

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 212.271 van 28 maart 2011
in de zaak A. 170.361/IX-5243**

In zake : de POLITIEZONE KAPELLE-OP-DEN-BOS/LONDERZEEL/
MEISE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dominique Vanhaelewyn
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16
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 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 februari 2006, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 19 december 2005 van de minister van Binnenlandse Zaken houdende vernietiging van het besluit van 28 juli 2005 van het politiecollege van de politiezone Kapelle-op-den-Bos/Londerzeel/Meise (hierna: KLM) “houdende het verzoek aan de bijzonder rekenplichtige, Georges Goossens onmiddellijk over te gaan tot uitbetaling van de door Cipal berekende presentiegelden voor de heren Leo Peeters, Jozef De Borger en Roger Heyvaert”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 203.041 van 19 april 2010 zijn de debatten heropend en is het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat ermee belast het onderzoek van de zaak voort te zetten.

Auditeur Geert De Bleeckere heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 maart 2011.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Ryckalts, die loco advocaat Dominique Vanhaelewyn verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Sebastien Devos, die loco advocaten David D'Hooghe en Leopold Schellekens 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

3. De feitelijke gegevens van de zaak zijn uiteengezet in het arrest nr. 203.041 van 19 april 2010.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste en tweede middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij voert in het eerste middel de schending aan van de artikelen 12, 22, 27 en 88 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveaus (hierna: WGP), van de artikelen 12, § 1, en 19 van de Nieuwe Gemeentewet (hierna: NGW), van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het beginsel patere legem quam ipse fecisti en van het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel.

Zij ontwikkelt het middel als volgt: het bestreden besluit stelt dat het besluit van 28 juli 2005 -waarbij het politiecollege beslist om uitvoering te geven aan het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel en om aldus de presentiegelden van de burgemeesters als lid van het politiecollege uit te betalen- uitvoering wil geven aan een manifest onwettig besluit van de politieraad omdat de lokale overheid niet wettig kan besluiten dat de burgemeesters voor hun activiteiten in de politiezone een presentiegeld ontvangen. Evenwel verklaart artikel 22 WGP, artikel 12, § 1, NGW -waarin bepaald is dat de leden van de gemeenteraad presentiegelden ontvangen- van toepassing op de leden van de politieraad, maken de burgemeesters van de gemeenten in een meergemeentezone van rechtswege deel uit van de politieraad en verklaart geen bepaling van de WGP artikel 19 NGW van toepassing op de organen van de politiezone. Wanneer het huishoudelijk reglement van de politiezone derhalve bepaalt dat de leden van de

politieraad een presentiegeld ontvangen en dit reglement door de onthouding van de toezichthoudende overheid definitief geworden is, moet de toezichthoudende overheid dat reglement eerbiedigen.

In het onmiddellijk daarbij aansluitend tweede middel, in zoverre het nog niet onderzocht werd in het arrest nr. 203.041 van 19 april 2010, verwijst de verzoekende partij naar artikel 162 van de Grondwet, waarin het beginsel van de gemeentelijke autonomie is opgenomen en dat de gemeentelijke overheden toelaat om alle gemeentelijke aangelegenheden te regelen in zoverre de wet hun beslissingsbevoegdheid niet beperkt. Zij stelt dat de meergemeentezones gemeentelijke instellingen in de zin van artikel 162 van de Grondwet zijn, zodat zij over een onbepaalde bevoegdheid die enkel door de wet, die dan beperkend geïnterpreteerd moet worden, kan worden ingeperkt. Aangezien de WGP geen bepaling bevat die het presentiegeld voor de leden van het politiecollege verbiedt, is het huishoudelijk reglement van de politieraad niet onwettig; artikel 19, § 3, van de NGW is niet van toepassing omdat de meergemeentezones een eigen rechtspersoonlijkheid hebben.

5. De verwerende partij antwoordt dat het bestreden besluit uitvoering geeft aan een vonnis van de rechtbank te Brussel en dat het enkel betrekking heeft op de betaling van presentiegelden aan de leden van het politiecollege. Voor het betalen van dergelijke presentiegelden bestaat geen wettelijke grondslag; die grondslag kan niet gevonden worden in de verwijzing, in artikel 22 WGP naar artikel 12, § 1, NGW omdat die bepalingen uitsluitend de politieraad betreffen; bovendien kan ook gewezen worden op het principe neergelegd in artikel 19, § 3, NGW, dat vergoedingen verbiedt voor activiteiten die inherent zijn aan het burgemeesterschap. Het reglement dat de presentiegelden mogelijk maakt is dan ook onwettig en er kan geen rechtsgeldige uitvoering aan gegeven worden. Bijgevolg is met het bestreden besluit terecht de beslissing van 28 juli 2005 vernietigd. Dat het reglement van inwendige orde indertijd door de toezichthoudende overheid niet vernietigd werd of dat er een vonnis bestaat waarbij het bestuur wordt veroordeeld om de vergoedingen uit te betalen is niet

relevant omdat dit de verzoekende partij nog niet toelaat onwettige besluiten te treffen. Zij voegt daaraan toe dat het bestreden besluit terdege gemotiveerd is en dat de verzoekende partij op de hoogte is van de motieven.

6. De verzoekende partij repliceert dat artikel 22 WGP en artikel 12, § 1, NGW een wettelijke grondslag vormen voor het toekennen van presentiegelden aan de burgemeesters als lid van de politieraad. Het desbetreffend reglement is door de toezichthoudende overheid nooit geschorst of vernietigd en ook niet impliciet opgeheven door latere wetswijzigingen. Zij voegt daaraan toe dat de verwerende partij nu stelt dat het reglement strijdig is met artikel 19, § 3, NGW, maar dat dit motief niet door de verwerende partij in het bestreden besluit gehanteerd werd, aangezien er enkel in is uiteengezet dat artikel 19 NGW door de WGP niet van toepassing verklaard is. Artikel 12 NGW en artikel 22 WGP laten niet toe dat er een discriminatie ontstaat tussen de burgemeesters en de andere leden van de politieraad.

7. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij nog dat artikel 12, § 1, NGW en artikel 22 WGP van toepassing zijn op alle leden van de politieraad, dus ook op de burgemeesters wanneer zij zetelen in de politieraad en in het politiecollege en dat de verwerende partij, door te stellen dat de WGP geen bepaling bevat die artikel 19, § 3, NGW van toepassing maakt, ingaat tegen de redenering van de gouverneur in het schorsingsbesluit dat een analoge toepassing gemaakt diende te worden van artikel 19, § 3, NGW. Zij verwijst voorts ook nog naar artikel 162 van de Grondwet en stelt dat “de politieraad als orgaan van de verzoekende partij de autonomie geniet om burgemeesters in hun hoedanigheid van lid van het politiecollege presentiegelden toe te kennen.”

Beoordeling

8. Met het bestreden besluit wordt een beslissing van 28 juli 2005 vernietigd waarbij het politiecollege van de verzoekende partij een beslissing neemt over de uitkering van de presentievergoedingen aan de burgemeesters

wanneer zij zetelen als lid van het politiecollege. Over het invoeren van die vergoeding had de politieraad op 2 april 2001 een beslissing genomen en het besluit van 28 juli 2005 vormt daar de uitvoering van. De onwettigheid van het besluit van 2 april 2001 houdt in dat ook het besluit van 28 juli 2005 onwettig is. Het bestreden besluit volgt die redenering.

De verwerende partij is, om tot de onwettigheid van het politieraadsbesluit van 2 april 2001 te besluiten, van oordeel dat de WGP -artikel 22, dat verwijst naar artikel 11, § 1, NGW- enkel presentiegeld mogelijk maakt voor de leden van de politieraad. Zij stelt voorts dat de WGP “bewust artikel 19 NGW niet van toepassing heeft verklaard in de WGP” en uit die twee premissen leidt zij af dat de wetgever de politiebesturen enkel heeft willen toelaten zitpenningen in te voeren voor de leden van de politieraad, en dat er bijgevolg geen wettelijke grondslag bestaat voor een reglement waarbij presentiegelden worden toegekend aan de burgemeesters “voor hun activiteiten in de politieraad of -college”.

9. Met het bestreden besluit wordt een beslissing vernietigd die uitsluitend het presentiegeld van de leden van het politiecollege aangaat. Enkel de onwettigheid van de motieven van het bestreden besluit die daarop betrekking hebben kunnen tot de vernietiging van het besluit leiden. De -overbodige- vaststelling in het bestreden besluit dat de WGP niet toelaat dat de burgemeesters “voor hun activiteiten in de politieraad” geen presentiegeld mogen ontvangen, valt derhalve buiten het bestek van het onderzoek.

Het bestreden besluit is ook niet onwettig omdat er mogelijks een andere redenering in wordt gevolgd dan in het schorsingsbesluit.

10. De verzoekende partij verwijst naar artikel 22 WGP. Die bepaling maakt inderdaad het invoeren van presentievergoedingen mogelijk, maar dan wel enkel voor de leden van de politieraad. Zij zegt niets over presentievergoedingen voor de leden van het politiecollege, hetgeen de

verwerende partij in het bestreden besluit ook heeft vastgesteld. Er bestaat in de WGP ook geen bepaling die de regeling van de presentievergoeding voor de leden van de politieraad uitbreidt naar de leden van het politiecollege.

De verwijzing door de verzoekende partij naar de regeling voor de leden van de politieraad om de regelmatigheid van de regeling van de zitpenningen voor de leden van het politiecollege te bewijzen is derhalve niet relevant. De verwerende partij heeft terecht gesteld dat artikel 22 WGP niet de grondslag kan vormen voor de toekenning van zitpenningen aan de leden van het politiecollege.

11. In het bestreden besluit wordt aangestipt dat de WGP, artikel 19 NGW, waarin de wedde van de burgemeester geregeld is en waarvan § 3 bepaalt dat de burgemeester “buiten zijn wedde, geen bijkomende verdiensten (mag) genieten ten laste van de gemeente, om welke reden of onder welke benaming ook”, niet van toepassing heeft verklaard op de organen van de politiezone. In het licht van de uiteenzetting in de memorie van antwoord bedoelt zij daar blijkbaar mee dat de Nieuwe Gemeentewet een verbod op vergoedingen instelt en dat dit verbod door de WGP niet ongedaan gemaakt is. Die vaststelling is correct. En eigenlijk kwam ook de provinciegouverneur in het schorsingsarrest tot dezelfde conclusie: hij stelde dat artikel 19, § 3, NGW, waarin het verbod op vergoedingen is ingesteld voor alle taken die inherent zijn aan het burgemeesterschap, ook geldt voor het lidmaatschap van het politiecollege en paste die bepaling “analoog” toe.

12. Beide redeneringen vertrekken van het gegeven dat een uitdrukkelijke wetsbepaling vereist was om zitpenningen voor de vergaderingen van het politiecollege, waarin enkel burgemeesters zitting hebben, mogelijk te maken: volgens de gouverneur is dit nodig omdat het lidmaatschap inherent is aan het ambt, volgens het bestreden besluit omdat de WGP niet in een vergoeding voor dat lidmaatschap voorziet. In het kader van de hier besproken middelen moet de Raad van State uitmaken of die premisse juridisch opgaat.

De politiezones zijn door de wetgever op gemeentelijk niveau ingesteld met een welbepaalde opdracht. Waar zij als meergemeentezone zijn ingericht hebben zij een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid gekregen met eigen beslissingsorganen. De omstandigheid dat de politiezones in het kader van de grondwettelijk georganiseerde decentralisatie van het bestuur een plaats hebben binnen artikel 162 van de Grondwet, impliceert evenwel niet dat zij over dezelfde onbepaalde bevoegdheid beschikken die de grondwet aan de organen van de gemeente heeft toegekend in het kader van de regeling van de aangelegenheden van gemeentelijk belang en dat hun organen een andere bevoegdheid zouden kunnen uitoefenen dan deze welke door de wetgever bepaald is. De politiezones hebben een toegewezen bevoegdheid en hun structuur is exhaustief door de wetgever uitgetekend, wat betekent dat de verschillende organen van de zone geen andere bevoegdheid bezitten dan degene die de wetgever hen heeft toebedeeld, hetzij uitdrukkelijk, hetzij door uitdrukkelijke verwijzing naar andere wetten, die in de zone dan een analoge toepassing kunnen krijgen.

Dat gegeven leidt voor de onderhavige zaak tot de vaststelling dat de problematiek van de zitpenningen voor de leden van het politiecollege, hoewel vereist, niet wettelijk geregeld is en dat de verwerende partij dan ook terecht heeft vastgesteld dat de WGP niet toelaat dat zitpenningen worden toegekend aan de leden van het politiecollege.

13. De verzoekende partij verwijst naar de miskenning, door de verwerende partij, van haar definitief geworden reglement: doordat de verwerende partij niet opgetreden is tegen het besluit van 2 april 2001, zou zij bij de beoordeling van de wettigheid van de beslissing van 28 juli 2005 daarmee als een definitief gegeven rekening moeten houden.

De verzoekende partij betwist niet dat het reglement van 2 april 2001 niet als zodanig aan de toezichthoudende overheid overgemaakt werd. Het blijkt niet het voorwerp uitgemaakt te hebben van een bezwaar noch van een ambtshalve vraag tot overlegging. Aan de toezichthoudende overheid kan derhalve

niet verweten worden dat zij de wettigheid van artikel 35 van dat reglement niet onderzocht heeft; zij heeft die bepaling zelfs niet onder ogen gekregen. De goedkeuring door de provinciegouverneur van een begrotingswijziging, waarin de presentievergoedingen voor de leden van het politiecollege vermeld zijn, impliceert niet dat de toezichhoudende overheid zich definitief uitgesproken heeft over de wettigheid van het besluit van 2 april 2001 van de politieraad; zij heeft niet kunnen beletten dat de minister van Binnenlandse Zaken dat probleem onderzocht in het kader van zijn eigen toezichtsbevoegdheid.

14. Het eerste middel en het resterend onderdeel van het tweede middel zijn niet gegrond.

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

15. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 7, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van de artikelen 86, 87 en 88 van de WGP van 7 december 1998, van artikel 27octies en volgende van het decreet van 28 april 1993 houdende de regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten en van de omzendbrief BA/2001/13 van 7 september 2001.

Zij adstrueert het middel als volgt: niet de minister van Binnenlandse Zaken maar de organen van het Vlaamse Gewest waren bevoegd om het bestreden besluit te treffen, aangezien de vernietiging steunt op de onwettigheid van het besluit van 2 april 2001 en dat motief geen betrekking heeft op de schending van de WGP of de uitvoeringsbesluiten daarvan, terwijl de vernietigingsbevoegdheid van de federale overheid nochtans daartoe beperkt is.

16. Volgens de verwerende partij steunt het bestreden besluit op de vaststelling dat artikel 22 WGP enkel zitpenningen toelaat voor de leden van de

politieraad en niet voor de leden van het politiecollege. Aldus beschouwd vertrekt het middel van een verkeerd uitgangspunt. Overigens is in deze zaak het administratief toezicht volledig overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van de WGP verlopen en heeft de verzoekende partij zelf in haar rechtvaardigingsbesluit aangenomen dat het besluit valt onder het toezicht als voorzien in artikel 86, 2°, WGP.

17. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij nog dat enkel tot de vernietiging wordt besloten omdat het reglement van 2 april 2001 onwettig is en dat dit niet ingepast kan worden in haar beperkte bevoegdheid om beslissingen te vernietigen wanneer zij erop gericht zijn de lokale basispolitiezorg te verzekeren.

Beoordeling

18. Artikel 87, § 1, WGP verleent aan de provinciegouverneur de bevoegdheid om beslissingen van de politieraad, waarbij deze “de wets- en verordeningsbepalingen met betrekking tot de lokale politie” miskent, in hun uitvoering te schorsen. § 6 van hetzelfde artikel verleent aan de minister van Binnenlandse Zaken de mogelijkheid om die besluiten te vernietigen. Van die bepaling is te dezen toepassing gemaakt.

19. Terecht stelt de verwerende partij dat het bestreden besluit steunt op de overweging dat artikel 22 WGP slechts zitpenningen toelaat voor vergaderingen van de politieraad, dat artikel 19 NGW, die de wedde van de burgemeester in de gemeente regelt, door de WGP niet aangepast is voor het geval de burgemeesters in het politiecollege zetelen en dat derhalve een wettelijke bepaling die de grondslag kan vormen voor een specifieke regeling ontbreekt.

Met die vaststellingen is zij binnen de grenzen gebleven van haar toezichtsbevoegdheid ingesteld door artikel 87 WGP.

20. Het middel is niet gegrond.

C. Vierde middel

Standpunt van de partijen

21. De verzoekende partij voert de schending aan van het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel, doordat de verwerende partij nu een beslissing vernietigt wegens de onwettigheid van het aangenomen huishoudelijk reglement, terwijl zij dat reglement niet vernietigd heeft en daarmee de verwachting heeft opgewekt dat het regelmatig was.

22. Volgens de verwerende partij kan het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel niet contra legem werken en kan het niet leiden tot het behoud van een onwettige toestand. Derhalve mocht zij de onwettigheid van het huishoudelijk reglement aanvoeren om het bestreden besluit te vernietigen.

23. De verzoekende partij repliceert dat de verwerende partij geen wettelijke bepaling aanwijst die doet besluiten tot de onwettigheid van het huishoudelijk reglement.

Beoordeling

24. De minister is nooit in de gelegenheid gesteld om de wettigheid van artikel 35 van het politieraadsbesluit van 2 april 2001 te onderzoeken: de verzoekende partij, noch een andere klager blijkt het probleem onder zijn aandacht gebracht te hebben. Over wat de minister niet kende kon hij geen uitspraak doen. Daargelaten de vraag of in het algemeen een onwettigheid hoe dan ook wel enig vertrouwen op een gunstige beslissing kan opwekken, kan het niet-optreden van de minister bij de verzoekende partij geen enkel gerechtvaardigd vertrouwen hebben opgewekt ten aanzien van de definitieve plaats die het besluit van 2 april 2001 in het rechtsverkeer zou gekregen hebben.

25. Het middel is niet gegrond.

D. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

26. De verzoekende partij voert de schending aan van de bevoegdheidsverdelende regels van artikelen 105 en 144 van de Grondwet doordat de verwerende partij een beslissing vernietigt waarin uitvoering gegeven wordt aan een vonnis waarin uitspraak gedaan wordt over subjectieve rechten.

Zij voert ook de schending aan van de formele motiveringsverplichting doordat het bestreden besluit geen antwoord bevat op wat zij in haar rechtvaardigingsbesluit had uiteengezet.

27. De verwerende partij zet uiteen dat zij niet betrokken was bij het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg, zodat het haar niet tegenstelbaar is; zij was ook niet verplicht om derdenverzet aan te tekenen. Zij voegt daaraan toe dat het bestreden besluit aan artikel 105 van de grondwet voldoet omdat artikel 87, § 2, WGP aan de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid toekent om in het kader van het administratief toezicht de rechtsgeldigheid van een besluit van het politiecollege te onderzoeken.

28. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij nog dat het vonnis van de rechter erga omnes geldt en dat de verwerende partij met het bestreden besluit het standpunt van de rechter tegenspreekt. Zij herhaalt ook dat de beslissing die met het bestreden besluit werd vernietigd gewag maakt van de uitvoering van een rechterlijk vonnis en dat de verwerende partij daar niets over zegt.

Beoordeling

29. Het bestreden besluit gaat uit van de toezichthoudende overheid, die door artikel 87 WGP bevoegd gemaakt is om de onwettige beslissing van de organen van de politiezones te vernietigen. Het vonnis waarop de verzoekende partij doelt -een verstekvonnis van 17 februari 2005, waartegen geen verzet aangetekend werd- heeft op basis van het reglement van 2 april 2001 de verzoekende partij wel veroordeeld en daarmee het subjectief recht van de leden van het politiecollege bevestigd, maar dat verhindert, zeker nu de rechter zich niet uitgesproken heeft over de wettigheid van het besluit waarvan hij de toepassing moest verzekeren, de toezichthoudende overheid niet haar wettelijke opdracht te vervullen.

30. Het besluit miskent de formele motiveringswet niet doordat het mogelijks niet expliciet antwoordt op alle elementen die in het rechtvaardigingsbesluit aan de orde gesteld zijn, ook deze welke verwijzen naar het vonnis van 27 februari 2005. Het volstaat dat de betrokkenen kunnen begrijpen waarom de beslissing vernietigd wordt. Te dezen blijkt afdoende uit het bestreden besluit dat de vernietiging steunt op het ontbreken van wettelijke grondslag voor het basisreglement van 2 april 2001.

31. Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 28 maart 2011,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche