

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 146.118 van 16 juni 2005
in de zaak A. 87.547/XII-2305.**

In zake : de STAD AALST

tegen :

het VLAAMSE GEWEST,
dat woonplaats kiest bij
advocaat B. Staelens,
kantoor houdende te Brugge,
Canadesen Hof,
Bevrijdingslaan 4, bus 1.

DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de stad Aalst op 4 november 1999 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het ministerieel besluit van 9 september 1999 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport waarbij de beslissing van 30 maart 1999 van de gemeenteraad van Aalst tot wijziging van het geldelijk statuut van het gemeentepersoneel wordt vernietigd;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur D. Mareen;

Gelet op de beschikking van 24 februari 2004 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 21 januari 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 12 april 2005;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van bestuurssecretaris Chr. Van Molle, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat B. Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur D. Mareen;

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

1. Overwegende dat de gemeenteraad van Aalst op 30 maart 1999 twee wijzigingen aanbrengt in het geldelijk statuut van het gemeentepersoneel; dat in de aanhef inzonderheid wordt overwogen wat volgt :

“Overwegend dat de stad Gent, wat de inschakeling betreft van de personeelsleden die het genot hadden van de weddenschaal A.1.47 en/of A.1.53 of A.1.58 A, deze personeelsleden laat inschakelen in de weddenschaal C4;

Overwegend dat de stad Gent voor de overgang van de weddenschaal C4 naar C5 (administratief personeel) enkel voorziet dat de betrokkene dient te voldoen aan de voorwaarden inzake anciënniteit en evaluatie;

Overwegend dat de aanwervings-en bevorderingsvoorwaarden van de stad Aalst waren afgestemd op die van de stad Gent zodat de personeelsleden van de stad Aalst op basis van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel aanspraak kunnen maken op dezelfde inschakelingsvoorwaarden en voorwaarden inzake functionele loopbaan als die van de stad Gent”;

Overwegende dat de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen de gemeenteraadsbeslissing op 9 juni 1999 in haar uitvoering schorst, omdat de raad bepalingen heeft aangenomen die in strijd zijn met het beleid van de hogere overheid en die het algemeen belang schaden doordat zij afwijken van de algemene beginselen in de omzendbrief van 14 juli 1993 van de Vlaamse ministers bevoegd voor binnenlandse aangelegenheden en voor welzijn, betreffende de algemene weddenschaalherziening; dat de gemeenteraad het geschorste besluit op 29 juni 1999 handhaaft; dat met betrekking tot de beweegredenen van de gouverneur geantwoord wordt :

“Overwegend dat de in het raadsbesluit van 30 maart 1999 genomen maatregelen een identieke regeling inhouden zoals die in de stad Gent uitvoerbaar zijn;

Overwegend dat het Statuut van de stad Aalst voorheen afgestemd was op het statuut van de stad Gent;

Overwegend dat in het Pact tussen de Vlaamse regering en de gemeenten en O.C.M.W.'s dat op 8 maart 1999 plechtig werd ondertekend, overeengekomen werd dat bij de uitoefening van het toezicht gelijke toestanden een gelijke behandeling moeten krijgen, ongeacht het lokaal bestuur dat er bij betrokken is;

Overwegend dat op basis van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel een identieke regeling met die van de stad Gent ook voor de stad Aalst moet mogelijk zijn”;

Overwegende dat de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport de gemeenteraadsbeslissing uiteindelijk vernietigt bij besluit van 9 september 1999, op grond van de volgende motivering :

“Overwegende dat het, bij raadsbesluit van 30 maart 1999, gewijzigde artikel 59 van het geldelijk statuut van het gemeentepersoneel van Aalst, in afwijking van de inschakelingstabel van het sectoraal akkoord van 18 juni 1993, stelt dat de titularissen van o.m. de vroegere weddenschaal 1.47, 1.53 en 1.58a worden ingeschakeld in de weddenschaal C4 in plaats van in de weddenschaal C3; dat de minima en maxima van de barema's 1.47, 1.53 en 1.58a van het gemeentepersoneel van Aalst overeenstemmen met deze van de refertescales 1.47, 1.53 en 1.58 van het gemeentepersoneel, zoals vastgesteld in het koninklijk besluit van 25 juni 1990 tot vaststelling van de algemene bepalingen betreffende de weddenscales van het provincie- en gemeentepersoneel;

Overwegende dat de gemeenteraad bij besluit van 30 maart 1999, eveneens in afwijking van het sectoraal akkoord van 18 juni 1993 en latere wijzigingen, de voorwaarde van het bezit van het eindexamen lagere bestuurswetenschappen voor doorstroming naar de weddenschaal C5 binnen de functionele loopbaan C4-C5 schrapt;

Overwegende dat de gemeenteraad van Aalst genoemde wijzigingen van het geldelijk statuut motiveert door een verwijzing naar het statuut van het gemeentepersoneel van Gent; dat de gemeenteraad van mening is dat het personeel van Aalst op een gelijke behandeling recht heeft, aangezien het oude geldelijk statuut van het gemeentepersoneel van Aalst afgestemd was op dat van het gemeentepersoneel van Gent;

Overwegende dat de gemeenteraadsbeslissing van Aalst in eerste instantie moet getoetst worden aan de regels die voor de betreffende materie gelden d.i. aan de bepalingen van het sectoraal akkoord van 18 juni 1993, de omzendbrieven hierbij en aan het sectoraal akkoord 1997-1998, en niet aan voorbeelden van andere plaatselijke besturen; dat het sectoraal akkoord 1997-1998, behoudens hetgeen het uitdrukkelijk heeft gewijzigd of genuanceerd, de inhoud van het sectoraal akkoord van 18 juni 1993 heeft bevestigd; dat dit nieuw sectoraal akkoord dat op 29 maart 1999 aan de besturen werd meegedeeld, niets heeft gewijzigd aan de bestaande inschakeling van de titularissen van een weddenschaal 1.47, 1.53 of 1.58; dat een beleidswijziging terzake krachtens de vigerende syndicale wetgeving niet dan na onderhandelingen met de representatieve vakorganisaties binnen het comité C voor de plaatselijke en regionale besturen van het Vlaams gewest kan tot stand komen; dat een dergelijke wijziging niet heeft plaatsgevonden; dat hetzelfde geldt voor de toegangsvoorwaarden tot de weddenschaal C5 binnen de functionele loopbaan C4-C5; dat het sectoraal akkoord 1997-1998 overigens aan de lokale besturen duidelijk de limieten heeft aangegeven die ze in acht moeten nemen bij de toepassing van dit sectoraal akkoord;

Overwegende dat er, ten gronde, bovendien geen reden is voor de gemeenteraad van Aalst om voor de titularissen van de weddenscales 1.47, 1.53 en 1.58a een andere inschakeling vast te stellen dan deze van het sectoraal akkoord van 18 juni 1993; dat dit sectoraal akkoord (punt 3.19.2) en de omzendbrief van 14 juli 1993 erbij (punt 3.19) inderdaad voorzien dat een aparte

inschakelingstabel kan worden vastgesteld voor de personeelsleden die tewerkgesteld zijn bij een bestuur met een specifiek baremastelsel; dat de maximumwedde verbonden met het barema het criterium vormt op grond waarvan een eigen, afwijkende inschakeling kan worden vastgesteld; dat uit een vergelijking van de schalen 1.47, 1.53 en 1.58a van het gemeentepersoneel van Aalst per 1 november 1993 met de overeenstemmende referteschalen 1.47, 1.53 en 1.58 die op dat ogenblik van toepassing waren op het overige gemeentepersoneel, blijkt dat de maxima van de schalen van het betrokken personeel van Aalst precies dezelfde zijn als deze van toepassing op het betrokken personeel van de andere lokale besturen; dat er derhalve geen grondslag is voor een afwijkende inschakeling;

Overwegende dat er evenmin iets specifieks is aan de positie van de administratief hoofdmedewerkers van Aalst in vergelijking met deze van andere gemeentebesturen; dat er dan ook geen grondslag aanwezig is voor een afwijkende functionele loopbaan C4-C5;

Overwegende dat het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel dat de gemeenteraad als motief inroept, ook in omgekeerde zin kan worden ingeroepen, met name in de zin dat er geen reden is voor een andere behandeling van het gemeentepersoneel van Aalst in vergelijking met het gemeentepersoneel met dezelfde schalen en functionele loopbaan van andere lokale besturen;

Overwegende dat het besluit van 30 maart 1999 van de gemeenteraad van Aalst tot wijziging van het geldelijk statuut van het gemeentepersoneel strijdig is met genoemde sectorale akkoorden; dat dit het algemeen belang schaadt”;

2. Overwegende dat verwerende partij in de memorie van antwoord de onontvankelijkheid van de vordering opwerpt; dat zij ter terechtzitting van de exceptie afstand doet;

3.1. Overwegende dat verzoekster een tweede middel afleidt uit de “[s]chending van het gelijkheidsbeginsel en de motiveringsplicht”; dat verzoekster in de eerste plaats uiteenzet dat haar statuut is afgestemd op dat van Gent en zich afvraagt waarom de redenen voor de vernietiging van haar statuut niet ook gelden voor de stad Gent; dat zij vervolgens stelt wat volgt :

“Bovendien stelt het Ministerieel Besluit dat het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel ook in omgekeerde zin kan worden geïnterpreteerd met name dat er geen reden is voor een andere behandeling van het gemeentepersoneel van Aalst in vergelijking met het gemeentepersoneel van andere gemeenten met dezelfde schalen en functionele loopbaan. Dergelijke stelling is volledig in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Immers er zijn, voor zover gekend, geen andere gemeenten die dergelijke wijziging van het Geldelijk Statuut hebben vastgesteld bij gemeenteraadsbesluit. De stelling van de Minister zet de deur open naar een regelrechte ongelijke behandeling van gelijke toestanden. Immers, indien huidig Besluit niet zou vernietigd worden, kan de Minister indien een andere gemeente dezelfde statutenwijziging zou aanvaarden de ene keer het gemeenteraadsbesluit vernietigen met verwijzing naar het standpunt ingenomen ten opzichte van de stad Aalst en een andere maal de statutenwijziging goedkeuren met verwijzing naar het besluit betreffende de stad Gent. Steeds kan verwezen worden naar de zogenaamde gelijke behandeling van gelijke toestanden!

Hoe kan een Minister verwijzen naar andere gemeenten om toepassing te maken van het principe van gelijke behandeling voor gelijke toestanden terwijl er in casu geen gelijke toestanden zijn. Enkel de stad Aalst en de stad Gent kunnen met elkaar vergeleken worden voor wat het gelijkheidsbeginsel betreft. Zij zijn immers de enige gemeenten die het Geldelijk Statuut in die zin hebben vastgesteld”;

Overwegende dat verwerende partij in de memorie van antwoord repliceert dat “er geen gelijkheid in de onwettigheid kan bestaan” en dat het gelijkheidsbeginsel niet wordt geschonden “doordat een wettige beslissing afwijkt van een andere onwettige beslissing in een gelijkaardig geval”, dat dit des te meer klemmt inzake het toezicht omdat het voor de toezichthoudende overheid materieel onmogelijk is systematisch de wettigheid en de overeenstemming met het algemeen belang te onderzoeken van alle rechtshandelingen die aan het vernietigingstoezicht onderworpen zijn, dat het niet-optreden tegen een bepaald besluit in een bepaalde gemeente niet tot gevolg heeft dat de hogere overheid haar beleid niet meer kan toepassen, en dat een verwijzing naar “een beweerd onwettig besluit van de Stad Gent” niet tot gevolg heeft dat het hele sectoraal akkoord van 18 juni 1993, dat precies een garantie is voor gelijkheid, in het gedrang komt;

Overwegende dat verzoekster in de memorie van wederantwoord herhaalt dat haar geldelijk statuut was afgestemd op dat van Gent; dat dit volgens haar betekent “dat de wijziging van het geldelijk statuut van de stad Aalst, hetwelk identiek is aan dat van Gent, ook diende te worden goedgekeurd of indien de wijziging van het geldelijk statuut van de stad Aalst strijdig is met het sectoraal akkoord van 18 juni 1993 ook diezelfde wijziging voor stad Gent niet kon worden goedgekeurd”; dat zij tevens zegt zeer eigenaardig te vinden de redenering “Wat voor andere gemeenten niet kan - met uitzondering van Gent - kan ook voor Aalst niet”, aangezien “er, voor zover gekend, geen enkele andere gemeente [is] die besloten heeft tot dergelijke wijziging van het geldelijk statuut”;

Overwegende dat in de laatste memorie verwerende partij opmerkt dat verzoekster enkel betwist dat de gemeenteraadsbeslissing van Gent niet op grond van het sectoraal akkoord is beoordeeld, maar niet dat haar eigen beslissing met dat sectoraal akkoord strijdig is; dat verwerende partij meent dat zij “dus wel degelijk [kan] stellen dat er geen gelijkheid in de onwettigheid is”; dat zij voorts, wat het motief in de vernietigingsbeslissing betreft dat er geen reden is om het gemeentepersoneel van Aalst anders te behandelen dan het gemeentepersoneel van andere lokale besturen, er op wijst dat het om een bijkomstig motief gaat, dat de

sectorale akkoorden en omzendbrieven precies het gelijkheidsbeginsel dienen, dat de Raad van State aanvaardt dat de toezichthoudende overheid beleidsregels vaststelt omtrent de uitoefening van haar toezichtsbevoegdheid, dat het dan ook evident is “dat de geldelijke statuten van de ondergeschikte besturen niet aan elkaar moeten getoetst worden, maar aan het sectoraal akkoord”, en dat “verzoekende partij haar gedragswijze niet moet afstellen op dat van een andere ondergeschikt bestuur - dat fouten kan bevatten en in casu blijkbaar fouten bevat - maar wel op het algemeen beleid van de toezichthoudende overheid”;

3.2. Overwegende dat de gelijkheidsregel zich ertegen verzet dat gelijke gevallen verschillend worden behandeld, tenzij daarvoor een deugdelijke verantwoording bestaat;

Overwegende dat verwerende partij tevergeefs de toepasselijkheid te dezen van die regel afweert omdat het honoreren van een beroep op de gelijkheidsregel zou leiden tot tegenwettelijk handelen; dat, in zoverre verwerende partij er daartoe van uitgaat dat het gemeenteraadsbesluit van 30 maart 1999 de wet schendt, zij zulks niet aannemelijk maakt; dat alleszins de aangevochten vernietigingsbeslissing niet zoiets beweert; dat het daarin alleen heet dat verzoeksters gemeenteraadsbesluit het algemeen belang schaadt;

Overwegende, overigens, dat verwerende partij de bestreden beslissing heeft genomen in de uitoefening van het algemeen administratief toezicht; dat de uitoefening van dit vernietigingstoezicht facultatief is; dat met verzoekster wordt aangenomen dat de verwerende partij niet onwettig handelt wanneer zij nalaat in het kader van dat toezicht op te treden; dat meer nog, zoals verwerende partij in de memorie van antwoord zelf onderstreept, de niet-uitoefening van het vernietigingstoezicht “geen ‘beslissing’” is; dat het in voorkomend geval te beschouwen is als een juridisch “non-event”, zonder enig gevolg in het rechtsverkeer en bijgevolg niet vatbaar voor een beroep tot nietigverklaring of annulatie door de Raad van State; dat bijgevolg het besproken middel er hoe dan ook niet toe strekt de verwerende partij te dwingen om een handelen in strijd met de wet voort te zetten, maar er slechts op gericht is een handelen ongedaan te maken dat de verwerende partij op wettige wijze zonder meer ook achterwege had kunnen laten;

3.3. Overwegende dat de bevoegdheid van de verwerende partij om in het kader van het algemeen toezicht een gemeentebeslissing te vernietigen, van

discretionaire aard is; dat zij in concreto moet worden uitgeoefend; dat zulks vereist dat elke toezichtsbeslissing moet worden voorafgegaan door een afzonderlijke beoordeling van het aan toezicht onderworpen besluit, rekening houdend met de eigen, specifieke omstandigheden ervan; dat in principe de toezichtsbeslissing te dien aanzien afdoende formeel gemotiveerd moet zijn;

Overwegende dat, zoals hoger gezien, verzoekster ter rechtvaardiging van het gemeenteraadsbesluit van 30 maart 1999, van meet af aan en bij herhaling, expliciet steun heeft gezocht in “een identieke regeling” die eerder was aangenomen door de stad Gent, op wier statuut van het gemeentepersoneel het personeelsstatuut van de stad Aalst ook al voorheen was afgestemd; dat bijgevolg de minister, alvorens de bestreden vernietigingsbeslissing te nemen, er toe gehouden was aan die bijzondere omstandigheid een onderzoek te wijden, en daar op afdoende wijze van te doen blijken; dat in dit licht de overweging, in de aangevochten beslissing, dat het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel ook aldus begrepen kan worden “dat er geen reden is voor een andere behandeling van het gemeentepersoneel van Aalst in vergelijking met het gemeentepersoneel met dezelfde schalen en functionele loopbaan van andere lokale besturen”, geenszins bijkomstig voorkomt;

3.4. Overwegende dat de verwerende partij op geen enkel moment heeft betwist, ook niet in de loop van de onderhavige procedure, dat de stad Gent wél ongehinderd eenzelfde regeling tot stand heeft kunnen brengen als degene die de bestreden beslissing in het geval van Aalst vernietigt; dat het motief voor de verschillende behandeling is dat de beslissing van 30 maart 1999 van verzoeksters gemeenteraad niet conform het sectoraal akkoord van 18 juni 1993 en het sectoraal akkoord 1997-1998 is, terwijl er geen specifieke elementen blijken om ervan af te wijken en om aldus het gemeentepersoneel van Aalst anders te behandelen dan het gemeentepersoneel van andere lokale besturen;

Overwegende dat met de verwerende partij wordt meegegaan waar zij meent dat het haar niet verboden is om de discretionaire bevoegdheid inzake algemeen toezicht uit te oefenen aan de hand van een beleidsregel; dat een beleidsregel tot een eenvormige toepassing van de bevoegdheid kan bijdragen; dat hij echter niet als een imperatieve regeling mag worden opgevat en toegepast, en dan ook geenszins de overheid er van vrijstelt om elk afzonderlijk geval in concreto te onderzoeken en op zijn eigen, specifieke merites te beoordelen;

Overwegende dat, naar zij laat verstaan, verwerende partij te dezen als beleidsregel heeft gehanteerd dat afwijkingen van de meer vernoemde sociale akkoorden, die niet door bijzondere redenen worden verantwoord, als strijdig met het algemeen belang worden aanzien en niet geduld worden; dat de vraag of er dergelijke bijzondere redenen worden aangevoerd, en of er bijgevolg al dan niet sprake is van een voldoende grondslag bijvoorbeeld “voor een afwijkende inschakeling” of “voor een afwijkende functionele loopbaan C4-C5”, geval per geval te beantwoorden is en blijft;

Overwegende dat verwerende partij die vraag te dezen negatief beantwoord heeft en de gemeenteraadsbeslissing van 30 maart 1999 vernietigd heeft wegens schending van het algemeen belang; dat verzoekster inderdaad, zoals verwerende partij doet gelden, niet beweert dat dit oordeel, op zichzelf beschouwd, onwettig is en namelijk de redelijkheidsgrenzen van de principiële beoordelingsvrijheid waarover de bevoegde Vlaamse minister beschikte, te buiten gaat; dat dit evenwel zonder relevantie is; dat, eerstens, niet aannemelijk is gemaakt dat een tegengesteld oordeel van de verwerende partij wèl de redelijkheidsgrenzen zou hebben overschreden; dat in dit verband opvalt hoezeer verwerende partij zich in de onderhavige procedure op de vlakte houdt aangaande de eventuele strijdigheid met het algemeen belang van de identieke “Gentse regeling” (“beweerd” onwettig besluit, “zonder belang de wettigheid van de Gentse regeling te onderzoeken”, gedragswijze die “blijkbaar” fouten bevat); dat, vervolgens, niet alleen het redelijkheidsbeginsel, maar ook de gelijkheidsregel grenzen stelt aan de appreciatievrijheid van verwerende partij inzake de redenen om van de sectorale akkoorden af te wijken, én verzoekster ter rechtvaardiging van de gemeenteraadsbeslissing van 30 maart 1999 juist altijd, en zelfs uitsluitend, de gelijkheid ten opzichte van de stad Gent heeft aangevoerd;

Overwegende dat de aangevochten vernietiging dan ook inzonderheid op dat punt verantwoord moest zijn geweest; dat zij ter zake echter in gebreke blijft en niet overtuigt; dat zij zonder meer achterwege laat op de Gentse regeling in te gaan, en daarvan dus ook niet beweert dat zij per vergissing door de mazen van het algemeen-toezichtsnet is geraakt; dat de bestreden beslissing louter de gelijke behandeling van verzoekster ten opzichte van de andere lokale besturen benadrukt; dat dit naast de kwestie is; dat het des te minder pertinent is waar niet blijkt dat die andere lokale besturen net als verzoekster het statuut van hun gemeentepersoneel op dat van Gent plegen af te stemmen en waar zelfs niet blijkt dat

zij ooit tot eenzelfde afwijking van de sectorale akkoorden hebben beslist als in Gent en Aalst gebeurde; dat bij gebreke aan zulke afwijkingen bij andere gemeenten, de verwerende partij er dan ook nooit haar vernietigingstoezicht heeft kunnen over uitoefenen en er überhaupt geen grond is voor een vergelijking met haar houding ten opzichte van verzoeksters gemeenteraadsbeslissing van 30 maart 1999;

3.5. Overwegende dat verzoekster zich voor die gemeenteraadsbeslissing heel expliciet heeft gespiegeld aan een vergelijkbare gemeenteraadsbeslissing van de stad Gent; dat verwerende partij verzoeksters besluit verschillend heeft behandeld, zonder dat zij er van heeft doen blijken daarvoor over een voldoende reden te beschikken; dat het besproken middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het ministerieel besluit van 9 september 1999 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport houdende vernietiging van de beslissing van 30 maart 1999 van de gemeenteraad van Aalst tot wijziging van het geldelijk statuut van het gemeentepersoneel.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
zestien juni 2005, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.