

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 214.695 van 19 juli 2011
in de zaak A. 193.752/XII-5924**

In zake: de STAD SINT-NIKLAAS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Frank Judo
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 augustus 2009, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 29 juni 2009 van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering waarbij artikel 259, § 1, eerste lid, van het besluit van de gemeenteraad van Sint-Niklaas houdende vaststelling rechtspositieregeling gemeentepersoneel wordt vernietigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 april 2011.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jochen Honnay, die loco advocaat Dirk Lindemans verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Elsbeth De Vylder, die loco advocaat Tom De Sutter verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht 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. Op 19 december 2008 keurt de gemeenteraad van Sint-Niklaas een rechtspositieregeling voor het eigen personeel goed. Artikel 259, § 1, daarvan, luidt:

“Het statutaire personeelslid dat in disponibiliteit is gesteld wegens ziekte of invaliditeit, ontvangt een wachtgeld, gelijk aan 60% van het laatste activiteitssalaris en de fictieve ontwikkeling daarvan, berekend volgens de regels die van toepassing zouden zijn geweest als het personeelslid nog in effectieve actieve dienst was gebleven.

Het statutaire personeelslid heeft recht op een wachtgeld gelijk aan de laatste activiteitswedde indien de aandoening waaraan het lijdt als een ernstige en langdurige ziekte of gebrekkigheid wordt erkend. Medex beslist of de aandoening waaraan het personeelslid lijdt van die aard is”.

De gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen beslist op 27 februari 2009 onder meer die bepaling te schorsen :

“Overwegende dat art. 259 § 1, lid [2] RPR Sint-Niklaas bepaalt dat het statutaire personeelslid recht heeft op een wachtgeld gelijk aan de laatste activiteitswedde indien de aandoening waaraan het lijdt als een ernstige en langdurige ziekte of gebrekkigheid wordt erkend;
dat art. 197 § 1 BVR RPR terzake dwingend bepaalt dat het wachtgeld 60% bedraagt van het laatste activiteitssalaris en de fictieve ontwikkeling daarvan;
dat art. 197 § 2 BVR RPR ook een minimum voorziet en dat het BVR nergens voorziet dat aan 100% mag blijven doorbetaald worden;
dat art. 259 § 1 RPR Sint-Niklaas dus in strijd is met art. 197 § 1 BVR RPR;
dat het wachtgeld aan 100% enkel ten persoonlijke titel kan voorzien worden via een overgangsbepaling, overeenkomstig art 232, lid 2 BVR RPR”.

Op 24 april 2009 beslist de gemeenteraad artikel 259, § 1, van de rechtspositieregeling in zijn oorspronkelijke redactie te handhaven. Deze beslissing is gebaseerd op de volgende overwegingen:

“Overwegende dat artikel 259 § 1 lid 1 bepaalt dat het statutaire personeelslid recht heeft op een wachtgeld gelijk aan de laatste activiteitswedde indien de aandoening waaraan het lijdt als een ernstige en langdurige ziekte wordt erkend; dat dit artikel werd geschorst omdat het BVR nergens voorziet dat aan 100% mag worden doorbetaald tenzij via overgangsbepaling ten persoonlijke titel;
Overwegende dat een personeelslid in disponibiliteit wegens ziekte dat lijdt aan een ernstige en langdurige ziekte, zoals vastgesteld door Medex, voor 1 januari 2009 volgens het vorige administratief statuut een wachtgeld kreeg dat gelijk was aan 100% van de laatste activiteitswedde;
Overwegende dat op dit ogenblik, dus na de invoering van de rechtspositieregeling, Medex nog steeds nagaat of iemand in disponibiliteit wegens ziekte getroffen is door een ernstige en langdurige ziekte en bereid is om dat op vraag van het bestuur verder te blijven doen; dat het uiterst zeldzaam is dat iemand door Medex gediagnosticeerd wordt als ernstig en langdurig ziek; dat de duur van de disponibiliteit wegens ziekte met 100% wachtgeld in het verleden in veel gevallen zeer beperkt was, aangezien de personen inderdaad heel ernstig, soms levensbedreigend, ziek waren; dat een verhoogde uitgave wegens toekenning van 100% wachtgeld in plaats van 60% dus slechts sporadisch en beperkt in tijd kan voorkomen, dat het vanuit sociaal oogpunt ten zeerste aangewezen is deze uitgave te dragen; dat in het BVR RPR de grens van 60% wachtgeld beter als een minimum zou worden beschouwd, waarbij de lokale besturen vanuit hun autonomie

een beslissing kunnen nemen om onder bepaalde voorwaarden een hoger wachtgeld toe te kennen”.

Op 29 juni 2009 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor binnenlands bestuur de bedoelde bepaling te vernietigen, in essentie om volgende redenen:

“Overwegende dat artikel 197, § 1, BVR RPR luidt als volgt: Het statutaire personeelslid dat in disponibiliteit is gesteld wegens ziekte of invaliditeit, ontvangt een wachtgeld, gelijk aan 60% van het laatste activiteitssalaris en de fictieve ontwikkeling daarvan, en berekend volgens de regels die van toepassing zouden zijn geweest als het personeelslid nog in effectieve actieve dienst was gebleven;

Overwegende dat bovengenoemd artikel 197, § 1, BVR RPR dwingend gesteld is; dat de gemeenteraad bijgevolg geen beleidsruimte heeft om van die dwingende bepaling af te wijken; dat op grond van artikel 232, tweede lid, BVR RPR een gunstigere regeling dan die van artikel 197, § 1, BVR RPR enkel als overgangsmaatregel mogelijk is voor personeelsleden die op de datum van de plaatselijke invoering van de nieuwe RPR al van een gunstiger regeling genieten en dit enkel op persoonlijke titel voor de verdere duur van de lopende periode van disponibiliteit;

Overwegende dat de gemeenteraad zijn handhavingsbeslissing motiveert met sociale en billijkheidsmotieven, en met de beperkte financiële weerslag voor het bestuur;

Overwegende dat die motieven niets ter zake doen, aangezien de gemeenteraad zich met zijn regeling buiten het wettelijke kader begeeft;

Overwegende dat bovengenoemd artikel 259, § 1, eerste lid, van het besluit van 19 december 2008 van de gemeenteraad van Sint-Niklaas houdende vaststelling rechtspositieregeling gemeentepersoneel, zoals gehandhaafd bij raadsbesluit van 24 april 2009, strijdig is met het BVR RPR van 7 december 2007 en dus met de wet”.

IV. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoekster leidt een enig middel af uit een “schending van artikel 41 en artikel 162 van de Grondwet, van artikel 4.5 van het Europees Handvest van de Lokale Autonomie ondertekend te Straatsburg op 15 oktober 1985, van artikel 161, § 1 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en van artikel 197 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007

houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn [(hierna: het rechtspositiebesluit)]”, doordat de bestreden beslissing artikel 197 van voormeld rechtspositiebesluit beschouwt als een dwingende bepaling die geen ruimte laat voor enige autonome interpretatie door de lokale overheden, namelijk om wachtgeld toe te kennen buiten de in artikel 197 bepaalde gevallen, terwijl artikel 116 van het gemeentedecreet de Vlaamse regering slechts machtigt om minimale voorwaarden vast te leggen, hetgeen logischerwijze impliceert dat de gemeenten de mogelijkheid behouden voor aanvullende regelingen, en terwijl die lezing van artikel 116 de enige is die bestaanbaar is met het beginsel van de lokale autonomie, zoals verwoord in artikel 162 van de Grondwet en artikel 4.5 van het Europees Handvest van de lokale autonomie.

Toegelicht wordt dat het Vlaams parlement de Vlaamse regering enkel gemachtigd heeft om minimale voorwaarden te bepalen, waarbij niets de gemeenten belet om in het kader van hun rechtspositieregelingen verder te gaan dan deze minimale voorwaarden opleggen. Is dus artikel 197 van het rechtspositiebesluit in dwingende zin te lezen, dan is het logische gevolg dat de bepaling op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten.

Evenwel is de interpretatie die verwerende partij aan het artikel 197 geeft strijdig met artikel 162 van de Grondwet. Volgens die bepaling zijn de gemeenten bevoegd voor alles wat tot het gemeentelijk belang behoort, behalve wanneer deze materies door een hogere overheid aan de gemeenten werden onttrokken. Bij twijfel zullen de relevante bepalingen in het voordeel van de gemeenten moeten worden geïnterpreteerd. Dat geldt des te meer aangezien uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de concrete uitwerking van het gemeentelijke personeelsbeleid het voorwerp uitmaakt van de lokale autonomie. Artikel 4.5 van het Europees Handvest van de lokale autonomie gaat zo mogelijk nog verder.

5. Volgens de memorie van wederantwoord gaat het al te ver om uit de algemene stellingname in het verslag aan de regering dat het beleid inzake toelagen en vergoedingen is ingegeven door de zorg om de beheersing van de gemeentefinanciën, af te leiden dat het artikel 197 van het rechtspositiebesluit als dwingend geïnterpreteerd moet worden. Dit geldt des te meer vermits in de specifieke commentaar bij dit artikel juist uitdrukkelijk wordt bevestigd dat er sprake is van een “individueel minimumwachtgeld”.

6. In de laatste memorie wordt nog toegevoegd dat wil men enige zinvolle betekenis geven aan het adjectief “minimaal” in de in artikel 116 van het gemeentedecreet vermelde “minimale voorwaarden”, dan als minimale voorwaarden moeten worden beschouwd “de voorwaarden die een gemeente minimaal, als ondergrens, moet waarborgen”. In artikel 116 van het gemeentedecreet wordt gewag gemaakt van minimale voorwaarden, niet van een minimale inhoud. Verzoekster blijft van mening dat haar lezing van artikel 197 van het rechtspositiebesluit niet enkel steun vindt in de tekst van artikel 116 van het gemeentedecreet zelf, maar ook in hogere normen van grondwettelijke en verdragsrechtelijke aard.

Beoordeling

7. Overeenkomstig artikel 41, eerste lid, van de Grondwet worden de uitsluitend gemeentelijke belangen door de gemeenteraden geregeld volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld. Gelet op artikel 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet, verzekert de wet de toepassing van het beginsel van de bevoegdheid van de gemeenteraden voor alles wat van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald.

Artikel 4.5 van het Europees Handvest van 15 oktober 1985 inzake lokale autonomie, zoals goedgekeurd bij decreet van 19 maart 2004 houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, bepaalt dat, waar bevoegdheden door een centrale of regionale autoriteit aan hen worden gedelegeerd, aan de lokale autoriteiten zoveel mogelijk vrijheid van handelen dient te worden toegestaan bij het aanpassen van hun beleid aan de

plaatselijke omstandigheden.

8. Van noch de grondwetsbepalingen, noch die van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, betoogt verzoekster dat ze geschonden worden door artikel 116 van het gemeentedecreet. Luidens artikel 116, § 1, 2°, stelt de Vlaamse regering “de minimale voorwaarden” vast voor de rechtspositieregeling van het personeel.

Volgens verzoekster is een “minimale” voorwaarde te begrijpen als een ondergrens en belet ze de gemeenten niet “verder te gaan” dan de voorwaarde oplegt.

Zoals uit het arrest van de Raad van State nr. 206.416 van 6 juli 2010 mag blijken, is die zienswijze te ongenueanceerd en kan ook de bepaling van een maximumgrens die de gemeente niet mag overstijgen als een minimale voorwaarde in de zin van artikel 116, § 1, van het gemeentedecreet te beschouwen zijn. In het arrest oordeelde de Raad dat de daarin bedoelde “minimale” voorwaarde, de voorwaarden zijn waaraan de gemeenteraad zich minimaal of tenminste te houden heeft wanneer hij met toepassing van artikel 105 van het gemeentedecreet de rechtspositieregeling van het personeel vaststelt.

9. Vraag is dan of de Vlaamse regering met het voorschrift van artikel 197 van het rechtspositiebesluit al dan niet in een enige en verplicht te volgen mogelijkheid heeft voorzien – waarbij in geval van twijfel de bepaling, zoals verzoekster doet gelden op grond van de in het middel aangevoerde bepalingen van grondwettelijke en verdragsrechtelijke aard, “in het voordeel van de gemeenten” moet worden uitgelegd.

Genoemd artikel gaat als volgt:

“§ 1. Het statutaire personeelslid dat in disponibiliteit is gesteld wegens ziekte of invaliditeit, ontvangt een wachtgeld, gelijk aan 60% van het laatste activiteitssalaris en de fictieve ontwikkeling daarvan, berekend volgens de regels die van toepassing zouden zijn geweest als het personeelslid nog in effectieve actieve dienst was gebleven.

§ 2. Het bedrag van dat wachtgeld mag evenwel in geen geval minder bedragen dan:

- 1° de vergoedingen die betrokkene in dezelfde toestand zou hebben verkregen met toepassing van de regeling voor contractuele werknemers in het kader van de sociale verzekering bij ziekte of invaliditeit;
- 2° het pensioen dat de betrokkene verkregen zou hebben bij vervroegde pensionering op dezelfde dag waarop de toestand van disponibiliteit wegens ziekte of invaliditeit ingaat”.

10. Terecht merkt verzoekster in haar verzoekschrift op dat het gebruik van “ontvangt” er normaliter, “conform de gebruikelijke interpretatiemethoden”, op wijst dat artikel 197, § 1, “een dwingende bepaling is”.

Als zij uiteindelijk in haar middel voor een andere interpretatie kiest, dan is dat op grond van haar zienswijze omtrent wat begrepen moet worden onder “minimale voorwaarden”. Die zienswijze is hiervoor evenwel onjuist bevonden.

Zoals het voorschrift van artikel 197, § 1, geformuleerd is, dringt het zich direct op als een bepaling die geen ruimte tot afwijking laat.

11. Daar doet, anders dan verzoekster in de memorie van wederantwoord aan verwerende partij tegenwerpt, “de specifieke commentaar bij dit artikel” in het verslag aan de Vlaamse regering bij het rechtspositiebesluit, geenszins aan af. Die commentaar luidt:

“Dit artikel [197] omschrijft de basisberekening van het wachtgeld en voert een individueel minimumwachtgeld in door te bepalen dat de financiële toestand van het statutaire zieke personeelslid niet ongunstiger mag worden dan het geval zou zijn geweest als het personeelslid contractueel was, of vervroegd op pensioen werd gesteld”.

De commentaar bevestigt dat het artikel een algemene basisberekening van het wachtgeld “omschrijft”, dat wil zeggen nauwkeurig bepaalt of afbakt wat die basisberekening van het wachtgeld in de regel moet zijn: “60% van het laatste activiteitssalaris en de fictieve ontwikkeling daarvan, berekend volgens de regels die van toepassing zouden zijn geweest als het personeelslid nog in effectieve actieve dienst was gebleven”.

Met de woorden “individueel minimumwachtgeld” wordt noodzakelijk gerefereerd -“door te bepalen dat”- aan de enige uitzondering op een wachtgeld overeenkomstig de basisberekening, namelijk de uitzondering in § 2: de toepassing van de basisberekening mag in geen enkel individueel geval minder opleveren dan wat de betrokkene zou hebben ontvangen als hij contractueel was of vervroegd op pensioen gesteld. In de mogelijkheid om ook andere afwijkingen van de basisberekening te bepalen -voor de statutaire personeelsleden die niet het voordeel van de overgangsbepaling van artikel 232 van het rechtspositiebesluit kunnen genieten- is, veelbetekenend, niet voorzien.

12. Geconcludeerd wordt derhalve dat verwerende partij terecht overwoog dat artikel 197, § 1, van het rechtspositiebesluit geen beleidsruimte laat om van die dwingende bepaling af te wijken.

Daargelaten de ontvankelijkheid van het middel, die door verwerende partij betwist wordt, toont het enig middel niet de onwettigheid van de bestreden beslissing aan. Het wordt verworpen.

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 19 juli 2011,
door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Dierk Verbiest