

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 115.405 van 4 februari 2003
in de zaak A. 52.914/XII-1253.**

In zake : Christiane VERCAMMEN,
wonende te Heist-op-den-Berg,
Tiendestraat 13

tegen :

het VLAAMSE GEWEST.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Christiane Vercammen op 13 juli 1993 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van “het besluit van de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden houdende de niet-goedkeuring van het besluit van de gemeenteraad van Heist-op-den-Berg van 24 november 1992 houdende wijziging van de personeelsformatie van het cultureel centrum en vaststelling van de weddeschaal voor de cultuurfunctionaris-directeur”;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur J. Lust;

Gelet op de beschikking van 13 mei 1997 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 19 september 2002 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 19 november 2002;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter D. Verbiest;

Gehoord de opmerkingen van verzoekster;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur P. de Somere;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Op 10 oktober 1991 verschijnt in het Belgisch Staatsblad het decreet van 24 juli 1991 betreffende de erkenning en subsidiëring van de Nederlandstalige culturele centra die het culturele leven in de Vlaamse Gemeenschap bevorderen.

Volgens artikel 2 verleent de Vlaamse Executieve subsidies voor de werking van de erkende Nederlandstalige culturele centra. Naar luid van artikel 7, § 1, worden de gemeentelijke culturele centra erkend in de basiscategorie, in de plus-categorie I of II of als bijkomend dorps- of wijkhuis al naar gelang er wordt voldaan aan de bijzondere voorwaarden vast te stellen door de Executieve, inzake infrastructuur en inwonersaantal. Artikel 10, § 1, omschrijft de voorwaarden voor de toekenning van de personeelstoelage. In punt 2, laatste volzin, wordt bepaald : “De directeur van een cultureel centrum krijgt weddeschaal 1.90”. Artikel 18 houdt opheffing in van het decreet van 16 juli 1973 betreffende de toekenning van weddetoelagen aan cultuurfunctionarissen werkzaam in erkende culturele centra die het culturele leven in de Nederlandstalige Gemeenschap bevorderen.

Het nieuwe decreet bevat geen bepalingen omtrent de inwerking-treding.

1.2. Op 20 januari 1992 erkent de Gemeenschapsminister van Cultuur het cultureel centrum van Heist-op-den-Berg in de basiscategorie, zulks met ingang van 1 januari 1992. De gemeente ontvangt hiervan betekening op 3 februari 1992. De publicatie van een uittreksel uit het besluit gebeurt in het Belgisch Staatsblad van 11 februari 1992.

1.3. Onder verwijzing naar het voormelde artikel 10, § 1, van het decreet van 24 juli 1991 en overwegende dat ten gevolge van het decreet de weddeschaal van de cultuuranimator moet worden aangepast om de personeelstoelagen te kunnen genieten, beslist op 24 maart 1992 de gemeenteraad van Heist-op-den-Berg de betrekking van cultuuranimator in de personeelsformatie van het cultureel centrum te vervangen door “Cultuurfunctionaris-directeur - (aantal) 1 - (weddeschaal) 1.90” en de nieuwe weddeschaal vanaf 1 januari 1992 toe te passen.

Het besluit wordt op 2 juli 1992 niet goedgekeurd door de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden omdat het decreet van 24 juli 1991 in artikel 7, § 1, stipuleert dat de culturele centra zullen worden erkend volgens de voorwaarden die worden vastgesteld door de Vlaamse Executieve, omdat ter zake nog geen besluiten van de Vlaamse Executieve in werking getreden zijn en omdat nog geen erkenningen op grond van de nieuwe normen hebben plaatsgevonden.

1.4. Op 21 oktober 1992 neemt de Vlaamse Executieve het besluit betreffende de erkenning en subsidiëring van de Nederlandstalige culturele centra. Het heeft overeenkomstig zijn artikel 26 -retroactief- uitwerking met ingang van 1 januari 1992.

Hoewel het besluit pas in het Belgisch Staatsblad van 2 februari 1993 wordt gepubliceerd, overweegt de gemeenteraad van Heist-op-den-Berg reeds op 24 november 1992 dat door het voormelde besluit van de Vlaamse Executieve de oorzaak van de niet-goedkeuring van 2 juli 1992 is weggenomen en beslist opnieuw dat de betrekking van cultuuranimator in de personeelsformatie van het cultureel centrum wordt vervangen door “Cultuurfunctionaris-directeur - (aantal) 1 - (weddeschaal) 1.90”, met toepassing van de nieuwe weddeschaal vanaf 1 januari 1992.

1.5. Bij artikel 56 van het decreet van 18 december 1992 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 29 december 1992, wordt artikel 10, § 1, 2, van het decreet van 24 juli 1991 gewijzigd. Luidens het laatste lid van het gewijzigde punt 2 krijgt de cultuurfunctionaris-directeur van een erkend cultureel centrum in gemeenten met meer dan 10.000 inwoners “minstens de weddeschaal 1.87 indien het cultureel centrum in de basiscategorie wordt ingedeeld”.

Het decreet bevat geen bepaling met betrekking tot de inwerking-treding van het artikel 56.

1.6. Op 31 maart 1993 erkent de Vlaamse minister van Cultuur het cultureel centrum van Heist-op-den-Berg in de basiscategorie, met ingang van 1 januari 1993.

1.7. Het onder nr. 1.4. vermelde gemeenteraadsbesluit van 24 november 1992 wordt op 29 april 1993 niet goedgekeurd door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden. Overwogen wordt dat het besluit voorbarig is, want niet gesteund op een erkenning als cultureel centrum bedoeld bij artikel 7, § 1, van het decreet van 24 juli 1991, dat het daardoor strijdig is met het voormelde artikel 56 van het decreet van 18 december 1992 en dat het besluit het artikel 147, § 1, van de nieuwe gemeentewet schendt. Dit is het bestreden besluit. Dat besluit blijkt op 17 mei 1993 op het gemeentebestuur te zijn ingekomen.

1.8. Overwegende dat de niet-goedkeuring van zijn besluit van 24 november 1992 “o.a. gesteund is op het feit dat de weddeschalen voor cultuurfunctionarissen ondertussen gewijzigd zijn bij programmadecreet van 18/12/92”, besluit de gemeenteraad van Heist-op-den-Berg op 22 juni 1993 in de personeelsformatie van het cultureel centrum de bepalingen met betrekking tot de cultuur animator te vervangen door “cultuurfunctionaris-directeur - (aantal) 1 - (weddeschaal) 1.87” en die weddeschaal vanaf 1 januari 1993 toe te passen.

Die beslissing wordt op 13 september 1993 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden goedgekeurd.

1.9. Het voorliggende beroep dagtekent van 13 juli 1993;

2. Over de ontvankelijkheid.

2.1. Overwegende dat de verwerende partij aan verzoekster belang bij haar beroep ontzegt; dat zij vooreerst betoogt dat verzoekster de middelen die zij thans inroept tegen het niet-goedkeuringsbesluit van 29 april 1993 al had kunnen laten gelden tegen het niet-goedkeuringsbesluit van 2 juli 1992, dat verzoekster tegen het laatste besluit evenwel geen beroep heeft ingesteld en de termijn daartoe inmiddels is verstreken zodat verzoekster zonder actueel belang is; dat de verwerende

partij aldus in wezen stelt dat de bestreden beslissing slechts de bevestiging betreft van de niet-goedkeuring van 2 juli 1992, die definitief is;

Overwegende dat deze exceptie niet wordt aanvaard; dat immers de niet-goedkeuring van 2 juli 1992 een gemeenteraadsbesluit van 24 maart 1992 betrof terwijl de niet-goedkeuring van 29 april 1993 sloeg op een gemeenteraadsbesluit van 24 november 1992; dat deze gemeenteraadsbesluiten weliswaar een identiek dispositief hebben, maar op gedeeltelijk verschillende motieven berusten en dus wezenlijk verschillend zijn; dat meer bepaald de beslissing van 24 november 1992 zich uitdrukkelijk beroept op een nieuw gegeven -het besluit van 21 oktober 1992 van de Vlaamse Executieve- en op de opheffing hierdoor van het bezwaar van de toezichthoudende overheid tegen de gemeenteraadsbeslissing van 24 maart 1992; dat aldus, in tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij tot in haar laatste memorie betoogt, het bestreden niet-goedkeuringsbesluit van 29 april 1993 verschilt van het niet-goedkeuringsbesluit van 2 juli 1992; dat het niet-instellen van een beroep tegen het besluit van 2 juli 1992 zonder weerslag blijft op de ontvankelijkheid van het voorliggende beroep;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij voorts verzoekster belang bij haar vordering ontzegt omdat het aangevochten besluit geen permanente vermindering van wedde tot gevolg heeft, maar enkel wat het jaar 1992 betreft, dat de weddevermindering vanaf 1 januari 1993 volgt uit de goedkeuring van 13 september 1993 van het gemeenteraadsbesluit van 22 juni 1993, dat, indien verzoekster het niet nodig heeft geacht het goedkeuringsbesluit van 13 september 1993 aan te vechten, zij het belang bij de nietigverklaring van het niet- goedkeuringsbesluit van 29 april 1993 “met name het ongedaan maken van een permanente vermindering van wedde” heeft verloren;

Overwegende dat verzoekster kennelijk de cultuurfunctionaris-directeur, vroegere cultuuranimator, is van de gemeente Heis-op-den-Berg; dat de aangevochten niet-goedkeuring de gemeenteraadsbeslissing van 24 november 1992 betreft houdende vaststelling, vanaf 1 januari 1992, van de aan haar functie verbonden wedde; dat het beroep de weg ervoor vrij moet maken dat het gemeenteraadsbesluit alsnog wordt goedgekeurd; dat die goedkeuring en de uitvoering van het eventueel goedgekeurde besluit niet zinloos geworden zijn door het op 13 september 1993 goedgekeurd gemeenteraadsbesluit van 22 juni 1993, dat óók de bepaling van de wedde van de cultuurfunctionaris-directeur tot voorwerp heeft, al was het maar

omdat het besluit van 22 juni 1993 slechts van toepassing is met ingang van 1 januari 1993; dat de vraag of het beroep er al dan niet toe bijdraagt verzoekster permanent de door het besluit van 24 november 1992 bepaalde weddeschaal te bezorgen, voor de beoordeling van haar belang des te minder ter zake doet waar reglementaire bepalingen, zoals de personeelsformatie van het cultureel centrum en de reglementering inzake erkenning en subsidiëring van de culturele centra, nu eenmaal veranderlijk en wijzigbaar zijn; dat de exceptie niet opgaat;

3. Over de gegrondheid.

3.1. Overwegende dat verzoekster in een enig middel betoogt dat de motieven van het bestreden besluit ondeugdelijk zijn, namelijk dat het “onvoldoende gemotiveerd [is] en strijdig met de wet”; dat zij daartoe aanvoert hetgeen volgt :

- het cultureel centrum voldeed aan alle minimale voorwaarden voor erkenning; zelfs bij gebreke aan publicatie van uitvoeringsbesluiten moet het cultureel centrum geacht worden erkend te zijn en te behoren tot de basiscategorie;
- het gemeenteraadsbesluit is niet voorbarig, getuige de brief van 31 januari 1992 van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap waarbij het college van burgemeester en schepenen wordt gevraagd de nodige documenten toe te sturen in verband met de aanwerving en de loonvaststelling van de cultuurfunctionaris; ten andere zullen volgens het artikel 7 van het decreet van 24 juli 1991 de uitvoeringsbesluiten slechts betrekking hebben op infrastructuur en inwonersaantal, en niet op weddeschalen van de cultuurfunctionarissen;
- de beslissing van de gemeenteraad werd genomen vóór de goedkeuring van het decreet van 18 december 1992 en kan er dus niet strijdig mee zijn; voorts is in het decreet sprake van “minstens de weddeschaal 1.87”; ook een hogere weddeschaal mag vastgesteld worden;
- het gemeenteraadsbesluit is niet strijdig met artikel 147, § 1, van de nieuwe gemeentewet : de cultuurfunctionaris-directeur heeft een universitair diploma, meer personeelsleden onder zich dan een afdelingschef, diverse taken en een ruime financiële verantwoordelijkheid;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij tegenwerpt hetgeen volgt :

- bij besluit van 20 januari 1992 erkent de Gemeenschapsminister van Cultuur, verwijzend naar het decreet van 24 juli 1991, het cultureel centrum van Heist-op-den-Berg in de basiscategorie, terwijl de Vlaamse Executieve op 20 januari 1992 nog geen bijzondere voorwaarden inzake infrastructuur en inwonersaantal had vastgesteld waaraan moet worden voldaan om in de basiscategorie erkend te worden, en terwijl het koninklijk besluit van 4 juli 1975 en dat van 26 oktober 1976 op dat ogenblik nog steeds van kracht waren, en terwijl het erkenningsbesluit uitdrukkelijk het koninklijk besluit van 4 juli 1975 als juridische grondslag neemt om tot erkenning over te gaan; derhalve verschaft de erkenning niet de juridische grondslag om de benaming en de weddeschaal van de cultuuranimator aan te passen aan de bepalingen van het decreet van 24 juli 1991; ofwel moet het erkenningsbesluit voor onbestaande gehouden worden en moet, overeenkomstig artikel 107 (thans 159) van de Grondwet, de toepassing ervan geweigerd worden; ofwel is het erkenningsbesluit aangetast door een materiële misslag doordat per vergissing “basiscategorie” wordt vermeld, en niet “categorie C”, volgens de koninklijke besluiten van 4 juli 1975 en 26 oktober 1976;
- de gemeente diende de uitvoeringsbesluiten van de executieve niet af te wachten -het besluit van 21 oktober 1992 was reeds goedgekeurd op het moment van de gemeentebeslissing-; zij had wel de erkenning op grond van de daarin vastgelegde criteria moeten afwachten;
- de verwijzing naar het artikel 56 van het decreet van 18 december 1992 illustreerde alleen ten overvloede het voorbarige karakter van de gemeenteraadsbeslissing; dat er in dat artikel sprake is van “minstens”, laat verzoekende partij nog niet toe aanspraak te maken op een weddeschaal die ingesteld wordt voor een cultuurfunctionaris-directeur van een cultureel centrum ingedeeld in de pluscategorie II of van een provinciaal cultureel centrum;
- artikel 10 van het decreet van 24 juli 1991 levert op zichzelf niet de vereiste juridische grondslag voor het optrekken van de weddeschaal tot 1.90; ten overvloede toetste de verwerende partij de vastgestelde weddeschaal aan het artikel 147, § 1, van de nieuwe gemeentewet; die weddeschaal werd daarmee strijdig geacht omdat aan de cultuurfunctionaris-directeur een hogere weddeschaal werd toegekend dan aan de afdelingschef, zonder dat dit gemotiveerd werd door een hogere kwalificatie, een grotere verantwoordelijkheid of een hogere hiërarchische functie;

3.3. Overwegende dat het wezenlijke onderdeel van de motivering van het bestreden besluit is “dat de vaststelling van de weddeschaal voor cultuurfunctionaris-directeur evenwel niet steunt op een erkenning bedoeld bij artikel 7, § 1, van genoemd decreet van 24 juli 1991, aangezien er op het ogenblik van die vaststelling nog geen uitvoeringsbesluit met de nieuwe erkenningscriteria door de Vlaamse Executieve werd vastgesteld en dat er derhalve geen erkenningen op grond van deze criteria konden plaatsvinden”; dat daarmee bedoeld wordt, hetgeen kan worden afgeleid uit de memorie van antwoord, dat de weddeschaalvaststelling voorbarig is omdat de door de gemeente ingeroepen erkenning van 20 januari 1992 niet kan worden beschouwd als een erkenning op grond van het decreet van 24 juli 1991, aangezien deze erkenning dateert van voor het voormelde besluit van 21 oktober 1992 van de Vlaamse Executieve;

Overwegende dat de erkenning van 20 januari 1992 onbetwistbaar dagtekent van voor het besluit van 21 oktober 1992; dat het daarentegen minder duidelijk is waarom het geen erkenning zou zijn op grond van het decreet van 24 juli 1991; dat immers in de overwegingen ervan niet naar het decreet van 16 juli 1973 wordt verwezen, maar naar dat van 24 juli 1991; dat ook het dispositief onmiskenbaar refereert aan het decreet van 24 juli 1991 (erkenning “in de basis-categorie”); dat daartegenover staat dat in de overwegingen eveneens het koninklijk besluit van 4 juli 1975 betreffende de erkenning van de Nederlandstalige culturele centra en hun indeling in categorieën voor de toekenning van weddetoelagen aan hun cultuurfunctionarissen, wordt vermeld; dat echter met verzoekster moet worden aangenomen dat dit besluit op 20 januari 1992 zonder wettelijke grondslag was ten gevolge van de opheffing, bij artikel 18 van het decreet van 24 juli 1991, van het decreet van 16 juli 1973; dat overigens het koninklijk besluit ook formeel uit de rechtsorde weggehaald is door artikel 18 van het besluit van 21 oktober 1992 van de Vlaamse Executieve, en wel met ingang van 1 januari 1992;

Overwegende dat blijft dat de voormelde erkenning tussenkwam op een ogenblik dat de voorwaarden voor erkenning in de basiscategorie, in de plus-categorie I of II of als bijkomend dorps- of wijkhuis nog niet waren vastgesteld; dat in zoverre daarin een onwettigheid ligt en deze al niet werd goedge maakt door het besluit van 21 oktober 1992 van de Vlaamse Executieve, die de voorwaarden met ingang van 1 januari 1992 vaststelde, ze bezwaarlijk als zo grof lijkt te kunnen worden beschouwd dat de erkenning voor onbestaande dient te worden gehouden; dat ze integendeel geacht moet worden te zijn gedekt door het verstrijken van de

termijn voor een annulatieberoep tegen -en daardoor van de termijn voor intrekking van- die erkenning; dat de erkenning een individuele rechtshandeling is en haar onwettigheid te dezen na de voormelde termijn niet rechtsgeldig meer kan worden ingeroepen; dat de erkenning die reeds ten tijde van het bestreden besluit definitief was geworden, zulks nu -evident- nog altijd is;

Overwegende dat uit wat voorafgaat volgt dat de niet-goedgekeurde weddeschaalvaststelling steunt op een niet meer voor betwisting vatbare erkenning krachtens het meervermelde decreet van 24 juli 1991; dat, aangezien die erkenning aldus niet als voorbarig kan worden aangemerkt, het argument of motief vervalt dat door het voorbarig optreden van de gemeente “een weddeschaal werd vastgesteld die strijdig is met het artikel 56 van het decreet van 18 december 1992 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993 (programmadecreet)”; dat dit decreet, dat dagtekent van na het gemeenteraadsbesluit van 24 november 1992, het artikel 10, § 1, 2, van het decreet van 24 juli 1991 wijzigt en de weddeschaal voor cultuurfunctionaris-directeur in een cultureel centrum in de basiscategorie vaststelt, niet zoals de bestreden beslissing beweert, “op 1.87” (zonder meer), maar op “minstens de weddeschaal 1.87”; dat het besproken motief dienvolgens niet deugdelijk is;

Overwegende dat een laatste motief voor de niet-goedkeuring ontleend is aan de schending van het artikel 147, § 1, van de nieuwe gemeentewet; dat dit artikel luidt :

“De bezoldigingsregeling en de weddeschalen worden onder meer vastgesteld naargelang van de belangrijkheid der ambtsopdrachten, de graad van verantwoordelijkheid en de vereiste algemene- en vakbekwaamheid en rekening houdend met de plaats welke de personeelsleden in de hiërarchie van de gemeenteadministratie bekleden.”;

dat aan het artikel volgens de bestreden beslissing niet zou zijn voldaan doordat “aan de cultuurfunctionaris-directeur een hogere weddeschaal wordt toegekend dan aan de afdelingschef bij het bestuur van Heist-op-den-Berg, zonder dat dit gemotiveerd wordt door een hogere kwalificatie, een grotere verantwoordelijkheid of een hogere hiërarchische functie”; dat het, aldus de memorie van antwoord, een motief “ten overvloede” betreft, dat alleen gold voor zoveel het motief, dat het gemeenteraadsbesluit van 24 november 1992 geen steun vindt in artikel 10 van het decreet van 24 juli 1991, opgaat; dat het motief, zoals hoger immers is gebleken, niet opgaat en de gemeenteraadsbeslissing terecht het artikel 10 van het decreet van 24 juli 1991 inroept - waarvan § 1, punt 2, laatste zin, ten tijde van de gemeenteraadsbeslissing

van 24 november 1992 voorschreef dat de directeur van een cultureel centrum weddeschaal 1.90 krijgt; dat dienvolgens het motief “ten overvloede” niet geldt;

Overwegende dat het middel in de besproken mate gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 29 april 1993 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden houdende de niet-goedkeuring van het besluit van de gemeenteraad van Heist-op-den-Berg van 24 november 1992 waarbij in de personeelsformatie van het cultureel centrum de bepalingen in verband met de betrekking van cultuuranimator worden vervangen en de weddeschaal voor de graad van cultuurfunctionaris-directeur wordt vastgesteld.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vier februari 2003, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
	C. ADAMS,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.