Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973)

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE

A R R E S T

Nr. 128.249 van 18 februari 2004

A. 118.080/VIII-2967

In zake:

1. de politiezone van Andenne, Assesse, Fernelmont, Gesves en Ohey,
2. de stad Andenne,
3. de gemeente Ohey,
4. de gemeente Gesves,

die woonplaats hebben gekozen bij
Mr. Evelyne DEMARTIN, advocaat,
Maurice Van Meenenplein 14/5
1060 Brussel,

tegen:

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Binnenlandse Zaken,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Françoise COLLARD en
Mr. Yves KEVERS, advocaten,
rue des Anges 21
4000 Luik.

DE RAAD VAN STATE, VIIIe KAMER,

Gezien het op 13 maart 2002 ingediende verzoekschrift, waarbij de politiezone van Andenne, Assesse, Fernelmont, Gesves en Ohey, de stad Andenne, de gemeente Ohey en de gemeente Gesves de nietigverklaring vorderen van circulaire PLP 13ter van 23 januari 2002 betreffende de budgetten van de politiezones - Controle conformiteit van de gemeentelijke dotaties;

Gelet op arrest nr. 115.519 van 15 oktober 2002, waarbij de afstand van geding van de gemeente Fernelmont wordt toegewezen en de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de genoemde handeling wordt afgewezen;

Gezien het verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend door de politiezone van Andenne, Assesse, Gesves en Ohey, de stad Andenne, de gemeente Ohey en de gemeente Gesves;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien de brief van 24 maart 2003 die door de raadsman van de stad Andenne naar de Raad van State is gestuurd;

Gezien het verslag van de heer CUVELIER, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 10 juni 2003 waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

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

Gelet op de beschikking van 29 augustus 2003 waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 24 oktober 2003;

Gehoord het verslag van de heer GEUS, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. DEMARTIN, advocaat, die voor de verzoekende partijen verschijnt, en van Mr. KEVERS, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer CUVELIER, eerste auditeur;

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

Overwegende dat de volgende gegevens dienstig zijn voor het onderzoek van het beroep:

1. De wet van 7 december 1998 voorziet in een geïntegreerde politiedienst met een structuur die twee niveaus omvat.

2. Bij artikel 9 daarvan wordt de Koning gemachtigd het grondgebied van de provincies en van het administratief arrondissement van Brussel-Hoofdstad in te delen in politiezones. Bij een koninklijk besluit van 28 april 2000 wordt de verzoekende meergemeentepolitiezone opgericht.

3. De artikelen 40 en 41 van de genoemde wet bepalen het volgende:

" Art. 40. In de meergemeentezones wordt de begroting van het lokaal politiekorps goedgekeurd door de politieraad, overeenkomstig de door de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, vastgestelde minimale begrotingsnormen.

De begroting van de politiezone komt ten laste van de verschillende gemeenten van de zone en van de federale Staat.

Elke gemeenteraad van de zone stemt de dotatie die aan het lokaal politiekorps moet worden toegekend en die aan de politiezone wordt gestort.

Overeenkomstig artikel 36, 4°, kan een gemeente haar dotatie verhogen ten voordele van de politiezone.

De dotatie wordt in de uitgaven van elke gemeentebegroting ingeschreven. De bijdrage aan de meergemeentezone wordt op zijn minst in twaalfden uitbetaald.

De nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de dotaties en de wijze waarop zij worden uitbetaald, worden door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit vastgelegd.

Wanneer de meergemeentezone niet over voldoende middelen beschikt om de uitgaven te dekken die voortkomen uit de vervulling van haar opdracht, wordt het verschil gedragen door de gemeenten die er deel van uitmaken.

Art. 41. Per politiezone wordt jaarlijks een toelage uitgetrokken ten laste van de federale begroting, verder genoemd de federale toelage. De federale toelage wordt bepaald op basis van :

1° het aandeel van de federale overheid in de financiering van de lokale opdrachten van de politie;
2° de algemene en bijzondere federale opdrachten die binnen de betrokken zone worden vervuld.

De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit de criteria en de nadere regels die in acht moeten worden genomen voor het bepalen en het uitbetalen van de federale toelage. Het uitbetalen gebeurt op zijn minst in twaalfden.

Een krediet beperkt tot 7,5 % van de rijksontvangsten uit boeten van strafrechtelijke veroordelingen in allerhande zaken, evenals uit de geldsommen bedoeld in artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering en in artikel 65 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, wordt op de algemene uitgavenbegroting ingeschreven. Dit krediet wordt aangewend voor de ondersteuning van de werking van de lokale politiekorpsen. De Koning stelt de voorwaarden en modaliteiten vast volgens dewelke deze subsidies worden geïntegreerd in de federale dotatie".

4. Bij een koninklijk besluit van 16 november 2001, dat uitgevaardigd is ter uitvoering van artikel 40, zesde lid, worden "de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de gemeentelijke dotaties in de schoot van een meergemeente politiezone" vastgesteld. Het luidt als volgt:

" Artikel 1. Het percentage van het aandeel van elke gemeente in de globale gemeentelijke dotatie wordt bepaald in onderling akkoord tussen de verscheidene gemeenteraden.

Art. 2. Indien de gemeenten van een meergemeentezone niet tot een akkoord komen wordt het percentage met de volgende factoren bepaald:

1° de politionele norm bepaald overeenkomstig de bijlage bij dit besluit;
2° het gemiddeld belastbaar inkomen per inwoner van de gemeente, van 1999;
3° het gemiddeld kadastraal inkomen in de schoot van de gemeente, van 1999.

Deze factoren worden gepondereerd als volgt : 6, 2, 2.

De (sic) in het eerste lid bedoelde percentage wordt overeenkomstig de bijlage bij dit besluit bepaald voor de jaren 2002 tot en met 2005.

Art. 3.- ...".

In de bijlage bij dit koninklijk besluit van 16 november 2001 stond voor elk van de gemeenten van het grondgebied de politionele norm en het percentage van het aandeel in het budget van de politiezone.

Dat koninklijk besluit van 16 november 2001 is als volgt gewijzigd bij een koninklijk besluit van 5 juni 2002:

" Artikel 1. In artikel 1 van het koninklijk besluit ..., worden de woorden "Onder voorbehoud van de toepassing van artikel 2bis, wordt" ingevoegd voor de woorden "Het percentage van het aandeel van elke gemeente", en wordt het woord "wordt" opgeheven.

Art. 2. In artikel 2, eerste lid, van hetzelfde koninklijk besluit worden de woorden ", onder voorbehoud van de toepassing van artikel 2bis," ingevoegd tussen de woorden "wordt" en "het percentage met de volgende factoren bepaald".

Art. 3. In hetzelfde koninklijk besluit wordt een artikel 2bis ingevoegd, luidende:

"Art. 2bis. Met uitzondering van de kredieten voor burgerpersoneel dat niet ingedeeld is bij de politiezone, wordt de toelage die een gemeente in 2001 heeft ontvangen krachtens het gedeelte politie van een veiligheidscontract afgetrokken van de dotatie van die gemeente aan de politiezone, behoudens andersluidende eenstemmige beslissing van de gemeenteraden van de politiezone.

De aftrek waarvan sprake is in het eerste lid komt overeenkomstig artikel 2 ten laste van de andere gemeenten van de zone.".

Art. 4.- ...".

Dit aldus gewijzigde besluit is vernietigd bij arrest nr. 113.088 van 29 november 2002.

Bij een koninklijk besluit van 15 januari 2003 echter is die regeling hersteld, en bepaald dat ze uitwerking zou hebben vanaf de datum van inwerkingtreding van het vernietigde besluit, dat wil zeggen op 24 november 2001. In die nieuwe tekst staat wat begrepen moet worden onder politionele norm en hij bevat een bijlage waarin die norm wordt gedefinieerd.

Hij is vernietigd bij arrest nr. 121.365 van 4 juli 2003.

5. Bij een koninklijk besluit van 24 december 2001 worden de minimale begrotingsnormen van de lokale politie vastgesteld. Het bepaalt inzonderheid het volgende:

" Artikel 1. De gewone uitgavenbegroting 2002 van het lokaal politiekorps, goedgekeurd door de gemeenteraad of de politieraad, bevat ten minste:

1° de totale kostprijs van de gemeentepolitie begroot in 2001 door de gemeente of door de gemeenten in geval van een meergemeentezone, verminderd, enerzijds, met wat ze gebudgetteerd hebben in 2001 in het raam van de uitvoering van de veiligheids- en samenlevingscontracten en, anderzijds, de buitengewone uitgaven;

2° de federale toelage vastgesteld door de Koning in toepassing van artikel 41 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

Art. 2. De in artikel 1, eerste lid, 2°, federale toelage, wordt bepaald in toepassing van : (...).

Art. 3. De totale kostprijs zoals bedoeld in artikel 1, 1°, wordt gekoppeld aan het indexcijfer van de consumptieprijzen, zoals bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 tot uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van ’s lands concurrentievermogen, van de maand juli 2000.

De totale kostprijs wordt voor de gewone uitgavenbegroting 2002 aangepast door hem te koppelen aan een coëfficiënt gelijk aan de verhouding tussen het indexcijfer van de consumptieprijzen in de maand juli 2001 en het cijfer bedoeld in het eerste lid. Het resultaat van deze verhouding wordt, in voorkomend geval, tot de tweede decimaal afgerond".

6. In de bestreden circulaire staat meer bepaald het volgende:

" ... 1. Inleiding

In het kader van het opstellen van de Koninklijke besluiten "248" houdende de oprichting van de lokale politie, controleren mijn diensten in het bijzonder of de begrotingsgegevens conform zijn met de bepalingen

van het Koninklijk besluit van 24 december 2001 tot vaststelling van de minimale begrotingsnormen (Belgisch Staatsblad van 29 december 2001).

Dit Koninklijk besluit benadrukt namelijk dat de gewone uitgavenbegroting 2002 van het lokaal politiekorps, goedgekeurd door de gemeenteraad of de politieraad, ten minste de totale kostprijs bevat van de gemeentepolitie begroot in 2001 door de gemeente of door de gemeenten in geval van een meergemeentezone, verminderd, enerzijds, met wat ze gebudgetteerd hebben in 2001 in het raam van de uitvoering van de veiligheids- en samenlevingscontracten en, anderzijds, de buitengewone uitgaven.

Behalve dit Koninklijk besluit betreffende de minimale begrotingsnormen, laat het Koninklijk besluit van 16 november 2001 (gekend als "60-20-20") de gemeenten toe de verdeelsleutel te bepalen van hun bijdrage in de begroting van de zone. Dit besluit laat de gemeenten vrij om zelf hun intrazonale verdeelsleutel te bepalen en biedt indien nodig een tabel tot verdeling (aanvullende norm).

Het blijkt dat het gecombineerd lezen van de voormelde besluiten leidt tot interpretatieverschillen bij de bepaling van de gemeentelijke dotaties aan de politiezones. Hoewel deze principes al uitdrukkelijk geformuleerd werden in de voormelde omzendbrieven, tracht de huidige omzendbrief een laatste keer klaarheid te brengen in de te nemen maatregelen op budgettair niveau in het kader van deze twee besluiten.

...

2.2.3. Bepaling van de gemeentelijke dotaties

Derhalve is het bij de bepaling van de gemeentelijke dotaties aangewezen erop toe te zien dat elke gemeente van de politiezone een dotatie toekent aan de lokale politie, die niet kleiner mag zijn dan haar kostprijs "politie" van het jaar 2001 (cf. punt 2.2.2), geïndexeerd. De index van de consumptieprijzen voor de maand juli 2001 bedroeg 109.54 tegenover 106.71 voor de maand juli 2000. De verhouding tussen beide indexcijfers is gelijk aan 1.0265204. Dit resulteert bijgevolg in een minimale toe te passen indexatie van 2,65204 %, hetzij, afgerond tot de tweede decimaal, 2,65 %.

De toepassing van de intrazonale verdeelsleutel, hetzij bepaald in onderlinge overeenstemming door de gemeenteraden van de zone, hetzij voortvloeiend uit de toepassing van het Koninklijk besluit van 16 november 2001, mag niet leiden tot een vermindering van de bijdrage van één of meerdere gemeenten van de zone.

De intrazonale verdeelsleutel is bedoeld om de politiezones in staat te stellen de budgettaire last te verdelen onder de gemeenten van de zone, zonder daarbij echter de een of andere gemeente van de zone toe te laten te desinvesteren in 2002. Er is geen intrazonale verdeling nodig indien de som van de berekende minima, op grond van punt 2.2.2, de gewone uitgaven 2002 ten laste van de gemeenten dekt.

3. Besluiten

3.1 Geen enkele Belgische gemeente mag desinvesteren in 2002.

3.2 De gemeenten die alleen zijn (ééngemeentezone) en de gemeenten van een meergemeentezone zijn derhalve onderworpen aan dezelfde verplichting om minstens evenveel te investeren als in 2001.

3.3. ...".

7. De verzoekende gemeenten hebben in gemeen overleg beslist akkoord te gaan met de subsidiaire norm voorgesteld in het koninklijk besluit van 16 november 2001, waarbij de totale dotatie verdeeld wordt tussen de gemeenten overeenkomstig de criteria bepaald volgens datzelfde besluit.

8. De begroting van de verzoekende politiezone voor het jaar 2002 is op 28 december 2001 goedgekeurd door de politieraad. Bij besluit van de provinciegouverneur van Namen d.d. 4 maart 2002 is die begroting na enkele aanpassingen goedgekeurd.

9. Bij een besluit van 13 mei 2002 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken, toen hij uitspraak deed over het beroep dat was ingesteld door de verzoekende politiezone, de begroting goedgekeurd wat bepaalde artikelen ervan betreft, en voor het overige verworpen, op de grond dat sommige gemeentelijke dotaties "geen rekening houden met de bepalingen vervat in artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 24 december 2001, en opgenomen in de PLP 13ter, waarbij het de gemeenten verboden wordt te desinvesteren";

Overwegende dat niets eraan in de weg staat dat de afstand van geding wordt toegewezen wat de stad Andenne betreft;

Overwegende dat de verwerende partij een exceptie van niet-ontvankelijkheid opwerpt, waarbij zij aanvoert dat de bestreden circulaire geen verordenende waarde heeft, en daartegen dus geen beroep kan worden ingesteld;

Overwegende dat de exceptie de grond van de zaak raakt en meer in het bijzonder het onderzoek van het eerste middel;

Overwegende dat de verzoekende partijen onder meer een middel, het eerste van het beroep, ontlenen aan schending van artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973; dat ze uiteenzetten dat de bestreden circulaire een verplichting toevoegt aan de bestaande regeling en dus een verordenende waarde heeft; dat ze van oordeel zijn dat ze voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegd had moeten worden;

Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat de bestreden circulaire louter een uitleggingscirculaire is, en enkel tot doel heeft te voorkomen dat de koninklijk besluiten van 16 november en 24 december 2001 op uiteenlopende wijze geïnterpreteerd worden, door een uitlegging te geven van de twee teksten samen, zoals ze bedoeld zijn door de steller ervan, dat wil zeggen dat de minimale begrotingnormen in acht moeten worden genomen, niet alleen op het niveau van de politiezone, maar ook op het niveau van elk van de bestanddelen daarvan; dat ze daaruit besluit dat de genoemde circulaire geen enkel voorschrift toevoegt aan de geldende regeling; dat ze voorts stelt dat de circulaire nergens van dwingende aard is aangezien de Minister van Binnenlandse Zaken enkel aanbevelingen doet aan de provinciegouverneurs, en via hen, aan de verschillende politiezones; dat ze tevens aanvoert dat, zelfs indien de bestreden circulaire beschouwd wordt als een reglement in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, het niet zou gaan om een reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van diezelfde wetten, wat vereist dat het "algemene en abstracte principes vaststelt, met als gevolg dat de besluiten die weliswaar één of meer regels bevatten, maar die ofwel alleen details regelen ofwel niet algemeen genoeg zijn, geen "reglementaire" besluiten vormen in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en dus niet noodzakelijk aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State moeten worden voorgelegd";

Overwegende dat noch uit het koninklijk besluit van 16 november 2001, noch uit dat van 24 december 2001 blijkt dat de gemeenten die een meergemeentepolitiezone vormen niet mogen desinvesteren in 2002 in vergelijking met de uitgaven die ze hebben gedragen in 2001; dat de genoemde besluiten de gemeenten immers de mogelijkheid bieden in gemeen overleg de verdeling van de totale dotatie vast te stellen, en hen dus niet verbieden dat de ene gemeente een kleinere bijdrage levert in 2002 dan in 2001 voorzover de overige gemeenten die de politiezone vormen ermee akkoord gaan dat hun aandeel in de begroting van de zone verhoogd wordt; dat daaruit volgt dat de bestreden circulaire een nieuwe verplichting oplegt, waarin niet is voorzien in de geldende regelgeving; dat uit de toedracht van de zaak volgt dat de verwerende partij een bepaalde gedragslijn heeft willen opleggen waarvan ze zelf niet wil afwijken; dat de verwerende partij niet geprobeerd heeft aan te tonen dat de bestreden circulaire geen algemeen karakter had en het de Raad van State niet duidelijk is in welk opzicht ze buiten de werkingssfeer van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zou vallen; dat het beroep ontvankelijk is en het eerste middel gegrond,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De afstand van geding van de stad Andenne wordt toegewezen.

Artikel 2.

Vernietigd wordt circulaire PLP 13ter van 23 januari 2002 betreffende de budgetten van de politiezones - Controle conformiteit van de gemeentelijke dotaties.

Artikel 3.

De kosten, bepaald op 1.400 euro, komen ten laste van de stad Andenne, ten belope van 350 euro, ten laste van de politiezone ten belope van 175 euro, ten laste van de gemeente Ohey ten belope van 175 euro, ten laste van de gemeente Gesves ten belope van 175 euro en ten laste van de verwerende partij ten belope van 525 euro.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting, op achttien februari tweeduizend vier door:

de Hr.	GEUS,	kamervoorzitter,
Mevr.	DAURMONT,	staatsraad,
de Hr.	LEWALLE,	staatsraad,
Mevr.	HONDERMARCQ,	griffier.

De Griffier, **De Voorzitter,**

M.-Cl. HONDERMARCQ **J.-Cl. GEUS**

**VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.**