

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 196.373 van 24 september 2009
in de zaken A. 136.864/IX-3798
A. 160.367/IX-4821.**

In zake : I + II :

1. de gemeente BEERSEL,
2. de gemeente BEVEREN,
3. de gemeente BRASSCHAAT,
4. de gemeente DILBEEK,
5. de gemeente GRIMBERGEN,
6. de gemeente TERVUREN,
7. de gemeente WILLEBROEK,
8. de gemeente ZWIJNDRECHT,
9. de stad AALST,
10. de stad GENT,
11. de stad LIER,
12. de stad NINOVE,
13. de politiezone AALTER/KNESSELARE,
14. de politiezone AFFLIGEM/LIEDEKERKE/
ROOSDAAL/TERNAT,
15. de politiezone ALVERINGEM/LO-RENINGE/VEURNE,
16. de politiezone ANZEGEM/AVELGEM/
SPIERE-HELKIJN/WAREGEM/ZWEVEGEM,
17. de politiezone ASSENEDE/EVERGEM,
18. de politiezone BALEN/DESSEL/MOL,
19. de politiezone BEERNEM/OOSTKAMP/ZEDELGEM,
20. de politiezone BERTEM/HULDENBERG/
OUD-HEVERLEE,
21. de politiezone BOECHOUT/BORSBEEK/MORTSEL/
WIJNEGEM/WOMMELGEM,
22. de politiezone BONHEIDEN/DUFFEL/SINT-KATELIJNE
WAVER/PUTTE,
23. de politiezone BOOM/RUMST/NIEL/SCELLE/
HEMIKSEM,
24. de politiezone BOORTMEERBEEK/HAACHT/
KEERBERGEN,
25. de politiezone BORNEM/PUURS/SINT-AMANDS,
26. de politiezone DIKSMUIDE/HOUTHULST/KOEKELARE/
KORTEMARK,
27. de politiezone EEKLO/KAPRIJKE/SINT-LAUREINS,
28. de politiezone ERPE MERE/LEDE,
29. de politiezone GERAARDSBERGEN/LIERDE,
30. de politiezone HAMONT-ACHEL/NEERPELT/
OVERPELT,
31. de politiezone HOEGAARDEN/TIENEN,
32. de politiezone KLUISBERGEN/KRUISSHOUTEM/
OUDENAARDE/WORTEGEM-PETEGEM/ZINGEM,
33. de politiezone LANDEN/LINTER/ZOUTLEEUW,

34. de politiezone LOCHRISTI/MOERBEKE/WACHTEBEKE/
ZELZATE,
die woonplaats kiezen bij
advocaten D. LINDEMANS en F. DE PRETER,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Keizerslaan 3,

tegen :

I + II :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de
minister van Binnenlandse Zaken,
die woonplaats kiest bij
advocaten D. D'HOOGHE en L. SCHELLEKENS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Loksumstraat 25.

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

Gezien het verzoekschrift dat de gemeente BEERSEL, de gemeente BEVEREN, de gemeente BRASSCHAAT, de gemeente DILBEEK, de gemeente GRIMBERGEN, de gemeente TERVUREN, de gemeente WILLENBROEK, de gemeente ZWIJNDRECHT, de stad AALST, de stad GENT, de stad LIER, de stad NINOVE, de politiezone AALTER/KNESSELARE, de politiezone AFFLIGEM/LIEDEKERKE/ROOSDAAL/TERNAT, de politiezone ALVERINGEM/LO-RENINGE/VEURNE, de politiezone ANZEGEM/AVELGEM/SPIERE-HELKIJN/WAREGEM/ZWEVEGEM, de politiezone ASSENEDE/EVERGEM, de politiezone BALEN/DESSEL/MOL, de politiezone BEERNEM/OOSTKAMP/ZEDELGEM, de politiezone BERTEM/HULDENBERG/OUDE-HEVERLEE, de politiezone BOECHOUT/BORSBEEK/MORTSEL/WIJNEGEM/WOMMELGEM, de politiezone BONHEIDEN/DUFFEL/SINT-KATELIJNE-WAVER/PUTTE, de politiezone BOOM/RUMST/NIEL/SCHELLE/HEMIKSEM, de politiezone BOORTMEERBEEK/HAACHT/KEERBERGEN, de politiezone BORNEM/PUURS/SINT-AMANDS, de politiezone DIKSMUIDE/HOUTHULST/KOEKELARE/KORTEMARK, de politiezone EEKLO/KAPRIJKE/SINT-LAU-REINS, de politiezone ERPE MERE/LEDE, de politiezone GERAARDSBERGEN/LIERDE, de politiezone HAMONT-ACHEL/NEERPELT/OVERPELT, de politiezone HOEGAARDEN/TIENEN, de politiezone KLUISBERGEN/KRUISHOUTEM/OUDENAARDE/WORTEGEM-PETEGEM/ZINGEM, de politiezone LANDEN/LINTER/ZOUTLEEUEW en de politiezone LOCHRISTI/MOERBEKE/

WACHTEBEKE/ZELZATE, op 19 mei 2003 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het koninklijk besluit van 15 januari 2003 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie (zaak A. 136.864/IX-3798);

Gezien het verzoekschrift dat dezelfde verzoekende partijen op 25 februari 2005 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van :

- het koninklijk besluit van 5 december 2004 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie voor het jaar 2003;
- het koninklijk besluit van 5 december 2004 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie voor het jaar 2004 (zaak A. 160.367/IX-4821);

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord in de beide zaken;

Gezien het verslag over de beide zaken opgemaakt door auditeur H. COLIN;

Gelet op de beschikking van 17 oktober 2006 tot voeging van de zaken;

Gelet op de beschikking van 17 oktober 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en de dossiers gelast;

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

Gelet op de beschikking van 17 oktober 2008 waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 8 december 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad B. THYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. DE PRETER die, loco advocaat D. LINDEMANS, verschijnt voor de verzoekende partijen, en van

advocaat L. SCHELLEKENS die, loco advocaat D. D'HOOGHE, verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur H. COLIN;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

Feiten

1.1. Eind de jaren '90 werd de organisatie van de politiediensten ingrijpend gewijzigd. Daarbij werd gekozen voor een geïntegreerde politiezorg gestructureerd op twee niveaus (lokaal en federaal).

Deze politiehervorming werd tot stand gebracht door de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (hierna : WGP).

1.2. Luidens artikel 9 WGP verdeelt de Koning bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit het grondgebied van de provincies en van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad in politiezones. Een politiezone kan uit één of meer gemeenten bestaan. Een meergemeentezone beschikt over rechtspersoonlijkheid.

De eerste twaalf verzoekende partijen in de beide zaken zijn gemeenten die een ééngemeentezone vormen. De overige verzoekende partijen zijn meergemeentezones.

1.3. De politiehervorming impliceerde ook een grondige aanpassing van het financieringsmechanisme.

Overeenkomstig de artikelen 39 en 40 WGP omvat de financiering van een politiezone twee verschillende bronnen : enerzijds valt een deel ten laste van de gemeente of gemeenten van de zone en anderzijds is er een dotatie, die door de

federale overheid wordt verleend. Het is die federale dotatie of federale toelage waarop de voorliggende beroepen betrekking hebben.

1.4. Artikel 41, eerste lid, WGP bepaalt dat per politiezone jaarlijks ten laste van de federale begroting een toelage wordt uitgetrokken (hierna genoemd : de federale toelage), die wordt bepaald op basis van het aandeel van de federale overheid in de financiering van de lokale opdrachten van de politie en van de algemene en bijzondere federale opdrachten die binnen de betrokken zone worden vervuld.

Artikel 41, tweede lid, WGP machtigt de Koning om bij een in Ministerraad overlegd besluit de criteria en de nadere regels te bepalen die in acht moeten worden genomen voor de vastlegging en de uitbetaling van de federale toelage. De uitbetaling gebeurt op zijn minst in twaalfden.

In de toelichting bij artikel 41 wordt met betrekking tot de federale toelage gesteld :

“De financiële middelen van de gemeenten zullen worden aangevuld met een jaarlijkse federale dotatie die aan de zone wordt toegekend en waarvan het bedrag de kosten dekt van het personeel van de federale politie dat daadwerkelijk wordt geïntegreerd in de lokale politie, met inbegrip van het administratief en logistiek personeel, de werkingskosten en de beheerskosten, aangezien, vóór het werkelijk over te dragen personeel wordt bepaald, de lijst moet worden opgemaakt van de opdrachten van federale aard die door de lokale politie moeten worden uitgevoerd, maar ook van de opdrachten ter ondersteuning waarmee de federale politie wordt belast” (Parl. St. Kamer, 1997-1998, nr. 1676/1, p. 28).

1.5. In het Belgisch Staatsblad van 16 juni 2001 wordt een toelichting bekendgemaakt van de minister van Binnenlandse Zaken bij een beslissing van de Ministerraad van 9 maart 2001 inzake de federale toelage.

In die toelichting wordt uiteengezet dat de federale toelage zal worden toegekend op basis van een objectieve, wetenschappelijk onderbouwde, financiële verdeelsleutel, de zogenaamde KUL-norm. Die norm wordt per zone vermenigvuldigd met het equivalent in geld, namelijk 686.626 frank (het quotiënt van de deling van de totale beschikbare geldsom van 18,760 miljard frank door het totaal effectief op lokaal niveau, namelijk 27.322 fulltime equivalenten) om zo tot de federale basisdotatie te komen. Vermits voor bepaalde zones aldus een tekort

ontstaat, wordt een verfijning toegepast : enerzijds moeten bepaalde zones zelf een inspanning leveren, anderzijds wordt er bijgepast via een uitdovend mechanisme van interzonale solidariteit.

Omdat de meeste gemeenten problemen ondervinden om een exacte raming te maken van de meerkosten die voortkomen uit de politiehervorming, wordt aangekondigd dat tegen eind 2002 zowel op federaal als op lokaal niveau een globale evaluatie zal worden gemaakt die indien nodig aanleiding zal geven tot een aanpassing van de federale dotatie.

1.6. Ter uitvoering van artikel 41 WGP wordt in het Belgisch Staatsblad van 29 december 2001 het koninklijk besluit van 24 december 2001 houdende de toekenning van een voorschot op de federale basistoelage voor het jaar 2002 aan de politiezones en van een toelage aan sommige gemeenten bekendgemaakt.

Artikel 1 van dit besluit bepaalt dat in de maanden januari 2002 en maart 2002 aan de politiezones voorschotten op de federale basistoelage 2002 worden toegekend, vastgesteld op telkens 35% van de in de bijlage II bij het besluit vermelde bedragen. Artikel 2 bepaalt dat, na vaststelling van de definitieve federale basistoelage voor het jaar 2002 met inachtneming van de reële aanvaardbare meerkost vastgelegd na overleg met de korpschefs, het saldo, met inbegrip van de evolutie van de gezondheids-index, door de federale Staat aan de desbetreffende politiezones wordt uitbetaald ten laatste in de maand juli 2002. Luidens artikel 3 wordt aan de gemeenten die een veiligheids- en samenlevingscontract hebben gesloten, vermeld in de bijlage III bij het besluit, in de maand januari 2002 een toelage toegekend waarvan het bedrag wordt vermeld in diezelfde bijlage.

1.7. In het Belgisch Staatsblad van 13 augustus 2002 wordt het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende de toekenning van de definitieve federale basistoelage, een toelage uitrusting handhaving openbare orde en een toelage veiligheids- en samenlevingscontracten, aan sommige politiezones en aan sommige gemeenten voor het jaar 2002, en tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 december 2001 houdende de toekenning van een voorschot op de federale basistoelage voor het jaar 2002 aan de politiezones en van een toelage aan sommige gemeenten bekendgemaakt.

Luidens artikel 1 van dit besluit moet, voor de toepassing van het besluit, onder “de theoretische federale basistoelage” worden verstaan de bedragen zoals weergegeven in de eerste kolom van de bijlage I, en onder “de federale basistoelage 2002” de bedragen zoals weergegeven in de tweede kolom van de bijlage I. Luidens artikel 2 wordt voor het jaar 2002 aan de politiezones de federale basistoelage bedoeld in de tweede kolom van de bijlage I bij het besluit toegekend. Artikel 3 bepaalt dat de theoretische federale basistoelage voor elke zone minstens even groot is als het bedrag dat in de bijlage II bij het koninklijk besluit van 24 december 2001 is bepaald. Luidens artikel 5 wordt de bijlage III bij het koninklijk besluit van 24 december 2001 (lijst van de bedragen van de toelage aan de gemeenten met een veiligheids- en samenlevingscontract) vervangen door de bijlage II bij het besluit. Artikel 6 kent aan de politiezones die vermeld zijn in de bijlage III bij het besluit, een “toelage uitrusting handhaving openbare orde” toe.

Artikel 7 bepaalt vervolgens :

“De bepalingen van dit besluit zijn van toepassing, onverminderd de mogelijkheid voor de zones die menen een objectieve probleemsituatie te hebben, om een geïndividualiseerd en gemotiveerd dossier in te dienen bij de Minister van Binnenlandse Zaken.

De Regering onderzoekt de dossiers en neemt na een contradictoir debat met de betrokken zone een beslissing die van operationele aard, en bij gebrek daaraan, van financiële aard zal zijn.

De dossiers moeten ingediend worden tegen uiterlijk 15 september 2002. De eindbeslissing zal genomen worden vóór 31 oktober 2002. Indien deze beslissing een wijziging aan de bijlage I bij dit besluit vereist, zal deze het voorwerp uitmaken van een wijzigend besluit dat uiterlijk op 15 november 2002 in voege zal treden.”

In het verslag aan de Koning wordt met betrekking tot artikel 7 gesteld :

“Zowel het verdelingsmechanisme van de federale toelage als de evaluatie van de reële aanvaardbare meerkost hebben rekening gehouden met de eigenheden van iedere zone. Het is echter niet uitgesloten dat sommige zones geconfronteerd blijven met een objectieve probleemsituatie. Artikel 7 van dit ontwerp laat hen toe dit kenbaar te maken bij de Minister van Binnenlandse Zaken door middel van een gemotiveerd dossier. Dit dossier zal nadien onderzocht worden door de Regering die een oplossing zal bieden voor het probleem. Die oplossing zal betrekking hebben op de werking van de politiekezone. Bij gebrek hieraan zal zij van financiële aard zijn.”

Geen van de verzoekende partijen dient een dossier in als bedoeld in artikel 7.

1.8. In het Belgisch Staatsblad van 20 maart 2003 wordt het koninklijk besluit van 15 januari 2003 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie bekendgemaakt.

Artikel 1, eerste lid, van dit besluit bepaalt dat voor het jaar 2002 aan de politiezones een bijkomende financiële tegemoetkoming, zoals bedoeld in de bijlage I bij het besluit, wordt gedaan. Blijkens die bijlage I ontvangen alle 196 politiezones (dus ook de verzoekende partijen) een bijkomende financiële tegemoetkoming. Artikel 1, tweede lid, machtigt de minister van Binnenlandse Zaken om politiecontracten af te sluiten met de zones, opgesomd in de bijlage II, teneinde tegemoet te komen aan een bijzondere objectieve probleemsituatie en dit ten belope van het maximale bedrag vermeld in de bijlage II. Geen van de verzoekende partijen komt in de bijlage II voor.

In het verslag aan de Koning betreffende dit besluit wordt onder meer gesteld dat 137 zones de regering een dossier hebben laten geworden waarbij zij objectieve gegevens aanhaalden eigen aan de specificiteit en de diversiteit van hun respectieve zones en waarbij zij aldus objectieve probleemsituaties hebben aangekaart.

Op basis van de ingezonden dossiers en de contradictoire debatten werden door de evaluatiecommissie diverse objectieve probleemsituaties blootgelegd, die “enerzijds van louter specifieke zonegebonden aard zijn”, maar “anderzijds tevens van algemene aard zijn en die dus een lineaire toepassing vereisen (derhalve ook voor die zones die geen dossier hebben ingediend)”.

Met betrekking tot de zones die geen dossier hebben ingediend op basis van artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002, wordt voorts gesteld : “Voor [die] zones [...] zullen tevens de weerhouden lineaire maatregelen worden toegepast [...] zij het in beperktere mate om reden dat zijzelf gemeend hebben zich niet te bevinden in een objectieve probleemsituatie”.

Het genoemde koninklijk besluit van 15 januari 2003 maakt het voorwerp uit van het beroep in de zaak A. 136.864/IX-3798.

1.9. Met een brief van 16 juli 2003 deelt de Eerste Minister aan de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten mee :

“Ik verwijs naar uw schrijven d.d. 29 april 2003 met betrekking tot de bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie.

Hierna volgt een verduidelijking van het standpunt van de Regering in verband met uw stelling dat de bijkomende bedragen bepaald werden op basis van parameters, toegepast op allen die in eenzelfde geval verkeerden een aanpassing van de parameters (vastgesteld in overleg met de verenigingen voor steden en gemeenten) voor de initiële berekeningen van de federale basistoelage inhoudt en dat deze voor alle zones op identieke wijze dient toegepast te worden (sic).

Het KB van 02/08/2002 houdende de toekenning van de definitieve federale basistoelage, een toelage voor uitrusting handhaving openbare orde en een toelage veiligheids- en samenlevingscontracten, aan sommige politiezones en aan sommige gemeenten voor het jaar 2002, en tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 december 2001 houdende de toekenning van een voorschot op de federale basistoelage voor het jaar 2002 aan de politiezones en van een toelage aan sommige gemeenten, is duidelijk een afsluiting van alle voorgaande ‘tegensprekelijke’ debatten. Dit kan afgeleid worden uit zowel de titel als de preambule die duidelijk de verschillende voorafgaande fases herneemt.

Artikel 7 voegt specifiek een nieuwe mogelijkheid in voor de zones die menen zich te kunnen beroepen op een ‘objectieve probleemsituatie’ en voorziet daarvoor in een afzonderlijke indieningstermijn.

Een aantal lokale overheden beroept zich dus onterecht op het feit dat zij in de voorafgaande procedure, het tegensprekelijk debat in het kader van de werkzaamheden van het team meerkost bij de algemene inspectie, opmerkingen hebben geformuleerd bij de gevolgde werkwijze of het voor hun zone berekende resultaat.

De lokale verantwoordelijken konden hiertoe advies inwinnen bij hun mede-werkers (korpschef en/of bijzondere rekenplichtige). De uiteindelijke beslissing behoorde echter enkel en alleen aan hen.

Uit de formulering van artikel 7 van het KB van 02/08/2002 kan men enkel afleiden dat de Regering een oplossing van operationele -en bij ontstentenis daarvan van financiële aard- zal nemen m.b.t. de zones die een dossier hebben ingediend en dit in een contradictoir debat hebben toegelicht.

De rechtspraak omtrent het gelijkheidsbeginsel laat duidelijk toe dat er een verschillende behandeling kan zijn wanneer deze steunt op een objectieve verantwoording. Het al dan niet ingediend hebben van een dossier is een objectief gegeven dat een gerechtvaardigde verschillende behandeling kan verantwoorden.

De redenering kan men eveneens omdraaien door te stellen dat de Regering verder is gegaan dan hetgeen op basis van de objectieve elementen noodzakelijk was. Ondanks het feit dat een aantal zones geen dossier hebben ingediend, heeft de Regering er immers voor geopteerd hen eveneens een -weliswaar voor twee berekeningselementen tot 25% beperkt- bijkomend bedrag toe te staan. Geen enkel bedrag toestaan voor zij die geen dossier hadden ingediend, was eveneens volledig in overeenstemming geweest met de bepalingen van artikel 7 van het KB van 02/08/2002.

Men kan evengoed argumenteren dat er geen wettelijke basis aanwezig is voor de toekenning van een bedrag zonder dat een voorafgaand dossier werd ingediend; artikel 7 van het KB van 02/08/2002 laat de Regering immers enkel toe een beslissing van operationele aard, of bij gebreke daaraan van financiële aard, te nemen -na contradictoir debat- voor de zones die een dossier hebben ingediend. Bij gebrek aan wettelijke basis kan de Raad van State of zelfs het Rekenhof overgaan tot een (ambtshalve) vernietiging van de bedragen toegekend aan de zones die geen dossier ingediend hebben. In voorkomend geval zou een vernietiging een verplichte terugvordering voor gevolg kunnen hebben.

De toekenning van de weerhouden bedragen staat niet altijd in verhouding tot hetgeen uit het dossier en het tegensprekelijk debat blijkt. Zo zijn er bijvoorbeeld zones die enkel de Copernicustoelage vroegen en aan wie eveneens op basis van verschillende parameters een zelfs hoger bedrag dan het gevraagde werd toegekend.

Net het ontbreken van een rechtstreekse link, zone per zone, tussen het ingediende dossier en het uiteindelijk verkregen bedrag is het zwakste punt in de verantwoording om de zones die geen dossier hebben ingediend voor twee specifieke parameters te beperken tot 25%.

Alhoewel deze redenering, zoals hoger vermeld, een eerste toets kan doorstaan, klopt deze toch niet en is er in deze geen aantasting van het gelijkheidsbeginsel. Zij gaat immers voorbij aan het gegeven dat artikel 7 van het KB van 02/08/2002 bepaalt dat de beslissing genomen wordt door de Regering na onderzoek van de dossiers en een contradictoir debat met de zones. De definitie van een debat houdt de facto tweerichtingsverkeer in, dit tweerichtingsverkeer heeft o.a. voor gevolg gehad dat de zones die -gelet op de tijdsdruk- een summier dossier hebben ingediend, dit tijdens het contradictoir debat verder hebben uitgediept en bijkomende argumenten hebben aangebracht.

De Regering heeft, op advies van een daartoe opgerichte commissie (waarin naast de vertegenwoordigers van de Regering tevens technici van de lokale politie zetelden), geopteerd voor duidelijke, transparante regels voor de toekenning van de bijkomende middelen. Elke andere werkwijze zou de toets van de objectieve verantwoording niet of pas moeilijk doorstaan en zou zeker aanleiding gegeven hebben tot gefundeerde procedures bij de Raad van State. Het inbrengen van de parameters laat immers toe de verschillende bedragen zone per zone te verantwoorden.

De gehanteerde parameters zijn er gekomen na een grondige analyse van de verschillende dossiers. In een eerste tijd werden de dossiers synthetisch samengevat en besproken. Aansluitend werd in de commissie onderzocht op welke wijze men aan de verschillende problemen kon tegemoet komen. Het resultaat hiervan waren de verschillende parameters, waarvoor de commissie van oordeel was dat deze het best beantwoorden aan de gestelde noden. De commissie was zich ervan bewust dat deze niet in alle gevallen overeenstemden met de -soms, gelet [op] de specifieke kenmerken van de verschillende zones en gemeenten, zeer diverse- gestelde problemen; zij was echter van oordeel dat het geheel aan parameters de verschillende aangekaarte probleemsituaties omvatte en dat deze parameters dan ook een oplossing boden voor de verschillende aangevoerde objectieve probleemsituaties.

Uiteindelijk werden 6 basisparameters weerhouden; enkel voor de twee eerste parameters werd een beperking tot 25% ingesteld voor de zones die geen dossier hebben ingediend. De andere parameters werden op alle zones in gelijke mate toegepast. Het feit dat er hier geen onderscheid wordt gemaakt tussen de zones, steunt op het gegeven dat het allen parameters zijn die ofwel steunen op nieuwe beslissingen of die een aanpassing zijn van probleempunten die bij het akkoord met de [verenigingen van steden en gemeenten] een bijkomend discussiepunt bleven. Omdat deze niet toepassen op alle zones een schending van het gelijkheidsbeginsel zou inhouden, heeft de Regering beslist deze parameters voor 100% toe te passen op alle zones; voor de twee eerste parameters -waar in principe geen enkel bedrag diende toegekend te worden- heeft de Regering beslist voor de zones die geen dossier ingediend hebben toch 25% van het maximale bedrag dat zij zouden verkregen hebben indien zij een dossier hadden ingediend, toe te kennen.

Enkel voor de grootsteden werd een afwijkende regeling vastgelegd, deze vindt haar oorsprong in het feit dat de Regering ten behoeve van de grootsteden reeds andere specifieke maatregelen had uitgewerkt.

De basisparameters zijn :

1. Bijkomende hulp in de werkingsmiddelen voor de overgedragen rijkswachters : deze parameter -die voor de toepassing bijkomend geparametreerd werd naar het type van de zone- is de vertaling van in het overgrote deel van de ingediende dossiers aangekaarte problemen m.b.t. werkingskosten in het algemeen. M.b.t. deze parameter bleven na het akkoord een aantal geïsoleerde opmerkingen te horen, terzake bestond -gebaseerd op de totaliteit van de in de geïntegreerde steun voorziene tussenkomsten voor specifieke werkings- en investeringsmiddelen- een relatieve aanvaarding door de meeste lokale overheden. Door geen dossier in te dienen hebben de betrokken lokale overheden zich akkoord verklaard met de voor deze uitgavenpost weerhouden bedragen.

2. Bijkomende tussenkomst in de kostprijs van de overuren van de voormalige gemeentepolitie : deze parameter is het antwoord op het in bijna alle dossiers aangekaarte probleem van de verrekening van de inconvenienten in de basisberekening. M.b.t. deze parameter bleven na het akkoord een aantal geïsoleerde opmerkingen te horen, er bestond echter een relatieve aanvaarding door de meeste lokale overheden. Door geen dossier in te dienen hebben de betrokken lokale overheden zich akkoord verklaard met de voor deze uitgavenpost weerhouden bedragen.

3. Tussenkomst ingevolge het veiligheidskorps : de uiteindelijke beslissing voor de oprichting van dit korps werd genomen na de totstandkoming van het akkoord met de [verenigingen van steden en gemeenten]; bijkomend is de onmiddellijke inplaatsstelling onmogelijk en dienen de zones in afwachting nog steeds een bijkomende inspanning te leveren m.b.t. de opdrachten die toevertrouwd zullen worden aan het veiligheidskorps. Deze parameter is dus duidelijk op allen van toepassing.

4. Aanpassen van de norm voor de nabijheidspolitie : daar het in de bedoeling ligt deze nieuwe norm tevens vast te leggen in een aanpassing van het KB van 17/09/2001 tot vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie teneinde een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren, is deze duidelijk op allen van toepassing.

5. De verloning van een externe korpschef : dit was een openstaand discussiepunt met de [verenigingen van steden en gemeenten], zij claimden immers dat de externe korpschef als een bijkomend personeelslid (bijkomend aan het starteffectief) dient beschouwd te worden. Bij de forfaitaire vaststelling

van deze parameter heeft de Regering rekening gehouden met het feit dat dit bijkomend personeelslid eveneens een voordeel intern de zone genereert. Gelet [op] het initiële discussiepunt van de [verenigingen van steden en gemeenten] is deze parameter duidelijk op allen van toepassing.

6. De vergoeding van de bijzondere rekenplichtige en de secretaris : ook hier betreft het een, na het akkoord, nog steeds openstaand discussiepunt met de [verenigingen van steden en gemeenten]. Gelet op het initiële discussiepunt van de [verenigingen van steden en gemeenten] is deze parameter duidelijk op allen van toepassing.

Het rechtzetten van nog vastgestelde materiële fouten kan niet beschouwd worden als een eigenlijke parameter, de billijkheid vraagt hier eveneens dat dit gebeurt los van het indienen van een dossier of niet.

Na de toekenning op basis van de parameters bleven er nog een beperkt aantal zones over voor wie zich nog steeds een bijkomende probleemsituatie bleef stellen. Hier heeft de Regering beslist oplossing te bieden door individuele contracten met betrokken zones; deze werkwijze laat toe in het contract zone per zone een afzonderlijke, individuele motivatie uit te werken en deze in voorkomend geval aan concrete voorwaarden te koppelen.

Een ander argument dat aangehaald wordt is dat betrokken zones stellen dat zij recurrent benadeeld worden door deze beslissing. In deze dient duidelijk gesteld dat de financiering van de lokale politie voor 2001, 2002 en 2003 gebeurt op basis van punctuele koninklijke besluiten en dat de Regering heeft aanvaard de uiteindelijke financiering van de lokale politie vast te leggen in een specifieke financieringswet.

Het spreekt voor zich dat een financieringswet een globale benadering van het probleem dient te geven en dat zij niet eeuwigdurend kan verder gaan met een financieringssysteem bestaande uit diverse luiken (federale basistoelage - toelage uitrusting openbare orde - toelage veiligheids- en samenlevingscontracten - sociale toelage I (pensioenrechten overgedragen rijkswachters) - sociale toelage II (plafonnering patronale bijdragen op toelagen - deze laatste heeft echter een bijzonder karakter daar zij, gelet op haar aard (plafonnering per zone), niet herverdeeld kan worden) - ...).

Een dergelijke wet zal dus garant staan voor een correcte verdeling op basis van objectieve parameters.

Derhalve, gelet op het voorgaande, is de Regering in haar beslissing van toekenning van bijkomende middelen verder gegaan dan wat vastlag in het KB van 02/08/2002, en kan er dan ook geen sprake zijn van een schending van het gelijkheidsbeginsel.”

1.10. In het Belgisch Staatsblad van 28 december 2004 wordt het koninklijk besluit van 5 december 2004 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie voor het jaar 2003 bekendgemaakt.

Luidens artikel 1, eerste lid, van dit besluit wordt voor het jaar 2003, binnen het beschikbare krediet van 36.417.839,66 euro, aan de gemeente of

meer-gemeentepolitiezone, naargelang het geval, een bijkomende financiële tegemoetkoming gedaan zoals vastgesteld in de bijlage I bij het besluit.

Het verslag aan de Koning bij dit besluit stelt onder meer dat de toegekende bedragen en de modaliteiten, behoudens de aanpassing aan de index, identiek zijn aan deze vermeld in het koninklijk besluit van 15 januari 2003 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie.

1.11. Eveneens in het Belgisch Staatsblad van 28 december 2004 wordt het koninklijk besluit van 5 december 2004 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie voor het jaar 2004 bekendgemaakt.

Luidens artikel 1, eerste lid, van dit besluit wordt voor het jaar 2004, binnen het beschikbare krediet van 36.964.107,22 euro, aan de gemeente of meer-gemeentepolitiezone, naargelang het geval, een bijkomende financiële tegemoetkoming gedaan zoals bedoeld in de bijlage I bij het besluit.

Ook in het verslag aan de Koning bij dit besluit wordt onder meer gesteld dat de toegekende bedragen en de modaliteiten, behoudens de aanpassing aan de index, identiek zijn aan deze vermeld in het koninklijk besluit van 15 januari 2003 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie.

De beide genoemde koninklijke besluiten van 5 december 2004 maken het voorwerp uit van het beroep in de zaak A. 160.367/IX-4821.

Ontvankelijkheid van de beroepen

2.1. In de beide zaken laten de verzoekende partijen gelden dat zij een belang hebben bij de integrale vernietiging van de bestreden koninklijke besluiten en niet slechts bij de gedeeltelijke vernietiging ervan in zoverre deze besluiten hén een toelage toekennen. Zij argumenteren te dezen dat uit de aangevoerde middelen blijkt dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden doordat andere politiezones relatief meer ontvangen dan de verzoekende partijen en dat de vaststelling van de bijkomende

federale toelage van de andere politiezones derhalve een substantieel onderdeel is van de onterechte behandeling van de verzoekende partijen.

2.2. Zoals de Raad van State reeds heeft vastgesteld in zijn arrest “politiezone Chapelle-lez-Herlaimont/Manage/ Morlanwez/Seneffe”, nr. 141.109 van 23 februari 2005, vertoont het koninklijk besluit van 15 januari 2003 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie, geen enkel kenmerk van een reglementair besluit, maar is het integendeel een verzameling van individuele besluiten. Uit de aard van dat besluit volgt dat het belang van een politiezone die zich tegen dat besluit tot de Raad van State wendt, beperkt is tot hetgeen haar in dat koninklijk besluit persoonlijk aanbelangt.

Het feit dat de verzoekende partijen in de voorliggende zaak aanvoeren dat zij, met miskenning van het gelijkheidsbeginsel, een relatief geringere bijkomende financiële tegemoetkoming ontvangen dan andere politiezones, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat het bestreden koninklijk besluit van 15 januari 2003 een verzameling is van individuele besluiten, wat overigens evenzeer geldt voor de bestreden koninklijke besluiten van 5 december 2004.

Ambtshalve dient dan ook te worden besloten dat de verzoekende partijen het koninklijk besluit van 15 januari 2003 en de koninklijke besluiten van 5 december 2004 slechts ontvankelijk kunnen bestrijden in zoverre daarbij aan hen een bijkomende financiële tegemoetkoming wordt gedaan. In zoverre door de genoemde koninklijke besluiten ook aan andere politiezones een bijkomende financiële tegemoetkoming wordt gedaan, zijn de voorliggende beroepen tot nietigverklaring van die besluiten niet ontvankelijk.

3.1. In de zaak A. 160.367/IX-4821 laten de verzoekende partijen gelden dat de twee bestreden besluiten op dezelfde dag werden genomen, dezelfde inhoud hebben en in het verslag aan de Koning op dezelfde manier worden verantwoord, dat zij door de beide besluiten op dezelfde manier worden gegriefd, dat zij tegen de beide besluiten dezelfde argumenten inroepen, en dat het bijgevolg in het belang van het rechtsverkeer verantwoord is om de beide besluiten met één verzoek tot nietigverklaring te bestrijden.

3.2. De verwerende partij repliceert dat het standpunt van de verzoekende partijen dat de beide vorderingen tot nietigverklaring dermate

samenhangend zijn dat zij in éénzelfde verzoekschrift kunnen worden opgenomen, niet kan worden aanvaard. Zij wijst erop dat de twee bestreden besluiten de toekenning inhouden van een bijkomende federale toelage voor verschillende boekjaren. Zij stelt dat de vordering tot nietigverklaring van het tweede bestreden besluit dan ook onontvankelijk is.

3.3. Het feit dat de twee bestreden besluiten de toekenning inhouden van een bijkomende federale toelage voor verschillende boekjaren doet geen afbreuk aan de vaststelling dat de toegekende bedragen, behoudens een aanpassing aan de index, identiek zijn, dat zij in het verslag aan de Koning op dezelfde manier worden verantwoord, namelijk door een verwijzing naar het in de zaak A. 136.864/IX-3798 bestreden koninklijk besluit van 15 januari 2003, en dat de verzoekende partijen er volkomen identieke wettigheidsbezwaren tegen aanvoeren.

Het valt dan ook niet in te zien waarom een goede procesvoering zou vereisen dat de verzoekende partijen de beide besluiten, die dan nog op dezelfde dag werden genomen en bekendgemaakt, met een afzonderlijk verzoekschrift hadden moeten bestrijden.

De door de verwerende partij opgeworpen exceptie kan niet worden aangenomen.

Ten gronde

Zaak A. 136.864/IX-3798

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partijen roepen een eerste middel in, afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 41 WGP en van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het vertrouwensbeginsel.

In een eerste onderdeel van het middel voeren zij aan dat elke politiezone die geen dossier heeft ingediend, een bijzondere federale toelage krijgt toebedeeld die slechts een kwart bedraagt van de bijzondere federale toelage die wordt toegekend aan een voor het overige vergelijkbare politiezone die wél een dossier heeft ingediend, terwijl gelijken in gelijke situaties gelijk dienen te worden

behandeld en een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën slechts verantwoord is voorzover het criterium voor dat onderscheid objectief en redelijk verantwoord is in het licht van het doel en de gevolgen van de regeling. Zij stellen dat het onderscheid op basis van het al dan niet indienen van een dossier enkel redelijk verantwoord zou kunnen zijn voor het al dan niet toekennen van een toelage voor een objectieve probleemsituatie van zonegebonden aard die gemeld wordt in het bezwaarschrift, maar niet redelijk verantwoord is voor het toekennen van een toelage voor een algemene probleemsituatie.

In de toelichting van het middel laten de verzoekende partijen gelden dat niet alle politiezones melding hebben gemaakt van een objectieve probleemsituatie, maar dat dit geen afbreuk doet aan het feit dat die probleemsituatie blijkbaar wel bestaat.

Zij wijzen erop dat de houding van de politiezones ten aanzien van de probleemsituaties heel uiteenlopend is geweest. Sommige politiezones hebben die probleemsituaties als ondraaglijk beschouwd en hebben voor alles en nog wat een bezwaarschrift ingediend. Andere hebben gehoor gegeven aan de oproep van de verwerende partij om enig geduld uit te oefenen gedurende de overgangsperiode en de daarmee onvermijdelijk gepaard gaande moeilijkheden. De verzoekende partijen stellen dat zij die geen bezwaar hebben ingediend, nu worden gestraft om het loyale gevolg dat zij aan die oproep hebben gegeven.

De verzoekende partijen betogen voorts dat de bijkomende federale toelage beoogt “objectieve en algemene” probleemsituaties op te vangen, zodat alle politiezones in gelijke mate het recht hebben om deze opgevangen te zien, en niet enkel de politiezones die de probleemsituaties zelf hebben opgemerkt en gemeld. Alleen al om deze reden is het al dan niet ingediend hebben van een bezwaarschrift geen pertinent criterium.

Daarbij komt nog, volgens de verzoekende partijen, dat de vermindering tot 25 % niet wordt toegepast indien een bezwaarschrift werd ingediend, ongeacht de inhoud van dit bezwaarschrift. Politiezones die een bepaalde objectieve probleemsituatie niet hebben opgemerkt, maar wel over andere problemen een bezwaarschrift hebben ingediend, krijgen wel een volledige bijkomende federale toelage. Ook dit toont aan, zo stellen de verzoekende partijen,

dat het aangewende criterium niet volstaat om het gemaakte onderscheid te verantwoorden.

De verzoekende partijen besluiten dan ook dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden.

5. De verwerende partij antwoordt dat de regeling van artikel 7 van het koninklijk besluit van 15 januari 2003 is ingegeven door de overweging dat het niet is uitgesloten dat bepaalde meerkosten van de politiehervorming voor het jaar 2002 niet gedekt zijn door de federale basistoelage waarin werd voorzien door het koninklijk besluit van 2 augustus 2002.

Zij zet uiteen dat de evaluatiecommissie op basis van de ingezonden dossiers en de contradictoire debatten diverse objectieve probleemsituaties heeft blootgelegd, die deels van specifiek zonegebonden aard zijn, maar deels ook van algemene aard, en dus ook betrekking hebben op de zones die geen dossier hebben ingediend.

Vermits een aantal probleemsituaties van algemene aard (en niet specifiek zonegebonden) zijn, heeft de verwerende partij geoordeeld dat een bijkomende federale toelage niet alleen moet worden toegekend aan de politiezones die een dossier hebben ingediend, maar ook aan de politiezones die geen dossier hebben ingediend.

De bijkomende federale toelage die aan laatstgenoemde politiezones wordt toegekend, is verhoudingsgewijs lager dan de toelage die wordt toegekend aan de zones die wel een dossier hebben ingediend, omdat deze toelage enkel betrekking heeft op problemen van algemene aard. De toelage aan de zones die wel een dossier hebben ingediend, dekt daarentegen niet alleen de problemen van algemene aard, maar ook de problemen die specifiek zonegebonden zijn.

De verwerende partij stelt dat het onderscheid dat zij tussen de politiezones heeft gemaakt aan de hand van het al dan niet indienen van een dossier, wel degelijk pertinent is.

Krachtens het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 heeft de indiening van een dossier als doel objectieve probleemsituaties aan de overheid

kenbaar te maken met het oog op de gebeurlijke “correctie” van de toegekende federale toelage. Deze correctie zou inzonderheid erin bestaan de meerkost te vergoeden die niet werd gedekt door de federale toelage en waarvan de verwerende partij heeft kennisgenomen aan de hand van de ingediende dossiers.

De verwerende partij besluit dat vermits de verzoekende partijen geen dossier hebben ingediend, zij zelf hebben gemeend zich niet te bevinden in een objectieve probleemsituatie. Zij kon hieruit redelijkerwijze afleiden dat de verzoekende partijen, naast de problemen van algemene aard, geen specifiek zonegebonden problemen ondervonden. Het is dan ook gerechtvaardigd dat aan de verzoekende partijen een toelage wordt toegekend die enkel de probleemsituaties van algemene aard dekt. Te dezen is er geen sprake van een schending van het gelijkheidsbeginsel.

6. De verzoekende partijen repliceren dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de zonegebonden objectieve probleemsituaties en anderzijds de algemene objectieve probleemsituaties. De zonegebonden objectieve probleemsituaties zijn de probleemsituaties die hun oorzaak vinden in het feit dat het verdelingssysteem zoals dat werd gehanteerd bij de totstandkoming van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002, niet op een voldoende wijze rekening hield met bepaalde situaties eigen aan de zone, waardoor de federale toelage voor de desbetreffende zone niet de volledige meerkost van de politiehervorming dekt. De algemene objectieve probleemsituaties zijn de probleemsituaties die hun oorzaak vinden in het feit dat het verdelingssysteem zoals dat werd gehanteerd bij de totstandkoming van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 nog niet op punt stond en nog geen rekening hield met alle meerkosten die voor de verschillende zones uit de politiehervorming voortvloeien.

De verzoekende partijen wijzen erop dat artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 ertoe strekte de zonegebonden objectieve probleemsituaties te detecteren, wat de verwerende partij overigens niet ontkent.

Bij de behandeling van de bezwaarschriften werden een aantal zonegebonden objectieve probleemsituaties onderscheiden, maar ook een aantal algemene objectieve probleemsituaties. Het bestreden koninklijk besluit past het verdelingssysteem van de federale toelage aan, teneinde voor de beide soorten probleemsituaties een oplossing te bieden.

Terwijl de verwerende partij van oordeel is dat de zonegebonden objectieve probleemsituaties worden opgelost voor de zones waarvoor die probleemsituatie bestaan en dat de algemene objectieve probleemsituaties voor alle zones op een gelijke wijze worden opgelost, stellen de verzoekende partijen dat zij voor de algemene objectieve probleemsituaties een discriminerende behandeling ondergaan.

Dit blijkt, aldus de verzoekende partijen, uit het verslag aan de Koning bij het bestreden besluit waarin wordt gesteld dat de maatregelen die worden genomen om deze probleemsituaties op te lossen, slechts “in beperktere mate” ten goede komen aan de zones die geen bezwaarschrift hebben ingediend.

De verzoekende partijen wijzen voorts op de brief van de Eerste Minister aan de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten van 16 juli 2003 waarin wordt uitgelegd hoe deze beperking wordt doorgevoerd. Uit deze brief blijkt dat er zes algemene objectieve probleemsituaties werden gedetecteerd. De Eerste Minister stelt dat vier van deze algemene objectieve probleemsituaties hun oorsprong vinden in discussies waaromtrent bij de voorbereiding van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 nog geen consensus was bereikt met de vertegenwoordigers van de zones of waaromtrent om diverse redenen nog geen overleg had plaatsgevonden. Voor die algemene objectieve probleemsituaties wordt het verdelingsstelsel voor alle zones op een gelijke wijze aangepast, ongeacht of de zone al dan niet een bezwaarschrift heeft ingediend. Voor twee algemene objectieve probleemsituaties (bijkomende hulp in de werkmiddelen voor de overgedragen rijkswachters en bijkomende tussenkomst in de kostprijs van de overuren van de voormalige gemeentepolitie) stelt de Eerste Minister dat deze betrekking hebben op discussiepunten waaromtrent bij de voorbereiding van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 wel reeds een consensus was bereikt, al bleek nadien dat deze consensus niet tot gevolg had dat de volledige meerkost werd vergoed. Ook voor die algemene objectieve probleemsituaties wordt het verdelingssysteem aangepast, zij het dat de aanpassing tot 25 % wordt beperkt voor de zones die geen bezwaarschrift hebben ingediend.

De verzoekende partijen stellen dat uit deze brief blijkt dat de aanpassing van het verdelingssysteem van de federale toelage voor wat de algemene objectieve probleemsituaties betreft niet op een gelijke wijze wordt toegepast op alle zones. Zij zijn dan ook van oordeel dat het verweer van de verwerende partij

gesteund is op de verkeerde premisse dat er voor deze algemene objectieve probleemsituaties geen onderscheiden behandeling is ingevoerd.

“Voor de volledigheid” merken zij op dat de verwerende partij niet beweert dat er een verband zou bestaan tussen de inhoud van de ingediende bezwaarschriften en de mate waarin de politiezones de bijkomende federale toelage toegekend krijgen. De verschillende bezwaarschriften zijn in elk geval niet in het administratief dossier opgenomen, evenmin als de verslagen die over de tegensprekelijke debatten werden opgesteld. De verzoekende partijen besluiten hieruit dat de politiezones die een bezwaarschrift hebben ingediend, de aanpassing van de toelage voor de algemene objectieve probleemsituaties integraal toegekend krijgen, ongeacht of zij die probleemsituaties hebben gemeld. Dit staat ook te lezen in de brief van de Eerste Minister van 16 juli 2003. De Eerste Minister poogt weliswaar de beperking tot 25 % voor de andere zones te verantwoorden door te stellen dat de zones die - gelet op de tijdsdruk - een summier dossier hebben ingediend, dit tijdens het contradictoire debat verder hebben uitgediept en bijkomende argumenten hebben aangebracht. Dit gaat volgens de verzoekende partijen echter niet op. Vooreerst spreekt de Eerste Minister zichzelf tegen nu in zijn brief eveneens is vermeld dat “de toekenning van de weerhouden bedragen [...] niet altijd in verhouding staat tot hetgeen uit het dossier en het tegensprekelijke debat blijkt”. Voorts is het onwaarschijnlijk en blijkt alleszins niet uit het neergelegde administratief dossier dat alle 137 politiezones in het dossier dat zij hebben ingediend of in het daaropvolgende tegensprekelijke debat op de algemene objectieve probleemsituaties hebben gewezen. Ten slotte zou het discriminatoir zijn aan te nemen dat zones die een bepaalde zonegebonden objectieve probleemsituatie hebben gemeld, bijkomend algemene objectieve probleemsituaties konden aanbrengen tijdens het tegensprekelijke debat. Zones die geen zonegebonden objectieve probleemsituaties hebben, en die dan ook niet hebben gemeld, hebben deze bijkomende mogelijkheid tot het melden van algemene objectieve probleemsituaties immers niet gehad.

7. In haar laatste memorie betoogt de verwerende partij dat het verschil in behandeling in de eerste plaats verantwoord is door het al dan niet indienen van een dossier overeenkomstig artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002. Zij stelt dat de verzoekende partijen, door geen dossier in te dienen, hebben aangegeven geen specifieke zonegebonden probleemsituaties te ondervinden en derhalve ook geen nood te hebben aan een bijkomende federale

toelage. Volgens de verwerende partij gaat het niet op eerst geen probleemsituaties te melden en nadien, na de bekendmaking van de bijkomende federale toelage, te stellen dat de toegekende toelage niet voldoet om de probleemsituaties te dekken.

Voorts argumenteert de verwerende partij dat het verschil in behandeling redelijk verantwoord is door de finaliteit van de bijkomende federale toelage. Deze toelage beoogt immers niet enkel de vergoeding van de probleemsituaties van algemene aard (en die dus betrekking hebben op alle politiezones), maar ook de vergoeding van de probleemsituaties van louter zonegebonden aard die werden blootgelegd op basis van de door de politiezones ingediende dossiers. De verwerende partij stelt dat zij uit de omstandigheid dat bepaalde politiezones geen dossier hebben ingezonden, niettegenstaande hen daartoe de mogelijkheid werd geboden door artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002, redelijkerwijze kan afleiden dat deze politiezones, naast de problemen van algemene aard, geen specifieke zonegebonden problemen ondervinden en dat aan deze politiezones aldus, benevens een toelage ter vergoeding van de algemene probleemsituaties, geen bijkomende toelage dient te worden toegekend ter vergoeding van bijzondere zonegebonden probleemsituaties.

Volgens de verwerende partij geldt deze verantwoording des te meer, nu de bijkomende federale toelage die wordt toegekend aan de politiezones die geen dossier hebben ingediend, slechts in zeer beperkte mate afwijkt van de toelage die wordt toegekend aan de politiezones die wel een dossier hebben ingediend. Uit de berekeningswijze die op 6 december 2002 werd goedgekeurd door de Ministerraad, alsook uit het schrijven van de Eerste Minister van 16 juli 2003 blijkt dat slechts twee van de zes parameters (met name de parameters “bijkomende werkingsmiddelen” en “bijkomende hulp overuren”) op grond waarvan de bijkomende federale toelage wordt berekend, worden herleid tot 25% voor de politiezones die geen dossier hebben ingediend. De overige vier parameters (met name de parameters “tussenkomsst veiligheidskorps”, “aanpassen norm voor de nabijheidpolitie”, “verloning van een externe korpschef”, “vergoeding van de bijzondere rekenplichtige en de secretaris”) worden daarentegen volledig in rekening gebracht (deze vier parameters worden dus voor 100% toegepast op alle zones).

De verwerende partij voert aan dat de toekenning ten belope van 100% van vier parameters en de toekenning ten belope van 25% van twee

parameters aan de zones die geen aanvraag hebben ingediend, “volgend pertinent onderscheid vertoont” :

“- de 4 parameters (100%) hebben geen betrekking op de concrete dagdagelijkse werking van een lokaal politiekorps (het betreft dus probleemsituaties eigen aan alle politiezones);
- de 2 parameters (25%) hebben wel betrekking op de concrete dagdagelijkse werking van een lokaal politiekorps (het betreft dus probleemsituaties die specifiek zonegebonden zijn).”

Het feit dat voor de vier parameters die ten aanzien van alle politiezones ten belope van 100% worden aangerekend, geen onderscheid wordt gemaakt tussen de zones, steunt volgens de verwerende partij, zoals blijkt uit het schrijven van de Eerste Minister van 16 juli 2003, “op het gegeven dat het alle parameters zijn die ofwel steunen op nieuwe beslissingen of die een aanpassing zijn van probleempunten die bij het akkoord met de [verenigingen van steden en gemeenten] een bijkomend discussiepunt bleven”. Het betreft met andere woorden parameters die op alle politiezones betrekking hebben. De twee parameters die slechts ten belope van 25% worden aangerekend ten aanzien van de politiezones die geen aanvraag hebben ingediend, hebben daarentegen geen betrekking op alle zones. Uit het schrijven van 16 juli 2003 blijkt dat deze twee parameters betrekking hebben op probleemsituaties die niet door alle politiezones die een dossier hebben ingediend, werden aangekaart. Uit de omstandigheid dat de betrokken politiezones geen dossier hebben ingediend, kan de federale regering redelijkerwijze afleiden dat deze politiezones niet geconfronteerd zijn met deze probleemsituaties (met andere woorden dat de dagelijkse werking van hun korps geen financiële problemen stelt), zodat hen ook geen bijkomende toelage dient te worden toegekend ter dekking van deze probleemsituaties.

Hoewel de federale regering dus in principe geen enkel bedrag met betrekking tot deze twee parameters dient toe te kennen aan de politiezones die geen dossier hebben ingediend, heeft zij niettemin beslist om voor deze zones toch 25% van de bijkomende toelage toe te kennen. De federale regering is dus verder gegaan dan hetgeen op basis van de objectieve elementen noodzakelijk is.

De verwerende partij besluit dat uit al deze elementen blijkt dat het verschil in behandeling wel degelijk redelijk verantwoord is, zodat er geen sprake is van een schending van het gelijkheidsbeginsel.

Beoordeling

8. In het verslag aan de Koning bij het bestreden koninklijk besluit van 15 januari 2003 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie, wordt gesteld dat in het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende de toekenning van (onder meer) de definitieve federale basistoelage, het mechanisme wordt beschreven dat aan de basis ligt van de definitieve federale basistoelage, dat -zoals dit laatstgenoemde koninklijk besluit voorschreef- rekening werd gehouden met de evaluatie van de reële aanvaardbare meerkost en met de eigenheden van de zone, dat in artikel 7 van dat koninklijk besluit evenwel duidelijk werd gesteld dat het niet uitgesloten is dat sommige zones geconfronteerd blijven met een objectieve probleemsituatie, en dat 137 zones aan de regering een dossier hebben laten geworden waarin zij objectieve gegevens aanhaalden eigen aan de specificiteit en de diversiteit van hun respectieve zones en waarin zij aldus een objectieve probleemsituatie aankaartten.

Nochtans blijkt uit de bijlage I bij het koninklijk besluit van 15 januari 2003 dat alle 196 politiezones -dus ook de zones die, zoals de verzoekende partijen, geen dossier hebben ingediend- een bijkomende financiële tegemoetkoming ontvangen.

Luidens het verslag aan de Koning wordt zulks verklaard door het feit dat de evaluatiecommissie, op basis van de ingediende dossiers en de daaropvolgende tegensprekelijke debatten, diverse objectieve probleemsituaties aan het licht heeft gebracht die enerzijds van zonegebonden aard zijn, maar anderzijds ook van algemene aard, en die derhalve een lineaire toepassing vereisen, ook dus ten aanzien van de zones die geen dossier hebben ingediend.

Nog steeds luidens het verslag aan de Koning worden de in aanmerking genomen lineaire maatregelen voor de zones die geen dossier indienden op basis van artikel 7, evenwel “in beperktere mate” toegepast.

Op welke wijze die maatregelen “in beperktere mate” worden toegepast, blijkt niet uit het verslag aan de Koning, maar wel uit het door de Ministerraad op 6 december 2002 goedgekeurde evaluatierapport.

In het bijzonder blijkt uit dat rapport dat, ter uitvoering van artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002, wordt voorzien in :

- bijkomende werkingsmiddelen voor de overgedragen rijkswachters; daarvoor wordt vooreerst een basisbedrag bepaald, verschillend naargelang de “rijkdom” van de zone, voor elke naar de zone overgedragen rijkswachter; voorts worden vier “bijkomende” parameters in aanmerking genomen; voor elke “bijkomende” parameter wordt het basisbedrag per overgedragen rijkswachter verhoogd met 20.000 frank; op het resultaat wordt een correctiecoëfficiënt toegepast; voor de zones die geen dossier hebben ingediend, wordt de bijkomende hulp beperkt tot 25% van het eindresultaat;
- een verhoging van de tussenkomst in de kostprijs van de overuren van het personeel van de voormalige gemeentepolitie; ook deze bijkomende hulp is beperkt tot 25% van het eindresultaat voor de zones die geen dossier hebben ingediend.

Om welke reden deze bijkomende hulp voor de zones die geen dossier hebben ingediend, wordt beperkt tot 25%, blijkt niet uit het evaluatierapport, maar wel uit het verslag aan de Koning. Daarin wordt erop gewezen “dat zijzelf gemeend hebben zich niet te bevinden in een objectieve probleemsituatie”.

9. In haar memorie van antwoord houdt de verwerende partij voor dat de bijkomende federale toelage die wordt toegekend aan de politiezones die geen dossier hebben ingediend, lager is omdat ze enkel betrekking heeft op problemen van algemene aard, terwijl de toelage aan de politiezones die wél een dossier hebben ingediend, daarenboven ook de problemen dekt die specifiek zonegebonden zijn. Volgens de verwerende partij kan zij uit het feit dat de verzoekende partijen geen dossier hebben ingediend, redelijkerwijze afleiden dat deze, naast problemen van algemene aard, geen specifieke zonegebonden problemen ondervinden. Het is, aldus de verwerende partij, dan ook volkomen gerechtvaardigd dat aan de verzoekende partijen slechts een toelage wordt toegekend die enkel de probleemsituaties van algemene aard dekt.

De bij artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 aan de politiezones geboden mogelijkheid om een geïndividualiseerd en gemotiveerd dossier in te dienen, was duidelijk niet bedoeld om nogmaals probleemsituaties van algemene aard onder de aandacht van de overheid te brengen, maar wel specifiek zonegebonden probleemsituaties waarmee de zones geconfronteerd bleven, ondanks

het feit dat zowel bij het verdelingsmechanisme van de federale toelage als bij de evaluatie van de reële aanvaardbare meerkost reeds rekening werd gehouden met de eigenheden van iedere zone.

Uit de omstandigheid dat de verzoekende partijen geen dossier hebben ingediend, kon de overheid dan ook in redelijkheid afleiden dat zij geen dergelijke specifiek zonegebonden problemen ondervonden.

10. Zoals reeds werd vastgesteld, is de oorzaak van het feit dat de bijkomende federale toelage die onder meer aan de verzoekende partijen wordt toegekend, lager is dan de toelage die wordt toegekend aan de zones die een dossier hebben ingediend, hierin gelegen dat de bijkomende hulp in de werkingsmiddelen voor de overgedragen rijkswachters en in de kostprijs van de overuren van de personeelsleden van de voormalige gemeentepolitie wordt beperkt tot 25%.

Enerzijds houdt de verwerende partij voor dat de aan de verzoekende partijen toegekende bijkomende federale toelage niet de specifiek zonegebonden problemen, maar wel de probleemsituaties van algemene aard dekt, anderzijds valt niet in te zien om welke reden de bijkomende hulp in de werkingsmiddelen voor de overgedragen rijkswachters en/of de bijkomende tussenkomst in de kostprijs van de overuren van de personeelsleden van de voormalige gemeentepolitie betrekking hebben op een specifiek zonegebonden probleem, en niet op een probleemsituatie van algemene aard.

Bovendien strookt het verweer van de verwerende partij niet met hetgeen in fine van het verslag aan de Koning wordt gesteld met betrekking tot de zones die geen dossier hebben ingediend, namelijk dat voor die zones de weerhouden lineaire maatregelen, dit zijn de maatregelen die betrekking hebben op probleemsituaties van algemene aard, in beperktere mate worden toegepast.

Ook in de brief van 16 juli 2003 van de Eerste Minister aan de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, die de verzoekende partijen bij hun memorie van wederantwoord voegen en bij hun repliek betrekken, wordt nergens gesteld dat de reden om voor twee van de zes weerhouden parameters een beperking tot 25% in te stellen voor de zones die geen dossier hebben ingediend, gelegen is in het feit dat die twee parameters, in tegenstelling tot de vier overige, betrekking hebben op specifiek zonegebonden problemen. Integendeel wordt als reden voor die ongelijke behandeling vermeld dat de vier overige parameters “ofwel steunen op nieuwe beslissingen of [...] een aanpassing zijn van probleempunten die bij het akkoord met de [verenigingen van steden en gemeenten] een bijkomend discussiepunt bleven”, terwijl met betrekking tot de twee parameters waarvoor een

beperking tot 25% wordt ingesteld, “een relatieve aanvaarding door de meeste lokale overheden” bestond en de betrokken lokale overheden, door geen dossier in te dienen, “zich akkoord [hebben] verklaard met de voor deze uitgavenpost weerhouden bedragen”.

Zoals reeds werd opgemerkt, was de mogelijkheid die door artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 aan de politiezones werd geboden om een geïndividualiseerd en gemotiveerd dossier in te dienen, duidelijk niet bedoeld om nogmaals probleemsituaties van algemene aard onder de aandacht van de overheid te brengen, maar wel specifiek zonegebonden probleemsituaties.

Indien, zoals in de voormelde brief van 16 juli 2003 wordt gesteld, “in het overgrote deel van de ingediende dossiers” het probleem met betrekking tot de werkingskosten in het algemeen (opnieuw) werd aangekaart, en “in bijna alle dossiers” het probleem van de kostprijs van de overuren van de personeelsleden van de voormalige gemeentepolitie, kon de overheid daaruit dan ook niet afleiden dat de politiezones die geen dossier hadden ingediend zich, zoals in die brief wordt verwoord, “met de voor deze uitgavenposten weerhouden bedragen akkoord hebben verklaard” en al evenmin, zoals in het verslag aan de Koning wordt gesteld, “dat zijzelf gemeend hebben zich niet te bevinden in een objectieve probleemsituatie”.

11. Derhalve worden de verzoekende partijen bij de vaststelling van de bijkomende financiële tegemoetkoming aan de politiezones voor het jaar 2002, verschillend behandeld ten opzichte van de politiezones die op grond van artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 een dossier hebben ingediend, zonder dat voor deze ongelijke behandeling een redelijke verantwoording bestaat.

Het eerste onderdeel van het eerste middel is gegrond.

Zaak A. 160.367/IX-4821

Standpunt van de partijen

12. In een eerste onderdeel van het eerste middel voeren de verzoekende partijen in wezen dezelfde argumenten aan als in het eerste onderdeel van het eerste middel in de zaak A. 136.864/IX-3798, met dien verstande dat zij thans laten gelden dat de bijkomende federale toelage voor de jaren 2003 en 2004

de herneming (na indexatie) is van de bijkomende federale toelage voor het jaar 2002, toegekend bij het koninklijk besluit van 15 januari 2003, en dat de ongelijke behandeling die zij hebben aangeklaagd in de zaak A. 136.864/IX-3798 derhalve is overgenomen in de beide bestreden koninklijke besluiten van 5 december 2004.

13. In haar memorie van antwoord en in haar laatste memorie voert de verwerende partij in wezen dezelfde tegenargumenten aan als in de zaak A. 136.864/IX-3798.

Beoordeling

14. Uit de verslagen aan de Koning bij de bestreden koninklijke besluiten blijkt dat de bij deze besluiten toegekende bedragen, behoudens de aanpassing aan de index, inderdaad identiek zijn aan deze vermeld in het koninklijk besluit van 15 januari 2003 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie.

Derhalve worden de verzoekende partijen, om de redenen die reeds uiteengezet zijn bij de beoordeling van het eerste onderdeel van het eerste middel in de zaak A. 136.864/IX-3798, bij de toekenning van een bijkomende financiële tegemoetkoming voor de jaren 2003 en 2004 opnieuw verschillend behandeld ten opzichte van de politiezones die op grond van artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 een dossier hebben ingediend, zonder dat voor deze ongelijke behandeling een redelijke verantwoording bestaat.

Het eerste onderdeel van het eerste middel is gegrond.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd worden :

- het koninklijk besluit van 15 januari 2003 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie, in zoverre dat besluit aan de verzoekende partijen een (in de bijlage I van het besluit vastgestelde) bijkomende federale toelage toekent;

- het koninklijk besluit van 5 december 2004 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie voor het jaar 2003, in zoverre dat besluit aan de verzoekende partijen een (in de bijlage I van het besluit vastgestelde) bijkomende federale toelage toekent;
- het koninklijk besluit van 5 december 2004 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie voor het jaar 2004, in zoverre dat besluit aan de verzoekende partijen een (in de bijlage I van het besluit vastgestelde) bijkomende federale toelage toekent.

Artikel 2.

De beroepen worden voor het overige verworpen.

Artikel 3.

Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 4.

De kosten van de beroepen tot nietigverklaring, bepaald op 11.900 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 24 september 2009, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	D. MOONS,	staatsraad,
	B. THYS,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

P. LEMMENS.