

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.123 van 24 januari 2025
in de zaak A. 240.519/XII-9756**

In zake : de VZW NATIONAAL SYNDICAAT VAN HET POLITIE- EN
VEILIGHEIDSPERSONEEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joost Bosquet
kantoor houdend te 2650 Edegem
Mechelsesteenweg 326
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door:
1. de minister van Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nathanaëlle Kiekens, Lieselotte Schellekens en Elise
Descheemaeker
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de minister van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jürgen Vanpraet
kantoor houdend te 8820 Torhout
Oostendestraat 306a
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 november 2023, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 10 september 2023 ‘tot wijziging
van de geldelijke rechtspositie van het personeel van de politiediensten’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 januari 2024.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gert Op de Beeck, die *loco* advocaat Joost Bosquet verschijnt voor de verzoekende partij, advocaten Lieselotte Schellekens en Elise Descheemaeker, die tevens *loco* advocaat Nathanaëlle Kiekens verschijnen voor de minister van Binnenlandse Zaken en advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de minister van Justitie, zijn gehoord.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout 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. Op 28 januari 2022 vinden onderhandelingen plaats tussen de representatieve vakorganisaties, waaronder de verzoekende partij, en de

vertegenwoordigers van de bevoegde ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, over een verbetering van de geldelijke rechtspositie van de politie-ambtenaren. Onderwerp van de onderhandelingen vormt het sectoraal akkoord, toegespitst op de eerste (kwantitatieve) fase van de loononderhandelingen.

3.2. Hieruit volgt het protocolakkoord nr. 537/1 van 28 januari 2022, dat door de representatieve vakorganisaties, waaronder de verzoekende partij, wordt ondertekend op 22 augustus 2022.

Dit protocolakkoord vermeldt, onder meer, het volgende over fase 1 van de loononderhandelingen:

“De datum om dit sectoraal akkoord - fase 1 in werking te laten treden is 1 januari 2023, wetende dat nog een volledig administratief en budgettair traject dient afgelegd te worden voor de goedkeuring van de reglementaire tekst(en).”

3.3. Op het onderhandelingscomité van 25 mei 2022 worden de onderhandelingen over het sectoraal akkoord vervolgd met betrekking tot de regeling inzake de telewerkvergoeding. Dit resulteert in het protocolakkoord nr. 548/1.

3.4. In navolging van de hiervoor vermelde protocolakkoorden wordt een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van de geldelijke rechtspositie van het personeel van de politiediensten voor advies voorgelegd aan de inspectie van Financiën. Op 8 augustus 2022 geeft de inspectie van Financiën een negatief advies “omdat in de begroting 2023 geen kredieten voorzien zijn voor de financiering van deze maatregelen”.

3.5. Het sectoraal akkoord voor de politiediensten komt vervolgens op 18 oktober 2022 aan bod op het begrotingsconclaf van de ministerraad. Uit de “Notificaties meerjarenbegroting 2023-2024” blijkt:

“Gevolg gevend aan de beslissing van de ministerraad van 1 april 2022, wordt met ingang van 1 oktober 2023 de pecuniaire herwaardering ter uitvoering van het sectoraal akkoord GPI geïmplementeerd. Op 1 oktober 2023 zal een eerste stap genomen worden inzake de uitvoering van het sectoraal akkoord (45%), op 1 oktober 2024 de volgende stap (90%) en vanaf 1 oktober 2025 (100%) zal het akkoord op kruissnelheid worden uitgevoerd.

Dit gebeurt via een structurele vermeerdering op de personeelskredieten van de federale politie en middels bijkomende dotaties aan de lokale politiezones, met als doel hen voor 100% te compenseren.”

In het Integraal Verslag van de Commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken van 19 oktober 2022 bevestigt de minister van Binnenlandse Zaken dat het sectoraal akkoord voor de politie tijdens de laatste begrotingsbesprekingen is bevestigd en zal wordt uitgevoerd. De minister licht verder toe dat omwille van de “moeilijke budgettaire context” die ten tijde van het sluiten van het sectoraal akkoord volgens de minister niet te voorspellen was, de federale regering heeft besloten om het akkoord gefaseerd in werking te laten treden, gespreid over een periode van drie jaar.

3.6. Op het onderhandelingscomité 569 van 15 februari 2023 staat het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van de geldelijke rechtspositie van het personeel van de politiediensten, dat tot het bestreden besluit zal leiden, op de agenda. Geen enkele representatieve vakorganisatie is aanwezig. Namens het gemeenschappelijk vakbondsfront delen zij op voorhand schriftelijk het volgende standpunt mee:

“Over punt 1 van de agenda van het OCP 569 dat het voorwerp uitmaakte van de protocollen 537/1 en 548/1, in kracht van gewijsde gegaan door alle bij de zaak betrokken partijen, kan niet meer onderhandeld worden, temeer omdat voornoemde protocollen nog niet zijn uitgevoerd.”

De notulen van de vergadering van het onderhandelings-comité 569 voor de politiediensten van 15 februari 2023 vermelden:

“1. OKB tot wijziging van de geldelijke rechtspositie van het personeel van de politiediensten

Zie documentatie.

De voorzitter onderstreept dat dit punt reeds op de agenda van het OCP stond en voortvloeit uit de akkoorden gesloten in het kader van het sectoraal akkoord, kwantitatief deel.

De voorzitter neemt akte van het standpunt van de vakorganisaties (cf. supra).
De overheid kondigt aan gebruik te maken van het eerste lid van artikel 25 van het koninklijk besluit van 28-09-1984.
Dit punt zal na de termijn van 30 dagen te tellen vanaf vandaag, namelijk op 17-03-2023, als onderhandeld worden beschouwd.
Vanaf die datum zal dit punt het voorwerp uitmaken van het protocol 569/1.”

3.7. Hieruit volgt het protocol nr. 569/1 van 15 februari 2023, door de verzoekende partij ondertekend op 12 juli 2023, dat vermeldt:

“2. Conclusies van de onderhandeling
Aangezien de 4 vakorganisaties de onderhandelingstafel hebben verlaten, maakt de overheid gebruik van het eerste lid van artikel 25 van het koninklijk besluit van 28-09-1984.
De 4 vakorganisaties hebben al aangegeven dat ze niet akkoord gaan.
Dit punt zal na de termijn van 30 dagen te tellen vanaf vandaag, namelijk op 17-03-2023, als onderhandeld worden beschouwd.”

3.8. Op 10 september 2023 wordt het koninklijk besluit ‘tot wijziging van de geldelijke rechtspositie van het personeel van de politiediensten’ uitgevaardigd waarbij een reeks bepalingen van en bijlagen bij het RPPol worden gewijzigd. Het wordt gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 19 september 2023.

Dit is het bestreden besluit.

Met betrekking tot de vervanging van de bijlagen 1 en 1bis bij het RPPol, die de loonschalen bevatten voor respectievelijk het operationeel en het administratief personeel, vermeldt het bestreden besluit ten tijde van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*:

“Art. 14. In het RPPol wordt de bijlage 1, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 4 maart 2018 en bij het koninklijk besluit van 20 juni 2019, vervangen als volgt:

- voor de periode van 1 oktober 2023 tot 30 september 2024 door de bijlage 1 gevoegd bij dit besluit;
- voor de periode van 1 oktober 2024 tot 30 september 2025 door de bijlage 2 gevoegd bij dit besluit;
- vanaf 1 oktober 2025 door de bijlage 3 gevoegd bij dit besluit.

Art. 15. In het RPPol wordt de bijlage 1bis, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 23 maart 2007 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 20 juni 2019, vervangen als volgt:

- voor de periode van 1 oktober 2023 tot 30 september 2024 door de bijlage 4 gevoegd bij dit besluit;

- voor de periode van 1 oktober 2024 tot 30 september 2025 door de bijlage 5 gevoegd bij dit besluit;
- vanaf 1 oktober 2025 door de bijlage 6 gevoegd bij dit besluit.”

Daarmee wordt voorzien in de gefaseerde uitvoering van het luik loonsverhoging in het sectoraal akkoord (zie *supra*, nr. 3.5).

3.9. Inmiddels wijzigden de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 16 september 2024 ‘tot wijziging van bepaalde loonschalen van het personeel van de politiediensten’ (hierna: koninklijk besluit van 16 september 2024), gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 23 september 2024, respectievelijk de artikelen 14 en 15 van het bestreden besluit door in elk van deze bepalingen het tweede en het derde gedachtestreepje op te heffen met ingang van 1 oktober 2024. Voorts vervangen de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 16 september 2024 respectievelijk de reeds door het bestreden besluit vervangen bijlagen 1 en 1bis bij het RPPol.

Ingevolge deze wijzigingen wordt de derde fase van de loonsverhoging versneld ingevoerd, met name vanaf 1 oktober 2024 samen met de tweede fase, in de plaats van vanaf 1 oktober 2025 zoals aanvankelijk voorzien in het bestreden besluit.

IV. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

4. Ingevolge het koninklijk besluit van 16 september 2024 worden de artikelen 14 en 15 van het bestreden besluit gewijzigd, wat *ipso facto* de wijziging met zich brengt van de bijlagen 1 en 1bis bij het RPPol, zoals ze door de artikelen 14 en 15 van het bestreden besluit werden vervangen in drie stappen, gespreid over drie opeenvolgende periodes, ten einde een gefaseerde loonsverhoging door te voeren (zie *supra*, nr. 3.9).

5. Zoals de verwerende partij terecht opwerpt, beperkt deze navolgende wijziging het voorwerp van het beroep tot de bepalingen van het bestreden besluit die niet werden opgeheven door het koninklijk besluit van 16 september 2024. Wat de gefaseerde invoering van de loonsverhoging betreft, slaat het beroep aldus enkel nog op de eerste fase, met name de periode van

1 oktober 2023 tot 30 september 2024 tijdens dewelke het sectoraal akkoord ten belope van 45 % werd uitgevoerd.

Het beroep wordt vanuit dat oogpunt onderzocht.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van gebrek aan belang

6. De verwerende partij werpt in de memories van antwoord een exceptie van niet-ontvankelijkheid op wegens het ontbreken van het rechtens vereiste belang. Met het inwilligen van het vernietigingsberoep zou de loonsverhoging die wordt doorgevoerd met het bestreden besluit worden vernietigd, wat haaks staat op de bedoeling van de verzoekende partij, zijnde het sneller in werking laten treden van die loonsverhoging. De bepalingen inzake de (gefaseerde) inwerkingtreding zijn immers wetgevingstechnisch niet afsplitsbaar van de andere bepalingen van het besluit en vormen ook beleidsmatig één geheel. Aldus kan de gefaseerde inwerkingtreding van de loonsverhoging niet worden afgesplitst van de rest van het bestreden besluit. Het staat immers niet vast dat de overheid zonder de gefaseerde inwerkingtreding hetzelfde besluit zou hebben genomen en dezelfde loonsverhoging zou hebben toegekend. De nietigverklaring van het (gehele) bestreden besluit kan dus de positie van de verzoekende partij en haar leden enkel verslechteren, daar de loonsverhoging daardoor zou worden teruggedraaid. De nietigverklaring van de bestreden beslissing kan de personeelsleden van de politiediensten daarom niet tot enig voordeel strekken.

In de laatste memories voegt de verwerende partij daaraan toe dat de verzoekende partij niet de loonsverhoging als dusdanig viseert, doch enkel dat die gefaseerd werd ingevoerd. Zij wijst erop dat de derde fase inmiddels versneld werd ingevoerd ingevolge het koninklijk besluit van 16 september 2024, zodat de loonsverhoging intussen integraal is doorgevoerd. Volgens de verwerende partij doet dit de vraag rijzen of de verzoekende partij nog wel over een actueel belang beschikt. Het enige wat de verzoekende partij nog zou kunnen nastreven, is dat de loonsverhoging voor de fasen 2 en 3, die intussen beide op 1 oktober 2024 zijn ingegaan, retroactief verschuldigd is voor de periode vanaf 1 oktober 2023,

datum waarop fase 1 van de loonsverhoging is ingegaan. Volgens de verwerende partij volstaat dit niet om het vereiste belang te staven en ze herhaalt desbetreffend dat door een nietigverklaring de loonsverhoging zou worden teruggedraaid. Voorts wijst de verwerende partij erop dat zij na een nietigverklaring niet verplicht is om een nieuw besluit te nemen, daar de loonsverhoging met ingang van 1 oktober 2024 integraal is doorgevoerd, en dat ze al helemaal niet verplicht is om de loonsverhoging alsnog met terugwerkende kracht toe te kennen voor de periode van 1 oktober 2023 tot 30 september 2024. Volgens de verwerende partij doet de nietigverklaring ook geen mogelijkheid tot een gunstigere beslissing ontstaan. Indien er geen rechtsplicht bestaat om een nieuw besluit te nemen, bestaat er ook geen kans dat na een nietigverklaring een gunstigere regeling wordt uitgevaardigd. Na een nietigverklaring een nieuw besluit uitvaardigen zou louter berusten op vrijwilligheid, doch niet zijn oorzaak vinden in het vernietigingsarrest. Daar de budgettaire realiteit die tot de gefaseerde invoering noopte nog steeds dezelfde is, is de kans dat alsnog zou worden besloten om de integrale loonsverhoging te laten ingaan op 1 januari 2023 “nagenoeg onbestaande”.

7. In het verzoekschrift steunt de verzoekende partij haar belang op het vrijwaren van haar syndicale grondrechten. Zij zet uiteen dat het bestreden besluit haar syndicale rechten en wettelijke prerogatieven binnen het sociaal overleg aantast. Een regeling waarover reeds een akkoord was gesloten en waarover volgens de verzoekende partij niet opnieuw kon worden onderhandeld, werd in gewijzigde vorm opnieuw voorgelegd aan het onderhandelingscomité waarbij de repliek van de representatieve vakorganisaties terzijde werd geschoven. De nietigverklaring zou ertoe leiden dat bij het aannemen van een nieuw besluit de syndicale rechten en de gesloten akkoorden moeten worden gerespecteerd. Voorts verwijst de verzoekende partij naar haar maatschappelijk doel dat gericht is op de verdediging van de belangen van de politieambtenaren. Dit maatschappelijk doel wordt door het bestreden besluit geraakt daar een goedgekeurde integrale en onmiddellijke loonsverhoging slechts gefaseerd en gespreid over drie jaar wordt ingevoerd.

In de memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij dat de kans om, ingevolge de nietigverklaring, een gunstigere regeling te

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.123 XII-9756-8/29

verkrijgen voldoende is om van een belang te getuigen bij het beroep. De nietigverklaring van het bestreden besluit wegens de gegrondheid van het enig middel zou betekenen dat de verwerende partij een nieuw besluit moet aannemen dat wel uitvoering geeft aan het gesloten akkoord en waarbij dan de integrale invoering van de loonsverhoging conform dit akkoord zou moeten worden doorgevoerd. Indien de restrictieve interpretatie van de verwerende partij zou worden gevolgd, zou een representatieve vakorganisatie nooit een besluit kunnen betwisten waarbij haar prerogatieven werden miskend, indien dat besluit een verbetering voor de personeelsleden tot gevolg heeft, hoe miniem ook. De geplande versnelling van de gefaseerde invoering heeft geen gevolgen voor het belang, daar het ontwerp in kwestie nog steeds een gefaseerde invoering van de verhoogde loonschalen behelst.

In de laatste memorie sluit de verzoekende partij zich aan bij de bevindingen in het auditoraatsverslag.

Beoordeling

8. 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, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015).

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, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406).

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, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015), 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, ECLI:BE:GHCC:2020.ARR.105, punten 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, ECLI:BE:GHCC:2010.ARR.109, punt B.4.3; GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020.ARR.105, punt B.9.3; EHRM 17 juli 2018, 5475/06, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, Vermeulen/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, wordt dit belang in twijfel getrokken, dan valt het haar toe bij de eerstvolgende procedurele gelegenheid hierover opheldering te verschaffen en haar belang te staven.

Doet een verzoekende partij zulks, dan heeft zij daarmee ook de contouren geschetst 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 (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406).

9. De verzoekende partij heeft met dit annulatieberoep tot doel om na de nietigverklaring van het bestreden besluit, dat een gefaseerde inwerkingtreding van de overeengekomen loonsverhoging inhoudt, en het daaropvolgende rechtsherstel, de volledige implementatie (op dat vlak) van het loonakkoord zoals vastgelegd in protocolakkoord nr. 537/1 in een koninklijk besluit te bewerkstelligen. Dat loonakkoord voorzag in de integrale tenuitvoerlegging van het gesloten akkoord met ingang van 1 januari 2023 en niet

in een gefaseerde tenuitvoerlegging. Een onmiddellijke en integrale tenuitvoerlegging, conform het protocolakkoord, is financieel gezien een gunstigere situatie voor de betrokken politieambtenaren, dan een gefaseerde inwerkingtreding ervan.

Een nietigverklaring gegrond op het enig middel – dat in essentie inhoudt dat de overheid niet opnieuw kon onderhandelen over de punten in het protocolakkoord nr. 537/1 en dat zij er bijgevolg toe gebonden is het protocolakkoord nr. 537/1 op de afgesproken wijze uit te voeren – zou kunnen leiden tot een rechtsherstel dat eruit bestaat dat een retroactieve inwerkingtreding volgens de voorwaarden van protocolakkoord nr. 537/1 zich opdringt. Dit is voldoende om het belang op te enten. De vraag of de overheid al dan niet gebonden is door het gesloten protocolakkoord en of zij nog wijzigingen kon doorvoeren aan reeds behandelde punten, vereist een onderzoek van het middel zelf.

10. Het standpunt van de verwerende partij dat de nietigverklaring van het (gehele) bestreden besluit de positie van de verzoekende partij en haar leden enkel verslechtert, daar de loonsverhoging daardoor zou worden teruggedraaid, hangt zoals hiervoor uiteengezet aldus samen met de beoordeling van het enig middel. Daarenboven strekt het beroep – blijkens de uiteenzetting van de verzoekende partij – er niet enkel toe de integrale loonsverhoging vanaf 1 januari 2023 te bewerkstellingen, maar ook en vooral om haar syndicale prerogatieven – die zij miskend acht – te vrijwaren. Als syndicale organisatie beschikt de verzoekende partij over het rechtens vereiste belang om met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State tegen de miskening van haar prerogatieven op te komen.

11. De wijziging van het bestreden besluit ingevolge het koninklijk besluit van 16 september 2024 doet niet anders oordelen, eensdeels, omdat de versnelde – maar nog steeds gefaseerde – invoering van de loonsverhoging de verzoekende partij niet belet om in rechte op te komen ter vrijwaring van haar prerogatieven, en anderdeels, omdat deze wijziging niet belet dat het gegrond bevinden van het enig middel tot een retroactief rechtsherstel zou kunnen leiden (zie *supra*, nr. 9), hoe miniem de verwerende partij die kans ook acht.

12. De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van het enig middel

Exceptie van gebrek aan belang bij het middel

13. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord op, wat zij herhaalt in de laatste memorie, dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel in de mate dat zij de schending aanvoert van een aantal beginselen van behoorlijk bestuur. Enkel de aangevoerde schending van artikel 3 van de wet van 24 maart 1999 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten’ (hierna: wet van 24 maart 1999) heeft betrekking op de prerogatieven van de representatieve vakorganisatie, zoals de verzoekende partij. In de mate dat de verzoekende partij zich ook op andere middelen beroept dan deze die zijn gebaseerd op een schending van een prerogatief dat zij heeft als representatieve vakorganisatie, beschikt de verzoekende partij niet over het vereiste belang bij die middelen. De middelen genomen uit een schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur staan los van de prerogatieven van de verzoekende partij als representatieve vakorganisatie, zodat zij geen belang heeft bij die middelen.

14. De verzoekende partij licht in het verzoekschrift haar belang bij het middel toe onder verwijzing naar de schending van haar prerogatieven. Zij zet uiteen dat haar bevoegdheden volstrekt werden uitgehouden. Ten eerste werd immers een onderhandeld akkoord miskend door de verwerende partij. Ten tweede werd de repliek van de verzoekende partij op het onderhandelingscomité van 15 februari 2023 – dat er reeds een onderhandeld akkoord was – zonder enige motivering genegeerd.

In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij daaraan toe dat de beginselen van behoorlijk bestuur en het artikel 25 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 ‘tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’ (hierna: koninklijk besluit van 28 september 1984),
ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.123 XII-9756-12/29

waarvan de verzoekende partij de schending aanvoert, wel degelijk ook betrekking hebben op de schending van de prerogatieven van de verzoekende partij als representatieve vakorganisatie. Deze hebben immers betrekking op de miskenning van de syndicale onderhandelingen en de miskenning van het eerder bereikte akkoord, en aldus op de miskenning van de prerogatieven van de verzoekende partij als representatieve vakorganisatie. De verwerende partij maakt volgens de verzoekende partij ten onrechte een kunstmatig onderscheid tussen eensdeels, de schending van artikel 3 van de wet van 24 maart 1999, en anderdeels, de schending van artikel 25 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 en de aangehaalde beginselen van behoorlijk bestuur.

Beoordeling

15. Luidens artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State geven de in artikel 14, § 1, eerste lid, van die wetten bedoelde onregelmatigheden slechts aanleiding tot een nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden.

16. Het auditoraat besluit tot de ongegrondheid van de exceptie op grond van de volgende overwegingen:

“Het in artikel 3 van de wet van 24 maart 1999 vervatte substantieel vormvereiste dat de bevoegde overheden alleen na onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in het daartoe opgerichte comité, onder meer de grondregelen met betrekking tot [de] bezoldigingsregeling kunnen vaststellen, verleent een prerogatief aan iedere representatieve vakorganisatie.

Via de ingeroepen schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur tracht verzoekende partij thans aan te tonen dat de overheid geen nieuw onderhandelingscomité over een ‘reeds onderhandeld punt’ meer kon samenroepen en ertoe gehouden was de afspraken, zoals vastgelegd in het protocolakkoord 537/1, te respecteren.

De grief heeft aldus integraal betrekking op de juridische aard van dergelijk protocolakkoord en de recht(sgevolg)en die de betrokken vakorganisaties uit dergelijke onderhandelingen (eventueel) kunnen putten.

In die zin raakt het middel aan hun prerogatieven die voortvloeien uit het substantieel vormvoorschrift dat onderhandelen oplegt m.b.t. de grondregelen van de bezoldigingsregeling.

De exceptie van beide verwerende partijen wordt verworpen.”

De verwerende partij heeft na kennisneming van het auditorsverslag niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Zij verzuimt immers om nog op de bespreking in het auditorsverslag van deze exceptie inhoudelijk te reageren en beperkt zich ertoe ter zake te verwijzen naar wat zij in eerdere procedurestukken heeft uiteengezet. In die omstandigheden en na eigen onderzoek ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en besluit, de redenering van het auditoraat bijvallend, dat de exceptie ongegrond is.

17. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

Uiteenzetting van het middel

18. De verzoekende partij voert in het verzoekschrift de schending aan van artikel 3 van de wet van 24 maart 1999, van artikel 25 van het koninklijk besluit van 28 september 1984, van het rechtszekerheids- en het vertrouwens-beginsel, van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel, alsook de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag.

De verzoekende partij vat het middel in het verzoekschrift als volgt samen:

“Het eerste middel heeft betrekking op de schending van artikel 3 Wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten, artikel 25 van het K.B. van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Artikel 3 Wet van 24 maart 1999 en het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur werden geschonden aangezien de bestreden beslissing een gefaseerde loonsverhoging voor de personeelsleden bevat in drie fasen gespreid over drie jaar, terwijl de overheid en de representatieve

vakorganisaties op het onderhandelingscomité voor de politiediensten op 28 januari 2022 waren akkoord gegaan om de loonsverhoging onmiddellijk integraal in werking te laten treden vanaf 1 januari 2023.

Tevens is sprake van een schending van artikel 3 Wet van 24 maart 1999, het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur aangezien verwerende partij klaarblijkelijk meent te kunnen afwijken van het op 28 januari 2022 gesloten akkoord met verwijzing naar het onderhandelingscomité van 15 februari 2023. Op dit onderhandelingscomité werd weliswaar een ontwerp-KB voorgelegd waarin de gefaseerde invoering van de loonsverhoging is opgenomen, maar zoals terecht werd opgemerkt door de representatieve vakorganisaties was betreffende deze loonsverhoging reeds een akkoord gesloten en kon deze dan ook niet opnieuw het voorwerp vormen van onderhandelingen. Tussen het besluit van het onderhandelingscomité waarop het akkoord was bereikt en het nieuw onderhandelingscomité wordt geen gewag gemaakt van rechtens relevante elementen die redelijkerwijze konden verantwoorden waarom afbreuk diende te worden gedaan aan eerder in protocol bereikte akkoorden. De verwijzing naar artikel 25 van het KB van 28 september 1984 op dit onderhandelingscomité waardoor dit ontwerp-KB als onderhandeld zou kunnen worden beschouwd is bijgevolg volkomen zinledig aangezien dit gelet op het akkoord van 28 januari 2022 niet meer het voorwerp van onderhandelingen kon vormen, zodat ook voormelde bepaling werd geschonden bij de goedkeuring van de bestreden beslissing.”

19. In de memorie van wederantwoord werpt de verzoekende partij op dat de verwerende partij naast de kwestie repliceert wanneer zij benadrukt dat, gelet op het onderhandelingscomité van 15 februari 2023 waarop het ontwerp van bestreden besluit was geagendeerd, de onderhandelingsverplichting werd nageleefd en dat zij rekening houdend met artikel 25 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 dertig dagen na het onderhandelingscomité het onderwerp als onderhandeld kon beschouwen. De verwerende partij negeert daarbij de essentie van het enig middel, aldus de verzoekende partij. Die essentie bestaat erin dat over de loonsverhoging reeds een definitief akkoord was gesloten met de representatieve vakorganisaties op het onderhandelingscomité van 28 januari 2022 en dat, gelet op dit akkoord, het onderwerp niet opnieuw het voorwerp kon vormen van een nieuw onderhandelingscomité. Voorts argumenteert de verzoekende partij dat geen gebruik kon worden gemaakt van artikel 25 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 dat uitdrukkelijk bepaalt dat onderhandelingen als beëindigd worden beschouwd dertig dagen sedert de dag van de eerste vergadering waarop het onderwerp is besproken. Wat de aangevoerde schending van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel betreft, verwijst de verwerende partij ten onrechte naar budgettaire redenen en de discretionaire beoordelingsbevoegdheid om de onderhandelingsplicht op flagrante wijze te

kunnen miskennen. De verzoekende partij acht het voorts stuitend dat de verwerende partij laat uitschijnen dat het de representatieve vakorganisaties, waaronder de verzoekende partij, waren die zouden hebben geweigerd te onderhandelen, terwijl het de verwerende partij zelf is die een gesloten akkoord zonder meer heeft miskend. Wat het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel betreft, werpt de verzoekende partij op dat zij mocht verwachten dat het akkoord gesloten op het onderhandelingscomité van 28 januari 2022 zou worden uitgevoerd. De redenering van verwerende partij dat uit een dergelijk akkoord geen verwachtingen zouden kunnen worden geput, daar er geen akkoord was van alle representatieve vakorganisaties, holt de onderhandelingsplicht volledig uit. Wat het verweer betreft dat de protocollen van de onderhandelingscomités geen juridische rechtskracht hebben en niet juridisch afdwingbaar zijn, werpt de verzoekende partij op dat zij in het middel niet beargumenteert dat het bestreden besluit onwettig zou zijn omwille van een schending van deze protocollen, noch vordert dat deze protocollen worden uitgevoerd, maar aanvoert dat het wettelijk voorgeschreven syndicaal overleg werd miskend, daar de verwerende partij ten onrechte heeft gemeend om over een definitief onderhandeld onderwerp een nieuw onderhandelingscomité te kunnen organiseren, waarbij het eerder gesloten akkoord zonder meer ter zijde wordt geschoven. Tot slot voert de verzoekende partij aan dat de verwerende partij niet kan worden bijgevalen in het verweer dat de gefaseerde invoering van de verhoogde loonschalen gespreid over drie jaar in plaats van de onmiddellijke integrale inwerkingtreding van de verhoogde loonschalen slechts een detail zou betreffen en dat het bestreden besluit dus eigenlijk toch uitvoering geeft aan het protocolakkoord nr. 537/1.

20. In de laatste memorie voert de verzoekende partij aan dat het auditorsverslag ten onrechte besluit dat de verwerende partij niet gebonden is door het gesloten akkoord en dat ze daarop, zonder enige motivering, kan terugkomen, waarbij de van het akkoord afwijkende regeling dan ook nog eens als onderhandeld wordt beschouwd op grond van artikel 25 van het koninklijk besluit van 28 september 1984. Volgens de verzoekende partij houdt deze bepaling in dat de termijn van dertig dagen waarna de onderhandeling wordt beëindigd, begint te lopen op de dag van de eerste vergadering waarop het punt ter sprake werd gebracht. Daar reeds een akkoord werd gesloten op het onderhandelingscomité van

28 januari 2022, was te dezen de onderhandelingstermijn van dertig dagen op het ogenblik dat het gewijzigde ontwerp van koninklijk besluit werd voorgelegd, ruimschoots verstreken. De verzoekende partij acht het standpunt vertolkt in het auditorsverslag dat artikel 25 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 niet belet dat nieuwe onderhandelingen over een bepaald punt of een wijziging worden gestart, in strijd met de duidelijke bewoordingen van deze bepaling. Wat de aangevoerde beginselen van behoorlijk bestuur betreft, benadrukt de verzoekende partij dat uit het bestreden besluit noch de notulen van het onderhandelingscomité blijkt om welke redenen is teruggekomen op het gesloten akkoord, wat zij niet mogelijk acht zonder motivering. Wat het vertrouwens-beginsel betreft, meent de verzoekende partij dat de verwijzing in het protocol naar het nog af te leggen budgettaire traject, niet kan worden beschouwd als een voorbehoud waardoor de toezegging van de overheid van generlei waarde meer zou zijn. Tot slot benadrukt de verzoekende partij nogmaals wat volgens haar de essentie van het middel is en zet zij uiteen dat de redenering gevolgd in het auditorsverslag de verplichting tot voorafgaande onderhandelingen volledig uitholt.

Beoordeling

21. Artikel 3 van de wet van 24 maart 1999 luidt:

“Behoudens in de door de Koning bepaalde spoedgevallen en in de andere door Hem bepaalde gevallen, kunnen de bevoegde overheden alleen na onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in het daartoe opgerichte comité, vaststellen: 1° de ontwerpen en de grondregelen met betrekking tot:

[...]

b) de bezoldigingsregeling;

[...]

De Koning wijst de in het eerste lid, 1°, bedoelde grondregelingen aan, met opgave, hetzij van de daarin behandelde aangelegenheden, hetzij van de daarin opgenomen bepalingen. Aan de daartoe vast te stellen besluiten gaan de in dit artikel voorgeschreven onderhandelingen vooraf.

[...].”

Artikel 3, 1°, van het koninklijk besluit van 8 februari 2001 ‘tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 3, eerste lid, 1°, van de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten’ (hierna: koninklijk besluit van 8 februari 2001) bepaalt:

“Art. 3. Als grondregelingen in verband met de bezoldigingsregeling worden beschouwd:

1° betreffende de wedden, bezoldigingen of lonen van de personeelsleden, de regels tot vaststelling van:

- a) het recht op wedde, de bezoldiging of het loon, met inbegrip van het recht op verhoging in wedde;
- b) de wedde, de bezoldiging of het loon, met inbegrip van de vaststelling van de weddeschalen en de berekening van het bedrag ervan, met inbegrip van de voor hun vaststelling in aanmerking komende periodes;
- c) de toekenning van een gewaarborgde wedde, bezoldiging of loon;
- d) de bescherming van de wedde, de bezoldiging of het loon;
- e) de nadere regels omtrent de koppeling van de wedde, de bezoldiging of het loon aan het indexcijfer van de consumptieprijzen of aan enige andere standaard.”

Artikel 25 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 luidt:

“De onderhandeling wordt beëindigd binnen de termijn van dertig dagen sedert de dag van de eerste vergadering waarop het punt ter sprake werd gebracht.

Bij onderlinge overeenkomst tussen de aanwezige afvaardigingen kan de termijn worden verlengd.

De voorzitter kan de termijn beperken tot tien dagen wanneer hij oordeelt dat een punt dringend moet worden behandeld.

Na het verstrijken van de overeenkomstig dit artikel vastgestelde termijn is de onderhandeling ten einde en maakt de voorzitter het in artikel 30 bedoelde ontwerp van protocol op.”

22. De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.123 XII-9756-18/29

redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

Aan een overheidsonderzoek kleeft het vermoeden van wettigheid. Om de onwettigheid van de motieven van de beslissing van het bestuur aan te tonen, mag een verzoeker niet volstaan met het louter ontkennen of in vraag stellen van de feitelijke elementen waarop de beoordeling door het bestuur berust. Het is zaak van verzoeker om aanwijzingen te verschaffen die het vermoeden wettigen of aantonen dat de door het bestuur in aanmerking genomen gegevens niet juist zijn.

23. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Het bestuur is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat het met kennis van zaken kan beslissen.

24. Het vertrouwensbeginsel, tot slot, houdt in dat het bestuur de rechtmatige verwachtingen, die de burger uit het bestuursoptreden put, niet mag beschamen. De burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van het bestuur of op regelmatige toezeggingen of beloften die het bestuur in een concreet geval heeft gedaan. Als rechtmatige verwachtingen kunnen worden beschouwd de verwachtingen die de burger in redelijkheid heeft kunnen putten uit het bestuursoptreden. Indien een normaal voorzichtige en oplettende burger had moeten weten dat de gewekte verwachtingen eventueel niet zouden kunnen of mogen worden gehonoreerd, kan de burger zich niet op het vertrouwensbeginsel beroepen.

25. De wettelijke verplichting om over welbepaalde aangelegenheden, zoals te dezen het sectoraal akkoord toegespitst op de eerste (kwantitatieve) fase van de loononderhandelingen, vooraf met de representatieve vakorganisaties te onderhandelen, vloeit voort uit artikel 3 van de wet van 24 maart

1999, gelezen in samenhang met artikel 3, 1°, van het koninklijk besluit van 8 februari 2001. Hierover bestaat tussen de partijen geen betwisting, evenmin als over het gegeven dat die onderhandelingen daadwerkelijk zijn gevoerd en hebben geleid tot het protocolakkoord nr. 537/1 van 28 januari 2022, dat door de representatieve vakorganisaties, waaronder de verzoekende partij, is ondertekend op 22 augustus 2022 (zie *supra*, nr. 3.2).

Wel het voorwerp van betwisting is of te dezen, voorafgaand aan het uitvaardigen van het bestreden besluit, het bestuur alsnog de intentie kon formuleren om af te wijken van het protocolakkoord nr. 537/1 in die zin dat de onderhandelde loonsverhoging niet integraal zou worden uitgevoerd vanaf 1 januari 2023, maar gefaseerd in drie fasen gespreid over een periode van drie jaar, alsook of deze koerswijziging opnieuw ter onderhandeling aan de representatieve vakorganisaties kon worden voorgelegd nu er over de loonsverhoging reeds een protocolakkoord werd afgesloten en de onderhandelingen daarover alzo werden beëindigd.

Om die vraag te kunnen beantwoorden moet voorafgaand worden bepaald wat onder het begrip ‘onderhandeling’ in de zin van artikel 3 van de wet van 24 maart 1999 moet worden verstaan en wat de juridische draagwijdte is van het resultaat van die onderhandeling.

26. De parlementaire voorbereiding van de wet van 24 maart 1999 benadrukt dat het de bedoeling was van de wetgever dat de sui-generisregeling van de wet van 24 maart 1999 voor politieambtenaren “zo nauw mogelijk zou aansluiten bij de regeling van gemeen recht zoals die is vervat in de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel” (Memorie van toelichting, KAMER, 1998-1999, 1 februari 1999, nr. 1959/1, 1). Het past derhalve om met het oog op de interpretatie van de draagwijdte van de onderhandelingsplicht, te verwijzen naar de wetsgeschiedenis van de laatstgenoemde wet.

Met artikel 2 van de wet van 19 december 1974 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’ (hierna: wet van 19 december 1974) werd, in tegenstelling tot de voordien geldende regeling waarbij de vakorganisaties formeel enkel moesten worden “geraadpleegd”, bewust een onderhandelingsplicht ingevoerd voor, onder meer, de grondregelingen inzake het administratief statuut. De vakbondsraadpleging werd immers als “voorbijgestreefd” beschouwd (Memorie van toelichting, KAMER, 1970-71, 18 februari 1971, nr. 889/1, 3). In het advies van 10 november 1970 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over het ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 december 1974 leest men over de voornoemde bepaling:

“De memorie van toelichting verklaart, en de Raad van State heeft er van zijn kant al op gewezen, dat de onderhandelingsprocedure een substantieel vormvereiste is voor de geldigheid van beslissingen van administratieve overheden.” (KAMER, 1970-1971, 18 februari 1971, nr. 889/1, 23).

De wet van 24 maart 1999 noch de wet van 19 december 1974, die model stond voor de wet van 24 maart 1999, definieert de begrippen ‘onderhandelingen’ en ‘overleg’. In de memorie van toelichting van de wet van 19 december 1974 wordt hierover het volgende overwogen:

“Ten aanzien van de onderhandeling is het van belang erop te wijzen dat zij neerkomt op een grondige bespreking van de onderzochte kwesties met inachtneming van de verschillende ingenomen standpunten.

De deelnemende partijen – en de vertegenwoordigers van de overheid vormen slechts één partij in tegenstelling met de afvaardigingen van de vakorganisaties – komen overeen samen oplossingen te zoeken die aanvaardbaar zijn voor ieder van hen en, eenmaal deze gevonden, worden de conclusies van de onderhandeling opgenomen in een protocol dat de waarde van een eenparig akkoord verkrijgt na bekrachtiging ervan door de opdrachtgevers van de deelnemende partijen. Voor de bestuursoverheid heeft een zodanig akkoord alsdan de waarde van een politieke verbintenis.

De consolidatie van de regeling inzake onderhandeling in de overheidssector, de verruiming ervan zelfs, doen geen afbreuk aan de werking van ons politiek regime. De grenzen van de verbintenis der overheden zijn die van hun bevoegdheid: zij moeten deze in acht nemen.

Evenzo zal, indien geen overeenstemming tussen de partijen wordt bereikt, het respectieve standpunt van elk hunner opgetekend worden en zal in die omstandigheden alleen de politieke verantwoordelijkheid van de overheid gelden.

Om de onderhandeling doeltreffend te maken, welke ook de modaliteiten ervan mogen zijn, is het wel te verstaan noodzakelijk te vermijden dat zowel bijkomstigheden met de hoofdzaak als bijzonderheden met de hoofdpunten worden vermengd. Alles moet worden in het werk gesteld om elke logheid en overvulling te vermijden die op de onderhandeling zouden kunnen drukken.

Het streven naar de beperking van de onderhandeling tot het essentiële brengt de verplichting mede te voorzien in een andere procedure bij het betrekken van het personeel bij de vaststelling van de organisatiemaatregelen welke door het administratieve leven genoodzaakt zijn.

Dit is de reden van bestaan van het ‘overleg’ dat het onderwerp is van hoofdstuk III van het ontwerp. Het zal eveneens bij koninklijk besluit concreet worden georganiseerd.

Het onderscheid tussen overleg en onderhandeling ligt niet in de beperking van de mogelijkheden der te onderzoeken kwesties, hoewel er een duidelijk verschil bestaat met die waarover moet worden onderhandeld maar wel in het feit dat de ondernomen procedure haar beslag krijgt.

Alzo eindigt het overleg enkel op een met redenen omklede resolutie welke aan de overheid die de beslissing moet nemen, rechtstreeks wordt toegezonden. Na het toezenden van die resolutie moet de overheid geen enkel bescheid geven zoals dit het geval is bij de onderhandeling.” (KAMER, 1970-1971, 18 februari 1971, nr. 889/1, 5-6).

In het advies van 10 november 1970 uit de afdeling Wetgeving van de Raad van State zijn bezorgdheid over de verenigbaarheid van de nieuw ingevoerde onderhandelingsplicht met de eenzijdige beslissingsbevoegdheid van de overheid om het statuut van het personeel vast te stellen:

“De Regering acht het nodig voor de meeste personeelsleden in overheidsdienst het stelsel van een bij wet of verordening vastgesteld publiekrechtelijk statuut te handhaven. Het onderhavige ontwerp voert dan ook, al stelt het rechtsregelen voor de procedure inzake onderhandeling met vakbonden, een systeem in dat met die statuutregeling overeen te brengen is.

De verplichting van de bestuursoverheid tot onderhandelen met vakbonden wordt op de volgende wijze verzoend met het behoud van haar eenzijdige bevoegdheid tot beslissen:

Het volgen van de door het ontwerp geregelde onderhandelingsprocedure is een rechtsverplichting. Zoals de memorie van toelichting verklaart, is die procedure een substantieel vormvereiste; administratieve handelingen die zonder die formaliteit tot stand mochten komen, zouden met machtoverschrijding verricht zijn.

De ‘conclusies’ van de onderhandeling daarentegen hebben geen rechtskracht. Zij hebben slechts een ‘politiek’ karakter, zoals gezegd wordt in de memorie van toelichting: ‘De consolidatie van de regeling inzake onderhandeling in de overheidssector, de verruiming ervan zelfs, doen geen afbreuk aan de werking van ons politiek regime. De grenzen van de verbintenis der overheden zijn die van hun bevoegdheid: zij moeten deze in acht nemen’.

Meer bepaald moet erop worden gewezen dat het tussen overheid en vakbonden gesloten akkoord uit zichzelf de rechtsverhoudingen niet wijzigt en dat het, in rechte, die overheid zelfs niet bindt. Zo is de door de Regering aangegane verbintenis om met het akkoord strokende beslissingen goed te keuren – of om het Parlement te vragen die goed te keuren – een zuiver politieke verbintenis. De verbintenis, aangegaan door andere administratieve overheden die een akkoord hebben gesloten, is van dezelfde aard. Leidt de onderhandelingsprocedure niet tot een akkoord, dan blijven de Regering en de andere administratieve overheden in rechte bevoegd om beslissingen te nemen waarvoor de geraadpleegde vakbonden niet te vinden waren.” (KAMER, 1970-1971, 18 februari 1971, nr. 889/1, 17).

Uit wat voorafgaat, blijkt dat met de invoering van de onderhandelingsplicht een belangrijke omslag werd gemaakt na een tijdperk waarin de vakorganisaties enkel werden geraadpleegd. Het was de bedoeling van de wetgever om via de onderhandeling de deelnemende partijen samen oplossingen te laten zoeken die aanvaardbaar zijn voor ieder van hen en, eenmaal deze gevonden, de conclusies van de onderhandeling op te nemen in een protocol dat de waarde van een eenparig akkoord verkrijgt. Voor de overheid leidt de onderhandeling in dat geval tot een – weliswaar louter “politieke” – verbintenis om met het akkoord strokende beslissingen goed te keuren of om het parlement te vragen die goed te keuren. Het blijkt evenzeer de bedoeling van de wetgever dat de verplichting tot overleg niet zo ver gaat als de verplichting tot onderhandeling en voor de overheid tot geen gelijkaardige verbintenis leidt.

Aan de eenzijdige beslissingsbevoegdheid van het bestuur om het statuut van het personeel vast te stellen, wordt geen afbreuk gedaan door de onderhandelingsplicht, evenmin als door een ingevolge die verplichting gesloten akkoord. Een dergelijk akkoord is weliswaar niet zonder waarde, maar het heeft geen rechtskracht, zodat het uit zichzelf de rechtsverhoudingen niet wijzigt en het, in rechte, het bestuur zelfs niet bindt. Dit blijkt ook uit het later advies nr. 31.572/1 van 10 juli 2001 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en van de wet van 1 september 1980 betreffende de toekenning en de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector, een wetgevend initiatief om – tot het voordeel van bij arbeidsovereenkomst in dienst genomen personeelsleden van het bestuur – aan een protocolakkoord een vergelijkbare waarde te verlenen als een collectieve arbeidsovereenkomst in de private sector heeft:

“Afgezien van de zo even gemaakte opmerkingen, rijst bovendien de vraag naar de werkzaamheid van de gelijkstelling van het protocol van akkoord met de collectieve arbeidsovereenkomst als bedoeld in hoofdstuk II van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités.

Waar de collectieve arbeidsovereenkomst een bron is van recht, waardoor rechten en verplichtingen in hoofde van de partijen worden gecreëerd, en waarvan de plaats in de rechtsorde uitdrukkelijk wordt geregeld (zie met name de artikelen 9, 11 en 51

van de wet van 5 december 1968), is het protocol van akkoord slechts de weergave van de conclusies van het vervullen van een vormvereiste voorafgaand aan het vaststellen van bepaalde regelingen in de overheidssector.” (KAMER, 2001-2002, 9 oktober 2001, nr. 1435/1, 14).

Ingevolge dit advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State werd afgezien van dit wetgevend initiatief.

27. Hoewel te dezen de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord onderstreept dat zij in het middel niet beargumenteert dat het bestreden besluit onwettig zou zijn omwille van de loutere schending van het protocolakkoord, maar aanvoert dat de wettelijk voorgeschreven onderhandelings-plicht werd miskend, daar de verwerende partij ten onrechte heeft gemeend om over een definitief onderhandeld onderwerp een nieuw onderhandelingscomité te kunnen organiseren, waarbij het eerder gesloten akkoord zonder meer ter zijde wordt geschoven, kan de Raad van State er toch niet aan voorbijgaan dat bij de adstructie van het middel de verzoekende partij ervan uitgaat dat het onderhandelde protocolakkoord nr. 537/1 inhoudelijk moet worden gehonoreerd.

Uit wat voorafgaat (zie *supra*, nr. 26), blijkt dat deze opvatting faalt in rechte. Niettegenstaande de ‘politieke verbintenis’ om een protocolakkoord te honoreren, volgt uit het bestaan noch uit de inhoud van een protocolakkoord de juridische verplichting voor het bestuur om datgene waarover de bij de onderhandeling betrokken partijen akkoord gaan om te zetten in rechtskrachtige normen, te dezen in een koninklijk besluit waarbij, onder meer, de bijlagen bij het RPPol houdende de loonschalen worden gewijzigd.

28. Wijzigingen die nog aan het te nemen besluit worden aange-bracht nadat erover met de representatieve vakorganisaties werd onderhandeld, moeten op hun beurt opnieuw aan onderhandeling worden onderworpen, tenzij het louter gaat om de rechtzetting van een materiële vergissing, een technische aanpassing, een verduidelijking of een aanpassing aan een reglementaire bepaling waaromtrent het bestuur geen keuze heeft of om een

inhoudelijke wijziging die binnen de onderhandelde regelgeving geen wezenlijke wijziging is.

In weerwil van wat de verzoekende partij aanneemt is het voor het bestuur dus niet enkel mogelijk, maar zelfs verplicht, om opnieuw onderhandelingen te voeren over wezenlijke wijzigingen aan wat in een vorig protocolakkoord werd overeengekomen. Het standpunt van de verwerende partij, dat de gefaseerde invoering van de verhoogde loonschalen gespreid over drie jaar in plaats van de onmiddellijke integrale inwerkingtreding vanaf 1 januari 2023 slechts een detail zou betreffen, wordt niet bijgevalen, daar dit wel degelijk een wezenlijke, inhoudelijke wijziging is in vergelijking met wat tevoren werd onderhandeld. De verwerende partij heeft over deze wijziging overigens wel degelijk opnieuw onderhandeld.

Uit het voorgaande volgt dat artikel 3 van de wet van 24 maart 1999 niet is geschonden.

29. Wat de aangevoerde schending van artikel 25 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 betreft, voert de verzoekende partij vooreerst aan dat deze bepaling zich ertegen verzet een reeds in een eerder protocol beslecht punt aan een nieuwe onderhandelingstermijn te onderwerpen. Zij voert ook aan dat deze bepaling ten onrechte werd gebruikt om een aspect van het loonakkoord “te herzien en in te trekken”.

Zoals hiervoor werd uiteengezet, faalt dit standpunt in rechte. Er wordt naar verwezen (zie *supra*, nrs. 25-28).

In de mate dat de verzoekende partij aanvoert dat artikel 25 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 zich ertegen verzet dat een nieuwe onderhandelingstermijn kon beginnen lopen, faalt haar standpunt evenzeer. Daar, zoals hiervoor vastgesteld, de verwerende partij verplicht was om de wezenlijke wijzigingen, die zij in het ontwerp van koninklijk besluit aanbracht na de onderhandelingen die leidden tot het protocolakkoord nr. 537/1, aan nieuwe onderhandelingen te onderwerpen, volgt hieruit *ipso facto* dat de rechtsregels van

toepassing op die onderhandelingen (opnieuw) ten volle gelden. Artikel 25 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 bepaalt dat de onderhandeling wordt beëindigd binnen de termijn van dertig dagen sedert de dag van de eerste vergadering waarop “het punt” ter sprake werd gebracht. Onder “het punt” moet te dezen worden begrepen de gefaseerde invoering van de loonsverhoging gespreid over drie jaar in plaats van de integrale invoering ervan vanaf 1 januari 2023, daar het precies hierover was dat opnieuw moest worden onderhandeld. Er werd niet (opnieuw) over de loonsverhoging en de bijhorende loonschalen op zich onderhandeld. Zoals de verzoekende partij aanvoert, waren de onderhandelingen daarover afgesloten met het protocolakkoord nr. 537/1 en de verwerende partij is daarop niet teruggekomen in het ontwerp dat tot het bestreden beslissing heeft geleid. De in artikel 25 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 bedoelde termijn begon aldus te lopen op 15 februari 2023 – de eerste dag waarop de gefaseerde invoering van de loonsverhoging gespreid over drie jaar ter onderhandeling werd voorgelegd – en niet op 28 januari 2022, zoals de verzoekende partij ten onrechte aanneemt, zodat de verwerende partij op 17 maart 2023 het punt terecht als onderhandeld kon beschouwen.

Uit de voorgaande vaststellingen volgt dat artikel 25 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 evenmin is geschonden.

30. De verzoekende partij acht de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden, doordat de verwerende partij meende te kunnen afwijken van een reeds onderhandeld akkoord en zij zonder meer akte nam van het standpunt van de representatieve vakorganisaties dat op de afgesloten onderhandelingen over de loonsverhoging niet kon worden teruggekomen. Voorts voert de verzoekende partij aan dat nergens wordt gemotiveerd waarom wordt afgestapt van de onmiddellijke integrale inwerkingtreding van de loonsverhoging en wordt geopteerd voor een gefaseerde inwerkingtreding.

Zoals hiervoor werd uiteengezet (zie *supra*, nrs. 25-28), berust dit middelonderdeel op de verkeerde premisse dat het bestuur juridisch gebonden was om het protocolakkoord nr. 537/1 integraal uit te voeren en dat het de gefaseerde inwerkingtreding van de loonsverhoging niet opnieuw ter

onderhandeling mocht voorleggen. Daarenboven blijkt uit het administratief dossier wel degelijk wat aan de koerswijziging ten grondslag lag. De verwerende partij verwijst met name naar de moeilijke budgettaire context en het negatief advies van de inspectie van Financiën “omdat in de begroting 2023 geen kredieten voorzien zijn voor de financiering van deze maatregelen” (zie *supra*, nrs. 3.4-3.5). De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de verwerende partij daarbij niet is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, dat zij die niet correct heeft beoordeeld en of zij niet binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. De verzoekende partij toont evenmin aan dat het van onzorgvuldigheid getuigt om, geconfronteerd met de geschetste budgettaire omstandigheden, naar een oplossing te zoeken om de loonsverhoging toch nog te kunnen doorvoeren en over die oplossing opnieuw te onderhandelen.

De schending van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel wordt niet aangetoond.

31. Tot slot acht de verzoekende partij ook het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel geschonden.

In de mate dat dit middelonderdeel eveneens steunt op de verkeerde premisse dat het bestuur juridisch gebonden was om het protocolakkoord nr. 537/1 integraal uit te voeren en dat het de gefaseerde inwerkingtreding van de loonsverhoging niet opnieuw ter onderhandeling mocht voorleggen, wordt opnieuw verwezen naar wat hiervoor werd uiteengezet (zie *supra*, nrs. 25-28).

Voorts voert de verzoekende partij aan dat de verwerende partij de gerechtvaardigde verwachting had gecreëerd dat zij het protocolakkoord nr. 537/1 integraal zou uitvoeren. Zoals hiervoor uiteengezet (zie *supra*, nr. 24), kan de rechtsonderhorige zich niet op het vertrouwensbeginsel beroepen, indien een normaal voorzichtige en oplettende rechtsonderhorige had moeten weten dat de gewekte verwachtingen eventueel niet zouden kunnen of mogen worden gehonoreerd. Als representatieve vakorganisatie diende de verzoekende partij te weten dat, zelfs indien onderhandelingen met het bestuur worden afgesloten met

een protocolakkoord, het bestuur juridisch niet verplicht is dit akkoord ook ongewijzigd om te zetten in regelgeving. Te dezen werd het bestuur bovendien, zoals omstandig toegelicht door de verwerende partij, geconfronteerd met een moeilijke budgettaire context en het negatief advies van de inspectie van Financiën dat erop wees dat in de begroting 2023 geen kredieten voorzien waren voor de financiering van de onderhandelde loonsverhoging. Het laat zich verstaan dat de verzoekende partij zwaar ontgoocheld is, omdat het bestuur het engagement om de loonsverhoging integraal uit te voeren vanaf 1 januari 2023 niet kon honoreren, zij maakt evenwel niet aannemelijk dat zij in de concrete omstandigheden van de zaak de rechtmatige verwachting mocht koesteren dat het protocolakkoord nr. 537/1 integraal vanaf 1 januari 2023 zou worden uitgevoerd, zodat van een schending van het vertrouwensbeginsel geen sprake is.

Uit het voorgaande volgt dat door de verzoekende partij evenmin een schending van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel wordt aangetoond.

32. Het middel is ongegrond.

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, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vierentwintig januari tweeduizend vijftientwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Chantal Bamps