

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 179.176 van 31 januari 2008
in de zaak A. 79.872/XII-1557.**

In zake : Johan DEBAENE,
die woonplaats kiest bij
advocaat Ph. De Jaegere,
kantoor houdende te Kortrijk,
Groeningestraat 33

tegen :

het VLAAMSE GEWEST,
dat woonplaats kiest bij
advocaat B. Staelens,
kantoor houdende te Brugge,
Stockhouderskasteel
Gerard Davidstraat 46, bus 1

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

Gezien het verzoekschrift dat Johan Debaene op 19 augustus 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 22 juni 1998 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting waarbij het besluit van 1 december 1997 van de gemeenteraad van de gemeente Staden houdende herziening en vaststelling van de organieke weddeschalen van de gemeentesecretaris en de gemeenteontvanger, wordt vernietigd;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur D. Mareen;

Gelet op de beschikking van 19 februari 2002 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 23 maart 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 12 juni 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat T. Eyskens, die loco advocaat Ph. De Jaeghere verschijnt voor verzoeker, 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,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

De voorgaanden

1. Verzoeker is gemeentesecretaris te Staden. Op 1 december 1997 beslist de gemeenteraad van Staden met ingang van 1 september 1994 de organieke weddeschalen verbonden aan de graden van gemeentesecretaris en gemeenteontvanger te herzien. De spreiding van de weddeschaal wordt van 22 tot 15 jaar herleid.

De beslissing wordt op 10 februari 1998 door de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen geschorst. De gemeenteraad handhaaft zijn beslissing op 30 april 1998.

Bij besluit van 22 juni 1998 vernietigt de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting de gemeenteraadsbeslissing, op grond van de volgende overwegingen :

“Overwegende dat de gemeenteraad van Staden, de weddeverhogingen van de gemeentesecretaris en de gemeenteontvanger overeenkomstig de artikelen 30, 3/ lid en 65, §1 van de nieuwe gemeentewet, met ingang van 1 september 1994, spreidt over 15 jaar;

Overwegende dat er reeds een substantiële weddeverhoging werd toegekend krachtens de nieuwe gemeentewet met ingang van 1 september 1994; dat een inkorting van de geldelijke loopbaan van de wettelijke graden eveneens

weddeverhogend werkt; dat het overige personeel onderworpen was aan de loonmatigingswetgeving;

Overwegende dat een aanpassing van de organieke weddeschalen van de wettelijke graden met terugwerkende kracht tot 1 september 1994 aldus in strijd is met het redelijkheidsbeginsel en met het algemeen beleid van de hogere overheid”.

De grond van de zaak

Eerste en tweede middel

2. In het verzoekschrift wordt in een eerste middel aangevoerd dat de inhoud van de bestreden beslissing onrechtmatig is en “aangetast door machtsoverschrijding (schending van het recht)”.

In de eerste plaats wordt toegelicht dat, gelet op artikel 28, § 1, artikel 30, derde lid, en artikel 65, § 1, van de nieuwe gemeentewet, de wetgever uitdrukkelijk aan de gemeenteraad de bevoegdheid heeft willen geven om zelf over de loopbaanspreiding van de gemeentesecretaris en gemeenteontvanger te beslissen en dat het dan niet aan de minister toekomt “om te stellen dat het ‘algemeen beleid’ vereist dat de loopbaanspreiding overal op gelijke wijze dient te verlopen (nl. vanaf 01.01.97)”.

Voorts wordt betoogd dat het aangevochten ministerieel besluit strijdig is met het redelijkheidsbeginsel omdat, rekening gehouden met alle bestaande wetgeving, “niet ernstig gesteld [kan] worden dat aan de gemeenteraden verbod moet worden opgelegd om de weddeverhogingen van de gemeentesecretaris en de gemeenteontvanger vast te stellen met terugwerkende kracht vanaf 1 september 1994”. Tevens wordt het rechtszekerheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden genoemd door een gebrek aan rechtlijnigheid en consequentie “in verband met het algemeen beleid dat de voorgdijoverheid voert”.

3. Verzoeker betwist in het verzoekschrift in een tweede middel de motieven van de bestreden beslissing. Uiteengezet wordt dat er geen sprake is van een substantiële weddeverhoging door de verkorting van de loopbaanspreiding per 1 september 1994, dat de loonmatigingswet van 30 maart 1994, met toepassing van een algemene loonstop, niet geldt voor de gemeentesecretaris en de gemeenteontvanger en niet de toepassing verhindert van artikel 28, § 1, en artikel 30, derde lid, van de nieuwe gemeentewet, dat de bepalingen van de nieuwe

gemeentewet, als *lex specialis*, primeren op de toepassing van de loonmatigingswet, dat de wet van 30 juli 1994 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet wat de bezoldigingsregeling van de gemeentesecretaris en de gemeenteontvanger betreft bovendien van een latere datum is dan de loonmatigingswet, en dat de functies van gemeentesecretaris en gemeenteontvanger wettelijke graden zijn, zodat een vergelijking met het overige personeel niet opgaat. De gemeente heeft, volgens het middel, dan ook niet het redelijkheidsbeginsel en het algemeen beleid van de hogere overheid geschonden.

4. In de memorie van wederantwoord wordt met betrekking tot het eerste en tweede middel nog toegevoegd dat het tot de uitsluitende bevoegdheid van de gemeenteraad behoort om de weddeschaal en de geldelijke loopbaan van de gemeentesecretaris en de gemeenteontvanger vast te stellen in overeenstemming met de nieuwe gemeentewet, dat in de wet zelf geen beperkingen zijn ingebouwd op de autonomie van de gemeenteraad, dat het koninklijk besluit van 24 december 1993 niet op verzoeker van toepassing is, dat bovendien volgens dat koninklijk besluit de baremische loonsverhogingen niet als een loonsverhoging of een bijkomend voordeel te aanzien zijn, dat de vernietigde gemeenteraadsbeslissing louter te beschouwen is “als een baremische loonsverhoging binnen de geldende wetsbepalingen en zonder loonschaalsverhoging”, en dat de loonmatigingswet van 30 maart 1994 niet van toepassing is op de gemeentesecretaris.

5. Het aangevochten ministerieel besluit vernietigt de beslissing van de gemeenteraad van Staden omdat ze in strijd is met het redelijkheidsbeginsel en met het algemeen beleid van de hogere overheid. Wat de strijdigheid met het algemeen beleid van de hogere overheid betreft wordt, blijkens de formele motivering van het ministerieel besluit, gerefereerd aan de loonmatigingswetgeving en aan het feit dat de inkorting van de geldelijke loopbaan een weddeverhogende ingreep uitmaakt.

6. Zoals verzoeker goed blijkt te weten verwijst de verwerende partij met de loonmatigingswetgeving naar het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, bekrachtigd “met uitwerking op de datum van zijn inwerkingtreding” bij artikel 90 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen.

Volgens artikel 1, § 2, 5/, is het besluit van toepassing op onder anderen de in vast verband benoemde personeelsleden van de administraties en diensten van de provincies en gemeenten. Dat de wet van 6 januari 1989 wel degelijk maatregelen ten opzichte van het overheidspersoneel van de gemeenten mogelijk heeft gemaakt, kan niet meer worden betwijfeld na het arrest van het Grondwettelijk Hof, nr. 68/2001 van 17 mei 2001.

Ten onrechte dus is verzoeker van mening dat de “loonmatigingswet van 30 maart 1994” niet van toepassing is op de gemeentesecretaris en de gemeenteontvanger.

7. Gelet op artikel 5, § 2, van het koninklijk besluit van 24 december 1993 mogen voor het jaar 1994 geen loonsverhogingen of bijkomende voordelen worden toegekend tenzij ter uitvoering van collectieve of individuele akkoorden gesloten ten laatste op 15 november 1993.

Door de gemeenteraadsbeslissing van 1 december 1997 werd -los van enig akkoord als hiervoor bedoeld- vanaf 1 januari 1994 de geldelijke loopbaan van de gemeentesecretaris en de gemeenteontvanger van 22 jaar op 15 jaar gebracht. Zoals de Raad van State ook al in het arrest inzake de stad Tielt, nr. 133.638 van 8 juli 2004, oordeelde, houdt die inkorting van de geldelijke loopbaan voor de betrokkenen een nieuw voordeel in, aangezien erdoor de loonsverschillen tussen de opeenvolgende weddetrappen vergroten en sneller de maximumwedde wordt bereikt.

8. Om niettemin de conclusie dat de bestreden gemeenteraadsbeslissing ingaat tegen het algemeen loonmatigingsbeleid af te wijzen, laat verzoeker in de besproken middelen wezenlijk gelden dat die gemeenteraadsbeslissing niet meer is dan de loutere toepassing van de bepalingen waarin de nieuwe gemeentewet inzake de bezoldigingsregeling van de gemeentesecretaris en de gemeenteontvanger voorziet en dat deze bepalingen zelf te aanzien zijn als een *lex specialis*, die boven de loonmatigingswet van 30 maart 1994 geldt.

Het is een zienswijze die de Raad van State, zoals hij ook al in het voormelde arrest nr. 113.638 deed, niet bijvalt.

De vaststelling van de geldelijke loopbaan van de gemeentesecretaris en -bij afleiding overeenkomstig artikel 65, § 1, van de nieuwe gemeentewet daaruit- van de geldelijke loopbaan van de gemeenteontvanger, vloeit allerminst automatisch uit de nieuwe gemeentewet voort, maar behelst een uitdrukkelijke keuze van de gemeenteraad.

Artikel 28, § 1, van de nieuwe gemeentewet, zoals gewijzigd door de wet van 30 juli 1994, stelt enkel de minimum- en maximumgrenzen vast waarbinnen de gemeenteraad de weddeschaal van de gemeentesecretaris mag vaststellen. Artikel 30 dan weer erkent, in zijn eerste lid, het recht van de gemeentesecretaris op tweejaarlijkse verhogingen en machtigt, in zijn derde lid, de gemeenteraad deze weddeverhogingen te spreiden over maximum 26 jaar en minimum 15 jaar. Het is een bepaling die door latere wetskrachtige normen beperkt kan worden.

Aldus is te dezen de toepassing van artikel 30 van de nieuwe gemeentewet tijdelijk beperkt door de bij wet van 30 maart 1994 bekrachtigde normen van het koninklijk besluit van 24 december 1993, in deze mate dat de gemeenteraadsbesluiten genomen op grond van artikel 28, § 1, en 65, § 1, van de nieuwe gemeentewet, die toepassing maken van genoemd artikel 30, derde lid, van de nieuwe gemeentewet, aan de betrokken gemeentesecretaris of gemeenteontvanger geen nieuw geldelijk voordeel mogen toekennen.

9. Uit het voorgaande volgt dat de verwerende partij, anders dan in het middel wordt betoogd, wel degelijk mocht overwegen dat de bestreden beslissing strijdig is met het algemeen beleid van de hogere overheid, meer bepaald op het stuk van de loonmatiging. Het is een reden die, gelet op artikel 30, inzonderheid § 5, van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaamse Gewest van het administratief toezicht op de gemeenten, beslist past binnen de motieven die een vernietiging door de toeziende overheid kunnen verantwoorden.

In zoverre verzoeker de verwerende partij in dit verband wisselvalligheid verwijt, spreekt laatstgenoemde dat formeel tegen : zij heeft “steeds hetzelfde standpunt” ingenomen, namelijk rijst er voor haar alleen een probleem wanneer gemeenten “retroactief” aan de gemeentesecretaris en -ontvanger een gunstiger geldelijke loopbaan willen geven en wanneer op die manier afbreuk wordt

gedaan “aan het in het verleden gevoerde algemeen loonmatigingsbeleid van de regering”. Verzoeker maakt niet aannemelijk dat het anders is.

10. De beide middelen worden verworpen.

Derde middel

11. In een derde middel bekritiseert verzoeker dat de Vlaamse minister niet aangeeft waarom hij de door de gemeenteraad van Staden ontwikkelde argumenten niet volgt. Dit is, aldus het middel, strijdig met de formele-motiveringseis.

12. Krachtens artikel 30, § 4, van het meer vermelde decreet van 28 april 1993 moet de beslissing waarmee de toeziende overheid het geschorste besluit vernietigt, “gemotiveerd” zijn.

Het is niet betwist dat de bestreden vernietigingsbeslissing ook effectief een formele redengeving bevat en dat zij meer bepaald aangeeft waarom het besluit van de gemeenteoverheid de wet schendt of het algemeen belang schaadt. Voorts is die motivering, ofschoon beknopt, toch voldoende duidelijk gebleken om verzoeker toe te laten ze terdege te betwisten in zijn eerste en tweede middel.

Is het niet uit te sluiten dat het rechtvaardigingsbesluit van de gemeente naar gelang van de omstandigheden kan meebrengen dat aan de formele motivering van de vernietigingsbeslissing strengere eisen moeten worden gesteld, in geen geval geldt *a priori* dat het vernietigingsbesluit noodzakelijk moet antwoorden op elk afzonderlijk argument dat de gemeenteraad ter rechtvaardiging van de vernietigde beslissing heeft aangevoerd. Bijgevolg volstaat het niet, opdat het middel tot vernietiging kan leiden, om de minister zonder meer te verwijten dat hij in gebreke is gebleven te motiveren waarom hij de argumenten van de gemeenteraad niet volgt.

13. Het middel wordt verworpen.

Vierde middel

14. Een vierde middel luidt :

“Het bestreden vernietigingsbesluit werd genomen door de Vlaamse Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting. Art. 30, § 3 van het Decreet van 28 april 1993 houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten voorziet echter dat de vernietiging wordt uitgesproken door de Executieve (lees: Vlaamse Regering). Delegatie van bevoegdheid is in beginsel verboden, tenzij zij steun vindt in de wet of het decreet. Nu de wetgever formeel de regering bevoegd heeft verklaard, kan deze laatste haar bevoegdheid niet delegeren aan één van haar leden, en diende zij, overeenkomstig art. 69 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 bij consensus te beslissen”.

15. Krachtens de artikelen 68 en 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, regelt de Vlaamse regering zelf haar werkwijze en beraadslaagt zij collegiaal, onverminderd de door haar zelf toegestane delegaties.

Enerzijds staan deze bepalingen er aan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de verdeling van de bevoegdheden in de schoot van de regering en dat hij rechtstreeks aan een minister bevoegdheden zou toekennen met betrekking tot door hem aangewezen materies. Het is derhalve in overeenstemming met de voorschriften van de bijzondere wet dat in het toezichtsdecreet van 28 april 1993 aan de Vlaamse regering, en niet aan een bepaald lid van de regering, de in het middel bedoelde vernietigingsbevoegdheid wordt gegeven.

Anderzijds heeft blijkens de genoemde bepalingen de Vlaamse regering wel degelijk de bevoegdheid om delegaties toe te staan. Het is op grond van een dergelijke delegatie, in artikel 8 van het besluit van 19 december 1997 van de Vlaamse regering tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering, dat de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting de bestreden beslissing heeft genomen.

16. Ook het vierde middel wordt verworpen.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op eenendertig januari 2008, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
	F. BONTINCK,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

F. BONTINCK.

D. VERBIEST.