RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 256.141 van 24 maart 2023
in de zaak A. A.230.253/XIV-38.274

In zake : de POLITIEZONE LANAKEN-MAASMECHELEN (5853)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Wim Mertens en Sarah Houben
kantoor houdend te 3580 Beringen
Paalsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nicolas Bonbled en Sebastiaan De Meue
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 februari 2020, strekt tot de nietigverklaring van:

1) het koninklijk besluit van 11 december 2019 ‘houdende de toekenning van een federale basisdotatie aan de gemeente of aan de meergemeentepolitiezone voor het jaar 2019 en tot vaststelling van het bedrag van de maandelijkse voorschotten op de federale basisdotatie toegekend voor het jaar 2020’;

2) het koninklijk besluit van 11 december 2019 ‘houdende de toekenning aan de gemeente of aan de meergemeentepolitiezone van een federale sociale toelage voor het jaar 2019’.

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 Geert De Bleeckere heeft een 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 19 oktober 2022 om 14.00 uur.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sarah Houben, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Sebastiaan De Meue, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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

3.1. De verzoekende partij is een meergemeentezone (nr. 5853).

3.2. Bij koninklijk besluit van 11 december 2019 ‘houdende de toekenning van een federale basisdotatie aan de gemeente of aan de meergemeentepolitiezone voor het jaar 2019 en tot vaststelling van het bedrag van de maandelijkse voorschotten op de federale basisdotatie toegekend voor het jaar 2020,’ wordt aan de gemeente of aan de meergemeentezone, naargelang het geval, voor het jaar 2019 een federale basisdotatie toegekend, waarvan het geraamde bedrag is vastgesteld in de bijlage bij het koninklijk besluit (artikel 1). Voor de verzoekende partij betreft het 3.478.076,67 euro. Ook wordt voor het jaar 2020 aan de gemeente of aan de meergemeentezone, naargelang het geval, en binnen de grenzen van de beschikbare kredieten, een maandelijks voorschot op de federale basisdotatie toegewezen, ten belope van 98% van een twaalfde van de bedragen bepaald in de bijlage bij het besluit (*i.e.* het geraamd bedrag voor 2019) (art. 5).

Luidens artikel 2 van dit besluit zal de federale dotatie 2019 worden aangepast aan de reële evolutie van de gezondheidsindex (art. 3, § 1) en wordt de minister van Binnenlandse Zaken gemachtigd om de definitieve bedragen van de aan de gemeenten en aan de meergemeentezones toegewezen federale basisdotatie 2019 vast te stellen en het saldo vrij te geven in de loop van het begrotingsjaar 2019. Voorts heeft het besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2020.

Dit is de eerste bestreden beslissing. Ze is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 20 december 2019.

3.3. Bij koninklijk besluit van 11 december 2019 ‘houdende de toekenning aan de gemeente of aan de meergemeentepolitiezone van een federale sociale toelage voor het jaar 2019’ wordt aan de gemeente of aan de meergemeentezone, naargelang het geval, een federale sociale toelage toegekend ter gedeeltelijke compensatie van de bijdragen die zij aan de RSZ verschuldigd zijn (art. 2). Voor de verzoekende partij betreft het 1.008.006,95 euro.

Dit is de tweede bestreden beslissing. Ze is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 20 december 2019.

3.4. Bij ministerieel besluit van 13 januari 2020 ‘houdende de definitieve bedragen en de correctie van de indexatie van de federale basisdotatie voor het jaar 2019’ (hierna: het ministerieel besluit van 13 januari 2020) worden de definitieve bedragen vastgelegd van de federale basisdotatie toegekend aan de gemeente of aan de meergemeentezone voor het jaar 2019. Voor de verzoekende partij betreft het 3.468.911,16 euro, zijnde 9.165,51 euro minder dan het bedrag geraamd in de eerste bestreden beslissing. Deze beslissing is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 17 januari 2020.

IV. Ontvankelijkheid

A. Niet ontvankelijkheid wegens gebrek aan samenhang

Standpunt van de partijen

4. Volgens de verwerende partij is er luidens haar memorie van antwoord onvoldoende samenhang tussen de beide bestreden beslissingen. Het gegeven dat beide betrekking hebben op de financiering van de politiezone van de verzoekende partij, leidt er niet toe dat beide beslissingen als voldoende samenhangend kunnen worden beschouwd om met eenzelfde beroep te worden bestreden. Beide beslissingen steunen op volstrekt verschillende rechtsgronden en leiden bijgevolg tot verschillende discussies in rechte, zodat het wettigheidsonderzoek ook van een volstrekt verschillende aard is. Dit geldt des te meer nu het ruimere kader getuigt van een aanzienlijke feitelijke en juridische complexiteit. De verwerende partij geeft ter zake het volgende schematisch overzicht:

“

Eerste bestreden besluit	**Tweede bestreden besluit**
Gelet op de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, de artikelen 41, § 1, 41ter en 91/10;	Gelet op de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het Fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid, de artikelen 10 tot 16;
Gelet op de financiewet van 21 december 2018 voor het begrotingsjaar 2019; Gelet op de wet van 1 maart 2019 houdende aanpassing van de financiewet van 21 december 2018 voor het begrotingsjaar 2019; Gelet op de wet van 27 maart 2019 tot opening van voorlopige kredieten voor de maanden april, mei, juni en juli 2019; Gelet op de wet van 31 oktober 2019 tot opneming van voorlopige kredieten voor de maanden november en december 2019;	Gelet op de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen, artikel 16, eerste lid; Gelet op de wet van 12 mei 2014 tot oprichting van de dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels, artikel 46, 1°;
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; Gelet op het koninklijk besluit van 20 december 2018 houdende de toekenning van een federale basistoelage aan de gemeente of aan de meergemeente-politiezone en een toelage voor uitrusting handhaving openbare orde voor de lokale politie voor het jaar 2018 en tot vaststelling van het bedrag van de maandelijkse voorschotten op de federale basistoelage toegekend voor het jaar 2019;	Gelet op het koninklijk besluit van 20 december 2016 tot uitvoering van artikel 16, eerste lid, 1), van de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheids-diensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen voor het jaar 2019, artikel 1; Gelet op het koninklijk besluit van 20 december 2018 houdende de toekenning aan de gemeente of aan de meergemeente-politie van een federale sociale toelage voor het jaar 2018;

”

5. De verzoekende partij betwist in de memorie van wederantwoord de exceptie van de verwerende partij. Zij wijst erop dat beide bestreden beslissingen betrekking hebben op de financiering van de lokale

politiezones door de federale overheid, ingevolge de eenmaking van de politiediensten. Beide bestreden beslissingen vinden hun grondslag in artikel 41 van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (hierna: de wet van 7 december 1998), dat voorziet in een federale toelage ten aanzien van de gemeenten of politiediensten. Deze federale toelage voorziet in een jaarlijkse basistoelage (waarop de eerste bestreden beslissing betrekking heeft) maar ook in een jaarlijkse sociale bijdrage (waarop de tweede bestreden beslissing betrekking heeft). Het komt volgens de verzoekende partij als waarschijnlijk voor dat wanneer in het licht van het aangevoerde middel vaststellingen worden gedaan of beslissingen worden genomen met betrekking tot de ene vordering, deze beslissing een weerslag zal hebben op de uitkomst van de andere vordering die geënt is op dezelfde rechtsgrond en eveneens slechts een toelage toekent in functie van een standaard werkingsjaar van twaalf weddemaanden terwijl de verzoekende partij verplicht was dertien weddemaanden in haar begroting in te schrijven. Voorts argumenteert zij, aan de hand van verschillende voorgebrachte regelgevingen en beslissingen, omstandig dat beide toelagen artikel 41 van de wet van 7 december 1998 tot grondslag hebben.

In ondergeschikte orde betwist de verzoekende partij dat het vernietigingsberoep tegen de tweede bestreden beslissing niet-ontvankelijk is. Indien de Raad van State zou oordelen dat er onvoldoende samenhang bestaat tussen beide beslissingen, dan impliceert zulks niet dat *ipso facto* het beroep moet worden geacht gericht te zijn tegen de beslissing die als eerste is vermeld in het verzoekschrift. Dit zou volgens de verzoekende partij uitsluitend het geval zijn indien niet uit te maken is welke de door de verzoekende partij als belangrijkste rechtshandeling wordt beschouwd, “waarbij het aan uw Raad toekomt de precieze inzet van de rechtsstrijd en de grenzen van het geschil te bepalen”.

Beoordeling

6. In het belang van een goede rechtsbedeling dient diegene die een beroep doet op de rechter, voor elke vordering een afzonderlijk geding in te spannen om alzo de rechtsstrijd overzichtelijk te houden en een vlotte afwikkeling van de zaak mogelijk te maken.

Meerdere vorderingen kunnen slechts ontvankelijk in één enkel verzoekschrift worden ingesteld indien bij uitzondering de goede rechtsbedeling daardoor wordt bevorderd, meer bepaald indien de vorderingen, wat hun voorwerp of wat hun grondslag betreft, zo nauw samenhangen dat het als waarschijnlijk voorkomt dat vaststellingen gedaan of beslissingen genomen met betrekking tot de ene vordering, een weerslag zullen hebben op de uitkomst van de andere vordering.

7. De bestreden beslissingen stellen beide weliswaar een (van elkaar te onderscheiden) federale dotatie vast voor de verzoekende partij, maar zulks volstaat niet. Evenmin volstaat de vaststelling dat beide beslissingen koninklijke besluiten betreffen die op dezelfde datum door het Staatshoofd zijn ondertekend. Beide dotaties hebben immers een verschillend voorwerp en doel: de eerste bestreden beslissing kent een (algemene) federale basisdotatie toe aan, te dezen, een meergemeentezone, voor de werking van de lokale politie voor het jaar 2019, terwijl de tweede bestreden beslissing een (bijkomende) federale sociale toelage toekent ter gedeeltelijke compensatie van de bijdragen die, te dezen, een meergemeentezone aan de RSZ is verschuldigd voor het jaar 2019 en die wordt uitbetaald aan de RSZ. Beiden dotaties worden op een andere wijze en volgens andere (rechts)regels en principes berekend en ze worden aangerekend op andere allocaties of toewijzingsfondsen en binnen andere beschikbare kredieten.

8. De verzoekende partij betoogt voorts in haar memorie van wederantwoord dat beide bestreden beslissingen zouden steunen op eenzelfde

rechtsgrond, te weten artikel 41 van de wet van 7 december 1998. Dat argument overtuigt evenmin.

Het door de verzoekende partij aangevoerde artikel 41 van de wet van 7 december 1998, zoals vervangen bij wet van 28 april 2019 ‘tot wijziging van bepalingen betreffende de geïntegreerde politie’ luidt:

> “Art. 41.§ 1. Er wordt jaarlijks aan elke politiezone een dotatie ten laste van de federale begroting, hierna federale basisdotatie genoemd, toegekend. De federale basisdotatie dekt:
>
> 1° het aandeel van de federale overheid in de financiering van de lokale opdrachten van de politie;
>
> 2° de algemene of bijzondere federale opdrachten die binnen de betrokken politiezone worden vervuld.
>
> De Koning bepaalt jaarlijks, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de federale basisdotatie per politiezone, evenals de nadere regels van haar eventuele indexering. In dit raam worden maandelijks, op zijn minst in twaalfden, aan de politiezones voorafbetalingen gedaan.
>
> § 2. Een bijkomende dotatie wordt aan elke politiezone toegekend. De Koning bepaalt jaarlijks, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de bijkomende dotatie per politiezone, evenals de nadere regels van haar eventuele indexering.
>
> § 3. In het geval dat een korps van lokale politie zijn opdrachten bedoeld in de artikelen 61 of 104bis niet nakomt, wordt de federale dotatie aan de betrokken gemeente of meergemeentezone verminderd overeenkomstig de regels door de Koning bepaald bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.”

In de versie voorafgaand aan de voormelde vervanging, luidde deze bepaling:

> “Art. 41.Per politiezone wordt jaarlijks een toelage uitgetrokken ten laste van de federale begroting, verder genoemd de federale toelage. De federale toelage wordt bepaald op basis van :
>
> 1° het aandeel van de federale overheid in de financiering van de lokale opdrachten van de politie;
>
> 2° de algemene en bijzondere federale opdrachten die binnen de betrokken zone worden vervuld.
>
> De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de criteria en de nadere regels inzake de vastlegging en de uitbetaling van de federale subsidie, die op zijn minst in twaalfden wordt uitbetaald, alsmede de regels inzake de bepaling van de in die subsidie op te nemen kostprijs van de federale, algemene of specifieke opdrachten die het lokale niveau van de geïntegreerde politiedienst op zich neemt.
>
> […]
>
> In het geval dat een korps van lokale politie zijn opdrachten bedoeld in de artikelen 61 of 104bis niet nakomt, wordt de federale dotatie aan de betrokken gemeente of meergemeentezone verminderd overeenkomstig de regels door de

Koning bepaald bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. De ingehouden bedragen worden in het ‘Federaal solidariteitsfonds voor de lokale politie’ gestort.).”

De vervanging van artikel 41 wordt als volgt toegelicht door de indieners van het wetsvoorstel ‘tot wijziging van bepalingen betreffende de geïntegreerde politie’ dat leidde tot de wet van 28 april 2019 (*Parl. St.* Kamer, 2018-2019, nr. 54 3547/001, 3-4)

“Vergeleken met de oude versie van artikel 41, worden de termen ‘federale toelage’, ‘federale subsidie’, ‘federale dotatie’ telkens vervangen door dezelfde term ‘federale basisdotatie’ teneinde een terminologische uniformiteit te bereiken.

Het nieuwe artikel 41 betreft de structurele financiering van de politiezones en heeft betrekking op de federale basisdotatie en de bijkomende dotatie.

De paragraaf 1 voorziet in de wettelijke basis van de federale basisdotatie die toe[ge]kend wordt aan de politiezones.

Deze bevat ook de algemene definitie van de federale basisdotatie.

Paragraaf 2 van hetzelfde artikel bepaalt de wettelijke basis van de bijkomende dotatie. Deze dotatie is het resultaat van een analyse, gemaakt in 2002, betreffende de aanvaardbare meerkosten en zij wordt toegekend om het hoofd te bieden aan een objectieve probleemsituatie waarmee bepaalde politiezones geconfronteerd zijn en waarmee geen rekening is gehouden bij de bepaling van de federale basisdotatie.

Deze twee dotaties worden jaarlijks toegekend op basis van een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Dit besluit bepaalt eveneens of de dotatie geïndexeerd wordt en volgens welke index.

In paragraaf 3 wordt het Federaal solidariteitsfonds voor de lokale politie opgeheven en dit omdat de initiële finaliteit van het fonds niet meer bestaat. Het diende namelijk om het bijkomend deel van de federale basisdotatie te betalen en dit gebeurt nu evenwel rechtstreeks via dotaties in de begroting van de federale begroting. Het Fonds was immers een tijdelijk middel dat na de politiehervorming werd opgericht in afwachting van het voorbereiden van een financieringswet voor de lokale politiezones.”

In de toelichting bij het wetsvoorstel dat leidde tot de wet van 7 december 1998 (*Parl. St.* Kamer 1997-98, nr. 49 1676/1, 28-29) is ter zake het volgende 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.

In de praktijk zal dat bedrag schommelen op grond van de naleving door de

gemeenten van de zone van de minimumnormen inzake personeel en budget en van de omvang van de federale opdrachten die binnen de zone worden verzorgd. Met andere woorden, de gemeenten die niet voldoen aan de normen betreffende het minimaal personeelsbestand zullen de kosten verbonden aan een deel van de geïntegreerde nationale politiemensen voor hun rekening moeten nemen terwijl de gemeenten die voldoen aan de normen en die vaker federale opdrachten moeten vervullen (voorbeeld : gemeente waarin veel ambassades gevestigd zijn), een toelage krijgen die de aan die tenlasteneming verbonden kosten overschrijdt. De criteria hiervoor zullen bij koninklijk besluit worden vastgelegd.

De uitbetaling van de federale toelage kan in twaalfden gebeuren maar ook per trimester waarbij telkens een vierde van de jaartoelage wordt overgeschreven.

De toelage vanwege de federale overheid kan worden verminderd indien de begroting niet volledig wordt gerealiseerd en indien de door de Koning bepaalde normen, inzonderheid deze bedoeld bij artikel 141, niet of onvoldoende zijn nageleefd. Omgekeerd, zal de toelage worden opgetrokken indien sommige nieuwe federale opdrachten binnen de zone moeten worden uitgevoerd.

Na enkele jaren moeten de federale dotaties worden geëvalueerd, opdat de zones, in gelijke omstandigheden, gelijke dotaties zouden ontvangen."

Uit de wetsgeschiedenis blijkt aldus dat de federale dotatie – die voorheen een toelage was – de structurele financiering van de politiezones betreft ingevolge de oprichting van de politiezones en de ermee gepaard gaande overdracht van federaal personeel en federale opdrachten, zij het met enkele solidariteits- en correctiemechanismen in het licht van de naleving van de minimale personeels- en budgetnormen van de betrokken gemeenten.

De eerste bestreden beslissing steunt luidens de aanhef ervan, op de artikelen 41, § 1, 41t*er* en 91/10 van de wet van 7 december 1998. Het betreft derhalve de federale basisdotatie die is bepaald op basis van 1) het aandeel van de federale overheid in de financiering van de lokale opdrachten van de politie en 2) de algemene of bijzondere federale opdrachten die binnen de betrokken politiezone worden vervuld.

Vastgesteld wordt dat de tweede bestreden beslissing luidens de aanhef ervan, haar grondslag vindt in de artikelen 10 tot 16 van de wet van 6 mei 2002 'tot oprichting van het Fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid' (hierna: de wet van 6 mei 2002). Deze bepalingen luiden:

"HOOFDSTUK III. - Bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid.

Art. 10. Een toelage ten laste van de Staatskas wordt toegekend aan de gemeenten of aan de meergemeentepolitiezones ter compensatie van de last die voortvloeit uit de toepassing op de naar de politiezones overgehevelde rijkswachters en militairen, van de in artikel 38, § 3bis , van de wet van 29 juni 1981 houdende algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers bepaalde loonmatigingsbijdrage.

Art. 11. Een toelage ten laste van de Staatskas wordt toegekend (aan de gemeenten) of aan de meergemeentepolitiezones ter compensatie, wat de naar de politiezones overgehevelde rijkswachters en militairen betreft, van de last voortvloeiend uit de werkgeversbijdrage inzake gezondheidszorg en de bijzondere bijdrage voor kinderopvang bestemd voor het Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten.

Art. 12. Een toelage ten laste van de Staatskas wordt toegekend aan de gemeenten of aan de meergemeentepolitiezones ter compensatie van de last die voortvloeit uit de toepassing op de naar de politiezones overgehevelde rijkswachters en militairen, van de wetgeving inzake arbeidsongevallen en beroepsziekten.

Art. 13. Een toelage ten laste van de Staatskas wordt toegekend aan de gemeenten of aan de meergemeentepolitiezones ter compensatie van de last die voortvloeit uit de toepassing op de naar de politiezones overgehevelde rijkswachters en militairen, van de wetgeving inzake kinderbijslag.

Art. 13*bis*. Een toelage ten laste van de Schatkist wordt toegekend aan de gemeenten of aan de meergemeentepolitiezones ter compensatie, wat de naar de politiezones overgehevelde rijkswachters en militairen betreft, van de last die voortvloeit uit de werkgeversbijdrage die verschuldigd is in toepassing van de artikelen 16, 18, 4), en 22 van de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het Fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen.

Art. 14. Een toelage ten laste van de Staatskas wordt toegekend aan de politiezones om hun tussenkomst te financieren in de gemeenschappelijke sociale dienst van de geïntegreerde politie, wat de naar de politiezones overgehevelde rijkswachters en militairen betreft.

Art. 15. Inzake de sociale zekerheidsbijdragen op de vergoedingen, premies en toelagen van de personeelsleden, is de last die door de gemeenten en de meergemeentepolitiezones gedragen wordt, beperkt tot de sociale zekerheidsbijdragen op de vergoedingen, premies en toelagen die door de gemeenten voor het politiepersoneel gedragen werden voor het jaar 2000.

Art. 16. De Koning bepaalt het bedrag van de in de artikelen 10 tot 14 voorziene toelagen, alsook de nadere regels inzake de verdeling van die toelagen tussen de verschillende gemeenten en de meergemeentepolitiezones en de nadere regels inzake de toepassing van artikel 15."

Die bepalingen worden als volgt toegelicht in de memorie van toelichting (*Parl. St.* Kamer, 2001-2002, nr. 50 1519/001, 10):

"Art. 10 tot en met 13

De naar de politiezones overgehevelde rijkswachters en militairen zijn, door

deze overheveling, voortaan aan een loonmatigingsbijdrage onderworpen die dezelfde is als deze van de andere personeelsleden van de lokale overheden. Teneinde deze bijkomende last voor de politiezones te compenseren, wordt een subsidie ten laste van de Staatskas ingesteld. Er wordt eveneens een subsidie ingesteld wat de uitgaven betreft inzake arbeidsongevallen en beroepsziekten, alsook voor de financiering van de sociale dienst.

Aangezien het niet mogelijk is nu reeds het bedrag van deze subsidies vast te stellen, bedrag dat overigens in de toekomst zal evolueren, wordt aan de Koning de machtiging verleend om het bedrag van deze subsidies te bepalen en de verdeling ervan tussen de gemeenten en de meergemeentepolitiezones."

De bevoegde minister van Pensioenen licht ter zake in de commissie het volgende toe (*Parl. St.* Kamer, 2001-2002, nr. 50 1519/003):

"[p. 5]

Tenslotte bevat het wetsontwerp een zeker aantal bepalingen inzake sociale zekerheid. De overdracht van rijkswachters en militairen naar het lokaal niveau, heeft een toename van de sociale verplichtingen van de werkgevers op lokaal niveau tot gevolg. Bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid werden dus voorzien teneinde de bijkomende lasten voor de politiezones, via de openbare Schatkist te compenseren

[p. 15]

Art. 10bis (nieuw)

Dit artikel, ingevoegd door amendement nr. 5 van de regering (DOC 50 1519/002), strekt ertoe, ten laste van de Staatskas, de gemeenten of de meergemeentepolitiezones een toelage toe te kennen ter compensatie, in verband met de naar de politiezones overgehevelde rijkswachters en militairen, van de last die voortvloeit uit de werkgeversbijdrage inzake gezondheidszorg en de bijzondere bijdrage voor kinderopvang, bestemd voor het Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten.

De minister preciseert dat met dit amendement de sociale kosten van de overheveling van de rijkswachters en militairen naar de politiezones worden gecompenseerd. De betrokkenen zijn voortaan immers onderworpen aan dezelfde sociale bijdragen als de ex-leden van de gemeentepolitie.

De amendementen nrs. 6 en 7, die de artikelen 11bis (nieuw) en 12bis (nieuw) instellen, berusten op dezelfde logica wat de erin bedoelde specifieke bijdragen betreft.

De minister memoreert de wordingsgeschiedenis van die amendementen. Een van de mogelijkheden ware geweest de naar de politiezones overgehevelde rijkswachters en militairen te blijven vrijstellen van de sociale bijdragen waaraan de ex-leden van de gemeentepolitie wel onderworpen waren. Op middellange termijn had zulks echter een moeilijkheid kunnen veroorzaken aangezien de bedoelde rijkswachters en militairen ingevolge hun pensionering of bijvoorbeeld een verandering van functie, moeten worden vervangen door andere politiemensen; er werd derhalve voor gekozen die rijkswachters en militairen te onderwerpen aan de bedoelde sociale bijdragen. De aldus ontstane meerkost voor de politiezones wordt gecompenseerd door een specifieke toelage, ten laste van de Staatskas.

Voor de financiering van de politiezones is die compensatie structureel en is met andere woorden noch tijdelijk noch gekoppeld aan de individuele leden van de politiekorpsen.

De nadere regels voor de verdeling van die toelage tussen de politiezones zullen, conform artikel 13 van de ontworpen tekst, bij koninklijk besluit worden vastgesteld.[…].

[…][p. 17]

Art. 11bis (nieuw)

Dit artikel, ingevoegd door amendement nr. 6 van de regering (DOC 50 1519/002), strekt ertoe, ten laste van de Staatskas, een toelage toe te kennen aan de gemeenten of aan de meergemeentepolitiezones, ter compensatie van de last die voortvloeit uit de toepassing van de wetgeving inzake kinderbijslagen op de naar de politiezones overgehevelde rijkswachters en militairen.

De minister geeft aan dat dit amendement, dat op dezelfde logica berust als amendement nr. 5 (tot invoeging van een artikel 10bis), een toelage voor rekening van de Staatskas instelt, om voor de politiezones bepaalde lasten inzake kinderbijslag te compenseren.

[…][p. 18]

Art. 12bis (nieuw)

Dit artikel, ingevoegd door amendement nr. 7 van de regering (DOC 50 1519/002), strekt ertoe, ten laste van de Staatskas, een toelage toe te kennen aan de RSZPPO ter compensatie van de meerkost die betrekking heeft op het gedeelte van de sociale zekerheidsbijdragen op de toelagen, premies en vergoedingen van de personeelsleden van de politiezones.

De minister verwijst naar de bespreking van artikel 10bis (nieuw).”

Het betreft derhalve een bijkomende toelage – de eerste bestreden beslissing betreft een dotatie – inzake sociale zekerheid die wettelijk is voorzien ten einde de bijkomende lasten voor de politiezones ingevolge de overdracht van rijkswachters en militairen naar het lokaal niveau, via de openbare Schatkist te compenseren. Zij heeft derhalve een specifieke finaliteit te onderscheiden van die van de federale basisdotatie.

Uit de voorgaande analyse volgt dat, zelfs al zou moeten worden aangenomen dat artikel 41 - § 1 dan wel § 2 ? – van de wet van 7 december 1998 een algemene grondslag zou zijn voor enerzijds de federale basisdotatie en anderzijds de federale sociale toelage – die dan een dotatie zou moeten zijn –, dan nog moet worden vastgesteld dat de tweede bestreden beslissing voor die toelage zich uitdrukkelijk en uitsluitend grondt op de specifieke gronden tot betoelaging voorzien in de wet van 6 mei 2002, aan dewelke een voorrang moet worden verleend. De tweede bestreden beslissing kent bijgevolg duidelijk een andere (specifieke) rechtsgrond dan de algemene rechtsgrond waarop de eerste bestreden beslissing steunt. De beide bestreden beslissingen hebben derhalve niet dezelfde grondslag, los nog van de vaststelling dat de verzoekende partij niet aannemelijk

maakt in welke mate de door haar aangevoerde regelingen ter adstructie van haar argument dat ook de sociale toelage haar grondslag heeft in artikel 41 van de wet van 7 december 1998 én die dateren van vóór de wijziging bij wet van 28 april 2019 van het voornoemde artikel 41 én van vóór de invoering van een specifieke rechtsgrond voor de betrokken sociale toelage bij wet van 6 mei 2002, nog steeds relevant zijn ter bepaling van de grondslag van de tweede bestreden beslissing.

9. Uit wat voorafgaat volgt dat beide bestreden beslissingen noch hetzelfde voorwerp noch dezelfde grondslag hebben, noch onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn zodat niet blijkt dat een eventuele onregelmatigheid met betrekking tot de eerste bestreden beslissing een weerslag zal hebben op de uitkomst van de andere vordering. Dat beide beslissingen kunnen worden getoetst aan dezelfde geschonden geachte bepalingen en beginselen doet hieraan geen afbreuk.

Er is dan ook onvoldoende samenhang tussen beide bestreden beslissingen zoals *sub* 6. aangegeven, om op ontvankelijke wijze in eenzelfde verzoekschrift bestreden te worden. Het zijn derhalve onderscheiden beslissingen die elk met een eigen verzoekschrift moeten worden bestreden.

10. De verzoekende partij geeft in haar verzoekschrift niet aan welke van beide bestreden beslissingen, de belangrijkste beslissing is. In de memorie van wederantwoord beperkt zij zich tot het standpunt dat het aan de Raad van State toekomt “de precieze inzet van de rechtsstrijd en de grenzen van het geschil te bepalen”.

Er valt evenwel niet uit te maken welke door de verzoekende partij als de belangrijkste rechtshandeling wordt beschouwd. In deze omstandigheden moet derhalve het beroep *ipso facto* geacht te zijn gericht tegen de akte die de verzoekende partij het eerst in het inleidend verzoekschrift vermeldt.

Bijgevolg is het beroep ingesteld tegen het tweede voorwerp, namelijk de tweede bestreden beslissing, niet ontvankelijk.

11. Hierna wordt het beroep enkel nog onderzocht wat de eerste bestreden beslissing betreft.

B. Niet-ontvankelijkheid wegens gebrek aan belang

Standpunt van de partijen

12. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord op dat de definitieve vaststelling van de basisdotatie niet met een vernietigingsberoep is bestreden, zodat de verzoekende partij geen belang meer heeft bij de vernietiging van de eerste bestreden beslissing. Zij zet uiteen dat wat de eerste bestreden beslissing betreft, uit het verzoekschrift blijkt dat het voordeel dat de verzoekende partij wenst te bekomen, bestaat uit de kans om haar basisdotatie na de vernietiging ervan op een andere wijze begroot te zien, namelijk op een wijze waarbij de dertien weddemaanden die zij in haar begroting heeft opgenomen in aanmerking worden genomen. De verzoekende partij heeft evenwel geen vernietigingsberoep ingesteld tegen het ministerieel besluit van 13 januari 2020 waarmee de federale basisdotatie voor het jaar 2019 definitief is vastgesteld. Dat is een beslissing met individuele draagwijdte. Vermits ze niet binnen de voorgeschreven termijn is aangevochten, is ze definitief rechtsgeldig, zodat haar wettigheid in principe niet meer ter discussie kan worden gesteld, ook niet bij wege van een exceptie van onwettigheid. Zelfs indien de eerste bestreden beslissing zou worden vernietigd, zou de verwerende partij in het kader van het rechtsherstel slechts kunnen vaststellen dat er reeds een definitieve beslissing bestaat, namelijk het ministerieel besluit van 13 januari 2020 waarin de definitieve basisdotatie voor de verzoekende partij is vastgesteld. De inwilliging van het vernietigingsberoep ten aanzien van de eerste bestreden beslissing kan de verzoekende partij derhalve niet het voordeel verschaffen dat zij daarmee nastreeft, zodat zij niet over het vereiste belang beschikt.

In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat zij als orgaan van het actief bestuur, geen toepassing kan maken van de exceptie van onwettigheid, dat het ministerieel besluit van 13 januari 2020 een bestuurshandeling is met individuele draagwijdte dat door de vastlegging van de definitieve basisdotatie rechten verleent aan derden en dat het definitief is. Voorts betoogt zij dat de verzoekende partij niet toelicht op welke wijze zij alsnog het beoogde rechtsherstel zou kunnen bekomen. Het gegeven dat de rechtsgrond van het ministerieel besluit van 13 januari 2020 onwettig zou zijn geworden, doet geen afbreuk aan het feit dat de intrekking van deze definitieve bestuurshandeling niet meer mogelijk blijkt en de verwerende partij evenmin eigenhandig de exceptie van onwettigheid kan toepassen. Evenmin leidt de hiërarchie der normen tot een ander besluit.

13. Inzake haar belang zet de verzoekende partij in het verzoekschrift uiteen dat haar belang is gelegen in de omstandigheid dat een gebrekkige betoelaging haar werking en werkingsmiddelen hypothekeert. Gezien de eerste bestreden beslissing betrekking heeft op de financiering en de werkingsmiddelen van de lokale politiezones, heeft de verzoekende partij alleszins belang bij de nietigverklaring ervan, minstens in zoverre deze haar rechtspositie regelt en aan haar een ontoereikende federale basisdotatie ten bedrage van 3.478.076,67 euro toekent, namelijk een toelage in functie van een werkingsjaar van twaalf maanden, terwijl dertien maanden verplicht moesten worden gebudgetteerd.

In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat het ministerieel besluit van 13 januari 2020 is genomen in uitvoering van de bestreden beslissing dat in artikel 3 voorziet in een machtiging aan de minister om de bij de eerste bestreden beslissing vastgestelde bedragen aan te passen aan de reële evolutie van de gezondheidsindex van december 2019. In die zin is de bevoegdheid die werd toegekend aan de minister strikt gebonden, gezien deze over geen eigen vrije beoordelingsmarge beschikt. Het ministerieel besluit van

13 januari 2020 waarnaar verwezen wordt, is geënt op het eerste bestreden besluit, dat de rechtsgrond vormt op basis waarvan aan de minister machtiging wordt verleend om de bij de eerste bestreden beslissing toegekende bedragen “aan de passen aan het gezondheidsindexcijfer van december 2019” en vast te stellen. Het ministerieel besluit van 13 januari 2020 verliest zijn rechtsgrond en rechtskracht bij een eventuele vernietiging van de eerste bestreden beslissing, minstens staat in dat geval vast dat de vaststelling van het bedrag onwettig is, want desgevallend gestoeld op een basisbedrag uit een vernietigde bepaling, die ingevolge die vernietiging retroactief uit het rechtsverkeer is verdwenen en die wordt geacht nooit te hebben bestaan. Een eventuele vernietiging ingevolge een vernietigingsarrest toont retroactief de onwettigheid aan niet alleen van de vernietigde handeling zelf, maar eveneens van de handeling waarvoor de vernietigde handeling de noodzakelijke wettige grondslag vormt en waarvan dus de rechtskracht is aangetast.

In haar laatste memorie verwijst de verzoekende partij naar haar bespreking van deze exceptie in haar memorie van wederantwoord en voegt er, verwijzend naar het verslag van het auditoraat, aan toe dat het bestaan van een definitief ministerieel besluit dat zijn rechtstreekse en enige rechtsgrond vindt in een koninklijk besluit waartegen tijdig een vernietigingsberoep werd ingesteld, tot de niet-ontvankelijkheid van het voorliggende beroep zou leiden, onverenigbaar lijkt met het beginsel van de hiërarchie der normen.

Beoordeling

14. Gelet op artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht “door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang”. Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors).

Een verzoekende partij beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, Van Dooren).

Het belang moet niet alleen bestaan bij het instellen van het beroep maar moet voortduren tot aan de sluiting van het debat (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors), zonder dat de verzoekende partij noodzakelijk elk belang bij de nietigverklaring verliest wanneer zij het initiële voordeel niet meer kan ambiëren (cf. GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, punt B.11.2. en B.12.2).

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt 4.3; GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, punt B.9.3.; EHRM 17 juli 2018, Vermeulen t. België, punten 42 e.v.).

Er is voor een verzoekende partij geen stelplicht om haar belang bij het beroep te omschrijven of toe te lichten. Echter, wordt dit belang in twijfel getrokken, dan valt het haar toe bij de eerstvolgende procedurele gelegenheid hierover opheldering te verschaffen en haar belang te staven.

Voorts kan de aard van het belang weliswaar evolueren, maar een verzoekende partij moet minstens aannemelijk maken dat de gevraagde nietigverklaring haar nog een concreet, direct en persoonlijk voordeel oplevert. Onvoldoende om een nietigverklaring van de bestreden beslissing te kunnen verkrijgen, is dan ook het belang van een verzoekende partij dat in de loop van de annulatieprocedure is geëvolueerd naar nog uitsluitend een belang bij het onwettig horen verklaren van die beslissing om de toekenning van een schadevergoeding –

door de rechtscolleges van de rechterlijke orde, die daartoe zelf de eventuele fout van de overheid kunnen vaststellen – te faciliteren. Het voordeel moet in beginsel ook méér zijn dan de morele genoegdoening die een verzoekende partij put uit het horen onwettig verklaren van de bestreden beslissing, inzonderheid om derden aldus te overtuigen van haar initieel gelijk. Een dergelijk belang heeft een karakter dat niet valt binnen de grenzen van het belang zoals bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dat beoogde voordeel is immers niet verbonden met het verdwijnen van de bestreden beslissing uit het rechtsverkeer maar enkel met het horen gegrond verklaren *erga omnes* van de door de verzoekende partij aangevoerde middelen.

15. Het voorwerp van de eerste bestreden beslissing is dubbel: enerzijds het toekennen voor het jaar 2019 aan de gemeente of aan de meergemeentezone, naargelang het geval, van een federale dotatie en anderzijds het toewijzen aan die rechtspersonen voor het jaar 2020 van het maandelijks voorschot op de federale dotatie (zie *supra*, punt 3.2.). Uit het hiervoor door de verzoekende partij in haar verzoekschrift nader omschreven belang bij het voorliggende beroep (zie *supra*, punt 13.), blijkt dat zij zich, wat haar belang bij het beroep betreft, enkel richt tegen het eerstgenoemde voorwerp. De belangvereiste wordt dan ook vanuit dat oogpunt onderzocht.

Uit de omschrijving in het verzoekschrift van het belang bij het voorliggende beroep (zie supra, punt 13.), blijkt dat volgens de verzoekende partij de eerste bestreden beslissing een “ontoereikende federale basisdotatie ten bedrage van 3.478.076,67 euro toekent, namelijk een toelage in functie van een werkingsjaar van twaalf maanden, terwijl dertien maanden verplicht moesten worden gebudgetteerd”. Het beoogde voordeel dat de verzoekende partij met de nietigverklaring van de eerste bestreden beslissing betracht, is aldus de kans om de, volgens haar ontoereikende, basisdotatie voor het jaar 2019, op een andere wijze begroot te zien, namelijk op een wijze dat een toelage wordt toegekend in functie van een werkingsjaar van dertien (gebudgetteerde) maanden.

16. Het ministerieel besluit van 13 januari 2020 legt de definitieve bedragen vast van de federale basisdotatie toegekend aan de verzoekende partij voor het jaar 2019, waarbij overigens – zoals hiervoor is vastgesteld (*supra*, punt 3.4.) – dat definitief bedrag voor de verzoekende partij lager is dan het geraamde en thans betwiste bedrag voor het jaar 2019.

Het ministerieel besluit van 13 januari 2020, dat een individuele administratieve rechtshandeling betreft die betrekking heeft op een welbepaalde, concrete zaak, te dezen het definitief vastleggen van de federale basisdotatie voor het jaar 2019 en dat rechten heeft doen ontstaan in hoofde van de verzoekende partij, is definitief geworden wat de verzoekende partij betreft. De erin vervatte vastlegging van de definitieve basisdotatie toegekend aan de verzoekende partij voor het jaar 2019 is aldus definitief bepaald. Hieruit volgt dat de verzoekende partij het beoogde voordeel niet meer kan verkrijgen. Na eventuele vernietiging van de bestreden eerste beslissing, zou de verwerende partij – die bij vernietiging in beginsel een nieuwe beslissing zou moeten nemen – immers rekening moeten houden met de elementen die bestaan op de datum van die beslissing. Zij zou derhalve moeten vaststellen dat de basisdotatie toegekend aan de verzoekende partij voor het jaar 2019 reeds definitief is vastgesteld. Een voorlopige vaststelling van die basisdotatie door de na rechtsherstel te nemen nieuwe beslissing kan hieraan niets veranderen. Aldus doet de verzoekende partij niet langer blijken van een voordeel bij de gevorderde vernietiging nu de bevoegde overheid bij een eventueel onwettig bevinden van de bestreden beslissing, de verzoekende partij niet het voordeel kan verschaffen dat zij daarmee nastreeft.

Het argument van de verzoekende partij dat het ministerieel besluit van 13 januari 2020 is geënt op de eerste bestreden beslissing en zijn grondslag verliest bij de vernietiging van de eerste bestreden beslissing – minstens dat in dat geval vaststaat dat de erin gedane vaststelling van het bedrag onwettig is – leidt niet tot een andere conclusie. Dit argument doet immers geen afbreuk aan het feit dat het ministerieel besluit van 13 januari 2020 definitief is, waardoor de rechtsgeldigheid van deze individuele administratieve beslissing niet langer (door

het bestuur) in vraag kan worden gesteld. Om dezelfde reden kan evenmin het aangevoerde “beginsel van de normenhiërarchie” worden ingeroepen. In de mate dat de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord betoogt dat een eventuele vernietiging retroactief de onwettigheid aantoont van niet alleen de vernietigde handeling zelf, “maar eveneens van de handeling waarvoor de vernietigde handeling de noodzakelijke wettige grondslag vormt en waarvan dus de rechtskracht is aangetast, gaat ook dat argument voorbij aan het definitief karakter van het ministerieel besluit van 13 januari 2020 waarvan de rechtsgeldigheid niet meer kan worden betwist, minstens aan het feit dat het definitief karakter zich opdringt aan de verwerende partij.

17. De verzoekende partij verliest evenwel in dat geval niet noodzakelijk ingevolge deze gewijzigde feitelijke omstandigheden haar belang bij nietigverklaring. Zoals hiervoor is aangenomen, kan de aard van het belang immers evolueren, maar de verzoekende partij moet minstens aannemelijk maken dat de gevraagde nietigverklaring hem nog een concreet, direct en persoonlijk voordeel oplevert.

De verzoekende partij voert ter zake geen argumenten aan. Niet blijkt dus dat er gewijzigde feitelijke omstandigheden bestaan die moeten doen besluiten dat de verzoekende partij alsnog getuigt van het rechtens vereiste actueel belang.

18. Uit wat voorafgaat blijkt niet dat de verzoekende partij nog enig belang behouden heeft bij de vernietiging *erga omnes* van de eerste bestreden beslissing nu niet blijkt dat de nietigverklaring ervan nog tot een andere besluitvorming kan leiden *cq.* haar nog een direct en persoonlijk voordeel, moreel of materieel, kan verschaffen, hoe miniem ook.

19. De exceptie wegens gebrek aan persoonlijk belang is in de aangegeven mate gegrond.

C. Conclusie

20. Uit al wat voorafgaat volgt dat het beroep niet ontvankelijk is.

V. De kosten van het geding

21. Vermits het beroep wordt verworpen, dienen de kosten ten laste van de verzoekende partij te worden gelegd.

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 een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig maart tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,

bijgestaan door

Johan Pas,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Johan Pas	**Geert Debersaques**