienden”. Volgens de verzoekende partij kunnen immers aan die term twee interpretaties worden verleend. Ofwel, wat aansluit bij het standpunt van de verzoekende partij, moeten alle personeelsleden van de vrije universiteiten worden aangezien als “niet-gesubsidieerde personeelsleden” - wat volgens de verzoekende partij gelet op de (door haar uiteengezette) rechtshistoriek “de enige juiste” interpretatie is -, en die tot gevolg heeft dat al haar personeelsleden onder het toepassingsgebied van PC nr. 225 vallen. In die door de verzoekende partij voorgestane interpretatie situeert de verzoekende partij die stelt dat zij “op zich geen bezwaar heeft tegen dit standpunt”, haar belang bij het beroep in het gegeven dat na een tussen te komen vernietiging deze interpretatie “dan verduidelijkt [dient] te worden in het besluit zelf en dringt zich dan minstens een vernietiging op van de term “niet-gesubsidieerde”. Ofwel, aldus de verzoekende partij, heeft de term “niet-gesubsidieerde bedienden” van de gesubsidieerde vrije universiteiten en hogescholen wel een relevantie voor de vrije universiteiten, in die zin dat wordt aangenomen dat er binnen die universiteiten ook een categorie van “gesubsidieerde bedienden” bestaat - wat volgens de verzoekende partij niet alleen een onjuiste maar ook onwettige interpretatie is - en inhoudt dat zij haar personeel dient op te delen in wel en niet-gesubsidieerde bedienden waarbij de niet-gesubsidieerde bedienden diegene zouden zijn “die niet betaald worden vanuit de werkingstoelagen die de universiteiten en vrije hogescholen ontvangen van de overheid maar vanuit de eigen werkingsmiddelen” of, anders geformuleerd, diegene die worden bezoldigd door de universiteit vanuit de eigen werkingsmiddelen (het zgn. patrimonium) en de “gesubsidieerde bedienden” deze personeelsleden die worden bezoldigd door de universiteit vanuit de werkingstoelagen die de verzoekende partij ontvangt van de Vlaamse Gemeenschap. Indien het bestreden besluit inderdaad zo moet worden begrepen dan is het een onderscheid, aldus de verzoekende partij, dat de

universiteit-werkgever niet maakt en ertoe zou leiden dat die laatste categorie van personeelsleden (die de meest talrijke groep van het personeel van de KU Leuven vertegenwoordigt) en hun werkgever buiten elke regeling van collectief sociaal overleg valt en deze categorie van haar personeel niet zou genieten van de arbeidsvoorwaarden die onderhandeld en vastgelegd worden binnen het PC nr. 225. Zij zouden uitgesloten zijn van de CAO-wet zonder onder enig andere (gelijk(w)aardige) regeling te ressorteren en al zeker niet onder de specifieke regeling die geldt voor het personeel van de universiteiten van de Vlaamse Gemeenschap waarvan zij uitgesloten zijn. In die door de minister van Werk voorgestane interpretatie, aldus de verzoekende partij, heeft zij onbetwistbaar een belang bij het voorliggende beroep omdat zulks onvermijdelijk tot praktische problemen leidt voor haarzelf (bijkomende administratieve lasten) en haar personeel en zorgt voor een onacceptabele aantasting van diens rechten. De verzoekende partij zou immers gedwongen worden om binnen haar personeel een onderscheid te maken tussen twee categorieën (wel en niet-gesubsidieerde bedienden), een onderscheid dat zij in de praktijk niet maakt en dat bovendien geen enkele wettelijke basis heeft. Dit zou eveneens tot gevolg hebben dat slechts een deel van haar personeel zou kunnen genieten van de arbeidsvoorwaarden die onderhandeld en vastgelegd worden binnen het PC nr. 225. Het statuut van de “gesubsidieerde bedienden” zou daarentegen onzeker blijven (nu dit niet volledig door de Vlaamse decreetgever is geregeld). Bovendien, voor die personeelsleden die van financiering wisselen (van niet-gesubsidieerd naar gesubsidieerd en omgekeerd) zou dit zelfs betekenen dat zij plots zouden overgaan van het ene regime naar het ander (van een regime bepaald door PC nr. 225 naar een - wellicht - decretaal regime), wat volstrekt absurd en onacceptabel is. Tevens zou het instellen van deze twee personeelscategorieën een verzwaring van administratieve lasten betekenen voor de verzoekende partij nu het sociaal overleg niet meer voor alle personeelsleden via hetzelfde kanaal zou verlopen. Voor de verzoekende partij is het dan ook van cruciaal belang dat dit - dat zij overigens zelf nooit gemaakt heeft in haar personeel - niet verankerd wordt in de regelgeving. Meer nog, indien het (onwettig) standpunt van de verwerende partij zou zijn dat de gesubsidieerde bedienden van de vrije universiteiten niet enkel uitgesloten zijn van het PC nr. 225,

maar onrechtstreeks ook van het toepassingsgebied van de gehele CAO-wet, dan zouden de praktische problemen voor verzoekende partij nog groter zijn. Dit zou immers impliceren dat (i) de wetgeving waarvan het toepassingsgebied gekoppeld is aan dat van de CAO-wet niet meer van toepassing is op deze categorie van personeelsleden, (ii) de ondernemings-CAO's die de verzoekende partij sinds jaar en dag sluit voor haar personeel en die geregistreerd worden op de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, niet meer geldig zouden zijn en (iii) het sluiten van dergelijke CAO's in de toekomst niet meer mogelijk is. Eén en ander zou ook gevolgen hebben voor de toepassing van CAO's gesloten in de Nationale Arbeidsraad, over diverse thema's (deeltijdse arbeid, loopbaanonderbreking, privacy etc.), welke bijgevolg niet meer zouden gelden voor (een deel van) haar personeel. Dit zorgt voor een juridische leemte, een grote rechtsonzekerheid en een aantasting van de rechten van de betrokkenen.

In haar memorie van wederantwoord en haar laatste memorie herhaalt de verzoekende partij wat zij omtrent haar belang in haar verzoekschrift heeft uiteengezet. Zij betwist niet dat de door de verwerende partij gegeven administratieve interpretatie (zie *supra* punt 3.8) gunstig voor haar is omdat er binnen haar universiteit inderdaad geen personeelsleden bestaan die rechtstreeks worden betaald door de Vlaamse Gemeenschap via salaris- of weddetoelagen zodat in die interpretatie alle personeelsleden van de verzoekende partij ressorteren onder PC nr. 225. Zij wil echter rechtszekerheid en beklemtoont dat die interpretatie niet tot uiting komt in het bestreden besluit zelf, noch in de toelichting die de minister gaf in zijn schrijven van 19 november 2018 zodat de verwerende partij er in principe te allen tijde op kan terugkomen, wat zeker niet hypothetisch is waarbij zij wijst op het gegeven dat de verwerende partij de oorspronkelijke interpretatie van haar administratie inzake de betekenis van de “niet-gesubsidieerde bedienden” meermaals gewijzigd heeft (zie punt 3.6).

In haar laatste memorie herhaalt de verzoekende partij dat zij belang heeft bij het voorliggende beroep omdat het bestreden besluit (i) (nog steeds) behept is met een onduidelijkheid over de draagwijdte van de term “niet

gesubsidieerde bedienden” en; (ii) “hieraan geen afbreuk wordt gedaan door de administratieve interpretatie die (*a posteriori*) is verschenen op de website van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. In diezelfde memorie erkent zij wel, zij het “[o]ndergeschikt”, dat er “geen noodzaak is tot vernietiging van het bestreden koninklijk besluit indien [de Raad van State] het standpunt van de administratie [en van de verwerende partij] zoals ingenomen in de huidige procedure (...), zou bevestigen”.

Beoordeling

6. Gelet op artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht “door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang”. Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors).

Een verzoekende partij beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, Van Dooren).

Het belang moet niet alleen bestaan bij het instellen van het beroep maar moet voortduren tot aan de sluiting van het debat (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors), zonder dat de verzoekende partij noodzakelijk elk belang bij de nietigverklaring verliest wanneer zij het initiële voordeel niet meer kan ambiëren (cf. GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, punt B.11.2. en B.12.2).

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar

beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt 4.3; GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, punt B.9.3.; EHRM 17 juli 2018, Vermeulen t. België, punten 42 e.v.).

Er is voor een verzoekende partij geen stelplicht om haar belang bij het beroep te omschrijven of toe te lichten. Echter, doet zij dat wel hetzij in haar verzoekschrift, hetzij (wanneer haar belang in twijfel wordt getrokken) bij een eerstvolgende procedurele gelegenheid, dan schetst zij daarmee ook de contouren waarom het haar te doen is en moet de Raad van State met die door de verzoekende partij vastgelegde grenzen van het gerechtelijk debat rekening houden.

Vooraf

7. Wat de verzoekende partij zegt na te streven is het bekomen van rechtszekerheid omtrent de omvang van de met het bestreden besluit doorgevoerde wijziging, wat het toepassingsgebied ervan betreft. Zij wil met name rechtszekerheid dat het begrip “niet gesubsidieerde bedienden” in artikel 1 van het bestreden besluit alle personeelsleden (*cq.* alle bedienden), zonder onderscheid, van de vrije universiteiten omvat. Wanneer dat niet zo zou zijn, en met het begrip “niet gesubsidieerde bedienden” enkel deze bedienden worden gevat die met de eigen werkingsmiddelen of het patrimonium van de verzoekende partij worden bezoldigd doch niet deze die door de universiteit worden bezoldigd zij het met werkingsmiddelen die zij ontvangt van de Vlaamse Gemeenschap, betekent dit dat een hele categorie van haar personeel buiten de CAO-wet valt. Dergelijke situatie wenst zij te bestrijden omdat (i) dergelijk onderscheid geen enkele wettelijke grondslag heeft, (ii) in strijd is met de praktijk en (iii) haar ertoe zou verplichten een onderscheid te maken tussen haar personeel, wat zij niet wenst. In haar laatste memorie erkent de verzoekende partij, zij het ondergeschikt, dat er geen noodzaak is tot vernietiging van het bestreden koninklijk besluit indien de Raad van State de lezing van de administratie zoals weergegeven in punt 3.8, bevestigt.

Uit de uiteenzettingen van de verzoekende partij in de door haar neergelegde procedurestukken leidt de Raad van State af dat (i) de verzoekende partij dezelfde lezing als de administratie voorstaat waarbij al haar personeel moet worden aanzien als “niet gesubsidieerd”, (ii) zij die lezing kwalificeert als zijnde in overeenstemming met de rechtshistoriek en derhalve “juist” en, (iii) zij die lezing ook aanmerkt als gunstig in welk geval zou komen vast te staan dat een (volledige) vernietiging van het bestreden besluit zich niet opdringt. Zij argumenteert voorts dat zelfs indien de door de administratie voorgestane lezing correct is, zich desondanks (in hoofdorde) een vernietiging van de woorden “niet-gesubsidieerde” zich opdringt opdat op die wijze het bestreden besluit zelf de vereiste rechtszekerheid zou verschaffen doch erkent (ondergeschikt) dat (ook) daartoe geen noodzaak is indien uit ’s Raads arrest zou blijken dat de interpretatie die de administratie voorstaat wordt bevestigd in het licht van de toepasselijke regelgeving en zijn wetshistoriek. Zij laat niet na er op te wijzen - weliswaar bij de uiteenzetting van haar eerste middel - dat zij de tweede mogelijke (en voor haar ongunstige) interpretatie “niet heeft verzonnen” maar dat deze naar voren is gebracht door de minister in zijn in punt 3.6 vermelde schrijven naar aanleiding van de totstandkoming van het bestreden besluit.

Wettelijk kader

8. Krachtens artikel 35 van de CAO-wet kan de Koning op eigen initiatief of op verzoek van één of meer organisaties van werkgevers en werknemers paritaire comités oprichten. Hij bepaalt welke personen, welke bedrijfstak of ondernemingen en welk gebied tot het ressort van elk comité behoren.

Met het besteden besluit heeft de Koning artikel 1 van het koninklijk besluit van 20 december 1989 ‘tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en de bevoegdheid van het Paritair Comité voor de bedienden van de inrichtingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs en tot vaststelling van het aantal leden ervan’ gewijzigd, wat het toepassingsgebied ervan betreft.

Het genoemde Paritair Comité voor de bedienden van de inrichtingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs (PC nr. 225) was tot dan toe bevoegd voor: (1.) de niet gesubsidieerde bedienden van de inrichtingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs en hun werkgevers, (2.) de niet gesubsidieerde bedienden van de internaten van het gesubsidieerd vrij onderwijs en hun werkgevers, (3.) de niet gesubsidieerde bedienden van de vrije psycho-medisch-sociale centra gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap of de Duitstalige Gemeenschap en hun werkgevers, (4.) de niet gesubsidieerde bedienden van de vrije beheerscentra in het basisonderwijs gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap of de Duitstalige Gemeenschap en hun werkgevers en, dus, sedert het bestreden besluit, ook voor (5.) de niet gesubsidieerde bedienden van de gesubsidieerde vrije universiteiten en hogescholen en hun werkgevers.

9. Zoals uiteengezet in het in punt 3.8 aangehaalde document dat op de website van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg op 14 juni 2019 is gepubliceerd, omvat de term “niet gesubsidieerde bedienden” “alle bedienden van de vrije universiteiten en hogescholen, *met uitsluiting van de bedienden die weddetoelagen ontvangen, rechtstreeks betaald door de Vlaamse of de Franse Gemeenschap.*”

In diezelfde zin kan in het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, nr. 18.486/1 van 11 maart 1988 dat destijds is verleend bij het ontwerp van besluit dat heeft geleid tot het eerdergenoemde (en door het thans bestreden besluit gewijzigde) koninklijk besluit van 20 december 1989, worden gelezen dat met de term “‘ niet door het Rijk [lees sedert 1 januari 1989: de gemeenschappen] gesubsidieerde bedienden’ worden bedoeld ‘de bedienden (...) voor wie geen weddetoelagen worden verleend zoals bepaald in artikel 27, § 1, eerste lid, van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving’”.

De genoemde wet van 29 mei 1959 waarnaar het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State verwijst, betreft de zgn. Schoolpactwet.

Die wet was van toepassing op “het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal, technisch, kunst en buitengewoon onderwijs” doch niet op het hoger (universitair) onderwijs. De in artikel 27, § 1, eerste lid, van de Schoolpactwet bedoelde “weddetoelagen” (“subventions-traitements”) worden door de Staat (later de gemeenschappen) rechtstreeks uitbetaald aan het betrokken personeel van de gesubsidieerde vrije instellingen bedoeld in de Schoolpactwet.

10. Hoe dan ook, de term “niet gesubsidieerde bedienden” in het genoemde koninklijk besluit van 20 december 1989 dat uitvoering verleent aan het eerdergenoemde artikel 35 van de CAO-wet, moet niet worden betrokken - zoals de minister in zijn schrijven van 19 november 2018 (*cfr.* punt 3.6) en de verzoekende partij in haar verzoekschrift (randnummers 20 en 21) doet -, op het onderscheid “werkingstoelagen” of “werkingsuitkeringen” (dit zijn de middelen die de instellingen van het hoger onderwijs ontvangen vanwege de gemeenschappen) *versus* “eigen werkingsmiddelen” (dit zijn de eigen financieringsmiddelen van de hogere onderwijsinstellingen uit fondsen, giften, enzovoort (het zgn. “patrimonium”)) doch gaat in wezen terug op de bepaling van artikel 2, § 3, 3°, van de CAO-wet.

Luidens die laatste bepaling is de CAO-wet - bij wijze van uitzondering - niet van toepassing op “de door het Rijk (lees sedert 1 januari 1989: de gemeenschappen) *gesubsidieerde* personeelsleden die in dienst zijn van de gesubsidieerde inrichtingen van het vrij onderwijs”. Dit zijn de in de Schoolpactwet bedoelde (gesubsidieerde) personeelsleden van de vrije onderwijsinstellingen die rechtstreeks (van de gemeenschappen) weddetoelagen ontvangen. *A contrario* worden de overige personeelsleden in dienst van inrichtingen van het vrij onderwijs - dit zijn derhalve de personeelsleden die *niet* rechtstreeks met weddetoelagen door het Rijk (en sedert 1 januari 1989 door de gemeenschappen) worden betaald - wel beoogd in de CAO-wet. Immers, het (gesubsidieerde) vrij onderwijs wordt georganiseerd door privaatrechtelijke werkgevers zodat de personeelsleden van het vrij onderwijs vanuit dat perspectief

(behoudens dus de in artikel 2, § 3, 3° van de CAO-wet genoemde uitzondering) in beginsel wel onder het toepassingsgebied van de CAO-wet vallen.

Toepassing op de verzoekende partij

11. Het voorgaande leidt ertoe, meer concreet, dat de bedienden van de vrije universiteiten zoals de verzoekende partij er een is, die door deze instellingen worden betaald op basis van werkingsuitkeringen toegekend aan die instellingen net zoals de bedienden die worden betaald vanuit de eigen werkingsmiddelen van die vrije universiteiten, niet te beschouwen zijn als “gesubsidieerd personeel” maar als “niet gesubsidieerd personeel”. Zij vallen derhalve wel degelijk, zonder onderscheid, onder de CAO-wet en onder de (via het bestreden besluit uitgebreide) bevoegdheid van het PC nr. 225.

De voorliggende uitbreiding van bevoegdheid waarmee uitvoering wordt verleend aan de CAO-wet, heeft dan ook logischerwijs enkel betrekking op het niet-gesubsidieerd personeel van de gesubsidieerde vrije instellingen van hoger onderwijs.

Deze aan het bestreden besluit te verlenen draagwijdte stemt overeen met het standpunt van de verzoekende partij.

Gelet op het gegeven dat er binnen haar universiteit geen (gesubsidieerde) personeelsleden *cq.* bedienden zijn die rechtstreeks worden betaald door de Vlaamse Gemeenschap via salaris- of weddetoelagen, ressorteren dan ook alle bedienden van de verzoekende partij onder het PC nr. 225.

12. De verzoekende partij erkent in de door haar neergelegde procedurestukken, zij het in ondergeschikte orde, dat in de gegeven omstandigheden nu hiervoor is gebleken dat het bestreden besluit wel degelijk alle bedienden van de vrije universiteiten omvat, een vernietiging van het bestreden koninklijk besluit zich niet opdringt.

Het bestreden besluit op zich is immers niet onduidelijk noch strijdig met (het toepassingsgebied) van de CAO-wet noch, in het bijzonder, met artikel 35 ervan. De tweede door de verzoekende partij aangehaalde (en door haar bestreden) interpretatie van het bestreden besluit vindt voorts zoals zij ook zelf aangeeft, geen rechtsgrond in het bestreden besluit noch in (de historiek van) de toepasselijke regelgeving.

Het bestreden besluit op zich leidt derhalve niet tot rechtsonzekerheid zodat de verzoekende partij ook geen belang heeft bij de vernietiging ervan. De gebeurlijke vernietiging ervan, verschaft haar geen enkel voordeel, hoe miniem ook. De interpretatie van het bestreden besluit die zij voorstaat, is zoals ook de bevoegde FOD erkent, de interpretatie die aan het bestreden besluit moet worden verleend.

13. De inhoud van de brief van de minister van Werk (*cfr.* punt 3.6) kan niet tot een andere conclusie leiden.

Weliswaar, zoals de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord en haar laatste memorie beklemtoont, is het niet zonder reden dat bij haar onduidelijkheid en rechtsonzekerheid is kunnen ontstaan. De door haar in beeld gebrachte tweede interpretatie heeft ze inderdaad “niet verzonnen” maar kunnen begrijpen uit het antwoord van de minister van Werk in zijn schrijven van 19 november 2018 waarin hij stelt, wat onmiskenbaar verwarring sticht, dat met de term “niet gesubsidieerde bedienden” de bedienden worden bedoeld “die niet betaald worden vanuit de werkingstoelagen die de universiteiten en vrije hogescholen ontvangen van de overheid maar vanuit de eigen werkingsmiddelen”. De Raad van State merkt daarbij op dat de minister eraan voorbij lijkt te gaan dat het begrip “werkingstoelagen”, zoals hiervoor is gebleken, niet gelijk is te stellen met het begrip “weddetoelagen” in de zin van de Schoolpactwet. Evenwel, kan de inhoud van een dergelijke brief geen afbreuk doen aan de toepasselijke regelgeving noch daaraan een bindende interpretatie verlenen. Degelijke brief of het daarin

ingenomen (zelfs gezaghebbend) standpunt bindt immers de rechtsonderhorige noch de rechter.

14. De exceptie is gegrond.

V. Kosten

15. In haar laatste memorie vraagt de verzoekende partij om de verwerende partij in ieder geval te veroordelen tot de kosten, daarin begrepen de door de verzoekende partij gevraagde rechtsplegingsvergoeding gelet op “de grote onduidelijkheid en rechtsonzekerheid” die de verwerende partij heeft doen ontstaan ten tijde van de totstandkoming van het bestreden besluit.

Beoordeling

16. Luidens artikel 30/1, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de afdeling Bestuursrechtspraak een rechtsplegingsvergoeding toekennen die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en honoraria van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij.

Overeenkomstig artikel 67, § 1, eerste lid, van het algemeen procedurereglement stemt de in dit geval door de verwerende partij gevraagde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro overeen met het basisbedrag van een dergelijke vergoeding.

17. Het past te dezen echter de kosten van de procedure, met inbegrip van de door de verzoekende partij gevraagde rechtsplegingsvergoeding ten belope van 700 euro, ten laste te leggen van de verwerende partij.

Uit de uiteenzetting van de feiten is immers gebleken dat de verwerende partij rechtsonzekerheid heeft gecreëerd niet door het bestreden koninklijk besluit doch door naar aanleiding van de totstandkoming ervan met haar

brief van 19 november 2018 een andere - foutieve - interpretatie te communiceren (punt 3.6). Het feit dat zij daaraan heeft verholpen met de in punt 3.8 aangehaalde administratieve interpretatie doet daaraan niet af. Die rechtzetting door de FOD is overigens pas gepubliceerd na inleiding van het voorliggende annulatieberoep.

18. Overeenkomstig artikel 67, § 1, eerste lid, van het algemeen procedurereglement stemt de in dit geval door de verzoekende partij gevraagde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro overeen met het basisbedrag van een dergelijke vergoeding.

Haar vraag tot toekenning van het basisbedrag van de rechtsplegingsvergoeding wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee mei tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques