RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

nr. 198.868 van 14 december 2009
in de zaak A. 191.817/IX-6264

In zake :

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/SCHELLE/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/KRUISHOUTEM/ OUDENAARDE/WORTEGEM-PETEGEM/ZINGEM
33. de politiezone LANDEN/LINTER/ZOUTLEEUW
34. de politiezone LOCHRISTI/MOERBEKE/WACHTEBEKE/ ZELZATE

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter
kantoor houdend te Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David D'Hooghe en Leopold Schellekens
kantoor houdend te Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 februari 2009, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 24 december 2008 houdende toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie voor het jaar 2008.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld overeenkomstig artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 november 2009.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joachim Honnay, die loco advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Leopold Schellekens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en reglementair kader

3. Het bestreden besluit ligt in het verlengde van de beslissingen die de verwerende partij getroffen heeft met betrekking tot de federale toelage ter financiering van de lokale politie en meer bepaald met betrekking tot de bijkomende federale toelage die overeenkomstig artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende toekenning van de definitieve federale basistoelage, toegekend werd voor de jaren 2002 (koninklijk besluit van 15 januari 2002), 2003 (koninklijk besluit van 5 december 2004) en 2004 (koninklijk besluit van 5 december 2004). Over de annulatieberoepen tegen die besluiten is met het arrest nr. 196.373 van 24 september 2009 uitspraak gedaan. De in dat arrest vermelde feitelijke gegevens verduidelijken het algemeen juridisch en feitelijk kader waarin ook het thans bestreden besluit een plaats heeft.

Het bestreden koninklijk besluit regelt de bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie voor het jaar 2008. Het is uitgevaardigd op 24 december 2008 en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 31 december 2008. Het luidt:

> "Gelet op de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, inzonderheid op het artikel 41, tweede lid, gewijzigd bij de wet van 26 april 2002;
>
> (...)
>
> Gelet op 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, inzonderheid op artikel 7;
>
> Gelet op het koninklijk besluit van 26 oktober 2007 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie voor het jaar 2007;
>
> Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers,

Besluit :

Artikel 1. Voor het jaar 2008 wordt, binnen het beschikbare krediet van 39.891.430,05 aan de gemeente of meergemeentenpolitiezone, naargelang het geval, een bijkomende financiële tegemoetkoming gedaan zoals bedoeld in de bijlage bij dit besluit.

De Minister van Binnenlandse Zaken wordt, binnen het beschikbare krediet van 4.334.171,66 euro, gemachtigd om politiecontracten af te sluiten met de gemeente of meergemeentenpolitiezone, naargelang het geval, opgesomd in bijlage, teneinde tegemoet te komen aan een bijzondere objectieve probleemsituatie en dit ten belope van het maximaal bedrag vermeld in bijlage bij dit besluit.

Artikel 2. De uitgaven bedoeld in dit besluit worden aangerekend op sectie 17 'Federale Politie en Geïntegreerde Werking' van de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2008, programma 90.1.

Artikel 3. Dit besluit treedt in werking op 19 december 2008."

Het Verslag aan de Koning bij het bestreden besluit luidt als volgt:

"Sire,
Het ontwerp van koninklijk besluit dat ik de eer heb te Uwer ondertekening voor te leggen, regelt de toekenning van een bijkomende federale toelage voor de politiezones voor het jaar 2008, door de voortzetting van de bijkomende federale toelage voor het jaar 2002, toegekend bij koninklijk besluit van 15 januari 2003 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 20 maart 2003, in overeenstemming met artikel 7 van 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, verschenen in het Belgisch Staatsblad van 13 augustus 2002.
De toegekende bedragen en de modaliteiten, zijn behoudens de aanpassing aan de inflatie, identiek aan deze zoals opgesomd in het koninklijk besluit van 26 oktober 2007 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie voor het jaar 2007, verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van 30 november 2007. De bedragen voor het jaar 2008 werden bekomen door deze voor het jaar 2007 te vermeerderen met de stijgingscoëfficiënt 2,8 % voor elementen gekoppeld aan de gezondheidsindex zoals vastgesteld in bijlage 1 van de omzendbrief ABB5/403/2008/1 van 11 januari 2008 van de Federale Overheidsdienst Budget en Beheercontrole.
(...)"

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. Ambtshalve wordt vastgesteld, zoals ook reeds gebeurde in het arrest nr. 196.373 van 24 september 2009, dat het bestreden koninklijk besluit geen reglementair karakter heeft, maar dat het om een verzameling van individuele besluiten gaat, zodat het belang van elk der verzoekende partijen beperkt is tot de vernietiging van de bijkomende financiële tegemoetkoming die aan hun politiezone wordt toegekend.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partijen

5. De verzoekende partijen voeren in een eerste onderdeel van het middel de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat elke gemeente of meergemeentezone, die geen dossier bij de minister heeft ingediend overeenkomstig artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 -zij verkeren allen in dat geval-, een bijzondere federale toelage krijgt toebedeeld die lager is dan de bijzondere federale toelage die toegekend wordt aan een vergelijkbare gemeente die wel een dergelijk dossier ingediend heeft, zonder dat voor dat onderscheid een objectief en redelijk verantwoord criterium bestaat. 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 probleemsituatie van zonegebonden aard die gemeld werd in een bezwaarschrift, maar dat zulks niet het geval kan zijn voor het al dan niet toekennen van een toelage voor een zogenaamde algemene probleemsituatie.

Zij ontwikkelen het middel als volgt: de toekenning van de bijkomende federale toelage is in 2002 ingevoerd aangezien de gewone federale toelage de meerkost van de politiehervorming niet dekt omdat hetzij (1) bepaalde zones specifieke problemen hebben, hetzij (2) er nog geen consensus met de vertegenwoordigers werd bereikt over de redenen van het tekort, hetzij (3) in de gevallen waarin het ministerie met de zones wel degelijk een akkoord bereikten over het tekort, er in het kader van de bezwaarschriftenprocedure een aantal onvolkomenheden ontdekt zijn. Wat betreft deze derde reden die de toekenning van een

bijkomende toelage verantwoordt, zijn de zones die geen bezwaarschrift ingediend hebben evenwel anders behandeld geworden dan de zones die wel een dergelijk bezwaarschrift ingediend hebben, aangezien zij “slechts 25% ontvangen van de aanpassing die op dit punt zou worden doorgevoerd”. Dezelfde redenering wordt nu doorgetrokken voor de verdeling van de beschikbare gelden voor 2008 en zij wensen vastgesteld te zien dat de onderscheiden behandeling van de politiezones niet steunt op een criterium dat pertinent is in het licht van het gestelde doel. Immers, de verwerende partij erkent zelf dat er, los van de vraag of er een bezwaarschrift werd ingediend, objectieve probleemsituaties bestonden en dus hadden alle politiezones er recht op die situaties opgevangen te zien; bovendien had de bezwaarprocedure slechts betrekking op de zone-eigen problemen en niet op de algemene zodat het niet-indienen van een bezwaarschrift nu geen reden kan zijn om een tegemoetkoming voor de algemene probleemsituaties te weigeren; bij het vereisen van een bezwaarschrift maakt de verwerende partij ook geen onderscheid of daarin naast bijzondere problemen ook algemene probleemsituaties waren aangekaart, zoals blijkt uit de brief van 16 juli 2003 uitgaande van de eerste minister; het is ook niet te verdedigen dat de zones die een bezwaarschrift hebben ingediend, de mogelijkheid gehad hebben om de algemene problemen in het tegensprekelijk debat aan de orde te stellen.

Beoordeling

6. De auditeur-verslaggever heeft in zijn verslag over de zaak vastgesteld dat het middel niet essentieel verschilt van het eerste middel dat de verzoekende partijen hadden aangevoerd tegen het koninklijk besluit van 15 januari 2003 en dat in het arrest nr. 196.373 gegrond bevonden werd. Zoals in het verslag aan de Koning bij het hier bestreden besluit wordt uiteengezet, verschilt dit besluit, behoudens de aanpassing van de bedragen aan de index, niet van het koninklijk besluit van 15 januari 2003. Het steunt dus op dezelfde feitelijke en juridische gegevens. De verwerende partij betwist ook niet dat haar argumentatie ter verantwoording van de onderscheiden behandeling van de politiezones dezelfde is.

7. De Raad van State heeft in het vermeld arrest overwogen:

> “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."

8. De Raad van State neemt voor de onderhavige zaak deze redenering, ontwikkeld ten aanzien van de wettigheid van het koninklijk besluit van 15 januari 2003 integraal over en stelt ook in dit geval vast dat de verwerende partij geen redelijke verantwoording verschaft voor de verschillende behandeling van de verzoekende partijen ten overstaan van de politiezones die op grond van artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 een dossier hebben ingediend, geldt ook voor de onderhavige zaak.

9. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het bestreden besluit in zoverre dat besluit aan de verzoekende partijen voor het jaar 2008 een bijkomende federale toelage toekent.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 5.950 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 14 december 2009, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche kamervoorzitter,
met bijstand van
Vera Wauters, griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Vera Wauters	**André Vandendriessche**