

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 203.041 van 19 april 2010
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 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 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. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Henri Colin heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 maart 2010.

Staatsraad Pierre Barra heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Ryckalts, die loco advocaat Dominique Vanhaelewyn verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Filip Lahaye, 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 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. Op 2 april 2001 neemt de politieraad van de verzoekende partij het reglement van orde van de politieraad aan.

Artikel 35 van dat reglement bepaalt wat volgt:

“Aan de politieraadsleden wordt een presentiegeld verleend voor elke vergadering van de politieraad waarop zij aanwezig zijn. Het bedrag van dit presentiegeld is gelijk aan het bedrag dat de provincieraadsleden trekken als zij deelnemen aan de vergaderingen van de provincieraad. Dit bedrag is gekoppeld aan de index der consumtiefprijzen.

Dit presentiegeld wordt eveneens getrokken wanneer de personen vermeld in art. 35 eerste lid, deelnemen aan een vergadering van een werkgroep binnen de politieraad.

Er kan echter geen tweemaal presentiegeld worden verleend op eenzelfde dag.

Aan de politiecollegeleden wordt een presentiegeld verleend voor elke vergadering van het politiecollege waarop zij aanwezig zijn. Het bedrag van dit presentiegeld is gelijk aan het bedrag dat de provincieraadsleden trekken als zij

deelnemen aan de vergaderingen van de provincieraad. Dit bedrag is gekoppeld aan de index der consumptieprijzen.
[...].”

3.2. Met een brief van 10 maart 2003 bezorgt de verzoekende partij de lijsten inzake presentiegelden 2002 (zittingen politieraad; zittingen politiecollege; zittingen werkgroepen-commissies van politieraadsleden) aan de dienst Sociaal Secretariaat GPI (SSGPI) van de federale politie; in die brief wordt verduidelijkt dat in het huishoudelijk reglement van het politiecollege en de politieraad vermeld staat dat de leden van het politiecollege recht hebben op presentiegeld voor de zittingen van het politiecollege.

3.3. Met een brief van 12 augustus 2003 deelt de dienst SSGPI aan de verzoekende partij mee wat volgt:

“Op basis van artikel 12, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet (NGW) hebben de gemeenteraadsleden recht op presentiegeld als zij deelnemen aan de vergaderingen van de gemeenteraad. Krachtens artikel 22 WGP (lees: de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus) is dit artikel van de NGW ook van toepassing op de politieraad. Derhalve hebben de raadsleden van de politieraad van een meergemeentezone (overeenkomstig artikel 14 WGP leden van de gemeenteraad van één van de gemeenten die de meergemeentezone vormen) eveneens recht op presentiegeld.

De burgemeesters van de gemeenten die deel uitmaken van de meergemeentezone zijn overeenkomstig artikel 12 WGP, van rechtswege lid van de politieraad van deze meergemeentezone. Het feit dat zij zetelen in de politieraad is derhalve inherent aan het burgemeesterschap. Naar analogie moet dus het artikel 19, § 3, NGW, toegepast worden en hebben de burgemeesters geen recht op presentiegeld.
[...].”

3.4. Met een brief van 25 augustus 2003 wordt die brief van 12 augustus 2003 verduidelijkt als volgt:

“Aangezien de burgemeesters van rechtswege raadslid zijn van de politieraad/politiecollege kunnen zij geen aanspraak maken op de presentiegelden omdat zij overeenkomstig art. 19, § 1, Nieuwe Gemeentewet een wedde ontvangen voor de uitoefening van hun mandaat en overeenkomstig art. 19, § 3 NGW daarbuiten geen bijkomende verdiensten mogen genieten ten laste van de gemeente(zone), om welke reden of onder welke benaming ook.

Schepenen die verkozen zijn om te zetelen in de politieraad, hebben daarentegen wel recht op presentiegelden indien zij, als politieraadslid, deelnemen aan vergaderingen, commissies en/of afdelingen. Zij zetelen immers niet als schepenen, maar als gemeenteraadslid en zijn dus niet van ambtswege lid van de politieraad.
[...].”

3.5. Naar aanleiding van de brieven van het SSGPI richt het politiecollege op 17 oktober 2003 een brief aan de minister van Binnenlandse Zaken, waarin onder meer wordt aangevoerd dat de WGP geen verwijzing bevat naar artikel 19, § 3, van de Nieuwe Gemeentewet, dat de toekenning van presentiegelden voor de burgemeesters voor zittingen van het politiecollege zijn legale grond vindt in het op 2 april 2001 goedgekeurd reglement van orde en dat dit reglement niet werd geschorst of vernietigd; het politiecollege verzoekt de minister aan het SSGPI de opdracht te geven de uitbetalingen vanaf januari 2003 te verrichten.

3.6. Met een brief van 21 juni 2004 deelt de minister mee wat volgt:

“Niettegenstaande uw herhaald aandringen, kan ik alleen maar bevestigen dat artikel 12, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet, dat door artikel 22 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, van toepassing is verklaard op de organen van de meergemeentelijke politiezones, enkel toelaat zitpenningen toe te kennen aan de raadsleden.

Dit betekent dat aan de burgemeesters, die uit hoofde van hun ambt van burgemeester lid zijn van de politieraad en van het politiecollege, geen zitpenningen kunnen worden toegekend noch voor het bijwonen van de politieraad, noch voor het bijwonen van het politiecollege.

Het reglement van inwendige orde mag geen bepalingen bevatten die daarmee strijdig zijn.

[...].”

3.7. Op 6 december 2004 wordt de verzoekende partij, op verzoek van de drie burgemeesters die het politiecollege vormen, gedagvaard om op 17 december 2004 te verschijnen voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel, teneinde de verzoekende partij te veroordelen tot betaling van de presentiegelden voor het bijwonen van de vergaderingen van het politiecollege vanaf 1 januari 2003 tot op heden in hoofde en uitvoering van het inwendig reglement van orde.

Bij een bij verstek uitgesproken vonnis van 17 februari 2005:

- zegt de rechtbank van eerste aanleg te Brussel voor recht dat de leden van het politiecollege een subjectief recht hebben op de toekenning en de betaling van een presentiegeld voor hun aanwezigheden op de vergaderingen van het politiecollege op grond van het inwendig reglement van orde, dat de politiezone gehouden is dat reglement onverkort uit te voeren en dat de presentiegelden voor het jaar 2002 door hen definitief verworven zijn;
- veroordeelt zij de politiezone tot betaling van de presentiegelden voor het bijwonen van de vergaderingen van het politiecollege vanaf 1 januari 2003 tot op heden in hoofde en uitvoering van het inwendig reglement van orde.

3.8. Met een brief van 10 maart 2005 bezorgt het politiecollege een afschrift van het vonnis, alsook het volledig dossier inzake de presentiegelden voor de deelname van de burgemeesters aan de zittingen van het politiecollege, aan de dienst SSGPI; het college vraagt het dossier bij voorrang te willen uitvoeren.

3.9. Met een nota van 22 maart 2005 vraagt het waarnemend diensthoofd SSGPI aan de Algemene Directie Personeel of de uit te voeren berekeningen naar het verleden en de nog uit te voeren berekeningen naar de toekomst zich beperken tot de drie burgemeesters van de verzoekende partij, dan wel of dit gegeven moet gecommuniceerd worden aan de andere politiezones die dezelfde vraag hebben gesteld, zodat deze werkwijze voor iedereen eenvormig kan worden toegepast.

3.10. Met een nota van 31 maart 2005 deelt de directeur van de directie van de juridische dienst, het contentieux en de statuten van de federale politie mee:

- dat het standpunt van de federale politie en van de minister van Binnenlandse Zaken steeds is geweest dat de Nieuwe Gemeentewet en de WGP enkel de toekenning van zitpenningen aan de raadsleden toelaat en dat aan de burgemeesters geen zitpenningen kunnen worden toegekend, noch voor het bijwonen van de politieraad, noch voor het bijwonen van het politiecollege;
- dat het reglement van inwendige orde van de politiezone, op basis waarvan de rechtbank tot voornoemde uitspraak kwam, derhalve bepalingen bevat die in strijd zijn met de NGW en de WGP en dat de rechter in het voornoemd verstekvonnis overigens geen rekening heeft gehouden met deze wetten, laat staan met het karakter van openbare orde waarmee zij bekleed zijn;
- dat, aangezien enkel de politiezone en niet de federale politie werd veroordeeld door de rechtbank van eerste aanleg en het officiële standpunt met betrekking tot de toekenning van zitpenningen aan burgemeesters onveranderd is gebleven, het SSGPI tot nader bericht niet zal overgaan tot de berekening van zitpenningen van de burgemeesters van de politiezone KLM of enige andere politiezone.

3.11. Op 14 april 2005 keurt de politieraad de begrotingswijziging 1/2005 goed, waarin uitdrukkelijk vermeld staat dat een verhoging van begrotingspost 33000/11 noodzakelijk is voor de uitbetaling van de presentiegelden voor het politiecollege; deze begrotingswijziging wordt bij besluit van 17 mei 2005 goedgekeurd door de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant.

3.12. Op 28 juli 2005 beslist het politiecollege de bijzonder rekenplichtige te verzoeken onmiddellijk over te gaan tot uitbetaling van de door Cipal berekende presentiegelden voor de heren Leo Peeters, Jozef De Borger en Roger Heyvaert en dit in uitvoering van het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

3.13. Bij besluit van 8 augustus 2005 van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant wordt de beslissing van 28 juli 2005 in haar uitvoering geschorst.

Het besluit luidt als volgt:

“Gelet op het besluit van het politiecollege van de politiezone K-L-M van 28 juli 2005 waarbij de bijzonder rekenplichtige, de heer Georges Goossens, verzocht wordt onmiddellijk over te gaan tot de uitbetaling van de door Cipal berekende presentiegelden voor de heren Leo Peeters, Jozef De Borger en Roger Heyvaert en dit in uitvoering van het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel;

Gelet op de Nieuwe Gemeentewet, inzonderheid artikel 12 en 19;

Gelet op de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveaus, en meer bepaald de artikelen 85 tot en met 88 die een algemeen administratief toezicht instellen op de handelingen van gemeenteoverheden en overheden van meergemeentezones met betrekking tot de lokale politie;

Gelet op de beslissing van de politieraad van 14 april 2005 houdende goedkeuring van de begrotingswijziging 1/2005;

Gelet op het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel waarbij de politiezone Kapelle-op-den-Bos/Londerzeel/Meise bij verstek werd veroordeeld tot betaling van presentiegelden voor het bijwonen van de vergaderingen van het politiecollege aan de drie burgemeesters;

Overwegende dat artikel 19, § 3 van de Nieuwe gemeentewet bepaalt dat de burgemeesters, buiten hun wedde, geen bijkomende verdiensten mogen genieten ten laste van de gemeente. Artikel 23 van de wet van 7 december 1998 bepaalt dat het politiecollege wordt gevormd door de burgemeesters van de verschillende gemeenten die de meergemeentezone vormen. Tevens bepaalt dit artikel dat het mandaat van lid aanvangt op het ogenblik van de eedaflegging als burgemeester. Het zetelen in het politiecollege is dus inherent aan de functie van burgemeester. Naar analogie moet artikel 19, §3 van de Nieuwe gemeentewet worden toegepast en hebben de burgemeesters geen recht op een presentiegeld voor hun deelname aan de vergaderingen van het politiecollege.

Overwegende dat artikel 12, §1 van de Nieuwe Gemeentewet (dat door artikel 22 van de wet van 7 december 1998 van toepassing is op de organen van de meergemeentelijke politiezones) enkel toelaat zitpenningen toe te kennen aan de raadsleden. Dit betekent dat aan de burgemeesters, die uit hoofde van

hun ambt lid zijn van politiecollege, geen zitpenningen kunnen worden toegekend voor het bijwonen van het politiecollege;

Overwegende dat bovendien nergens expliciet wordt vermeld dat het zetelen in een politiecollege aanleiding geeft tot het toekennen van een presentiegeld.

Overwegende dat bij vonnis van 17 februari 2005 de politiezone K-L-M bij verstek werd veroordeeld tot betaling van presentiegelden voor het bijwonen van de vergaderingen van het politiecollege aan de drie burgemeesters.

Overwegende dat de rechter in dit verstekvonnis geen rekening heeft gehouden met bovenvermelde wetten, laat staan met het karakter van openbare orde waarmee zij zijn bekleed.

Overwegende dat in de begrotingswijziging 1/2005, goedgekeurd door de politieraad van 14 april 2005 uitdrukkelijk vermeld staat dat een verhoging van begrotingspost 33000/11 noodzakelijk is voor de uitbetaling van de presentiegelden voor het politiecollege;

Overwegende dat deze begrotingswijziging inderdaad bij mijn besluit van 17 mei 2005 werd goedgekeurd.

Overwegende dat het bestaan van een goedgekeurd krediet op zichzelf voor niemand een recht inhoudt en voor de zone geen verplichtingen met zich meebrengt.

BESLUIT:

Artikel 1: Met toepassing van artikel 86,2 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveaus wordt het besluit van het politiecollege van de politiezone K-L-M van 28 juli 2005, waarbij de bijzonder rekenplichtige, de heer Georges Goossens, verzocht wordt onmiddellijk over te gaan tot de uitbetaling van de door Cipal berekende presentiegelden voor de heren Leo Peeters, Jozef De Borger en Roger Heyvaert en dit in uitvoering van het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel, geschorst.

Artikel 2: Een eensluidend verklaard afschrift van dit besluit zal worden toegezonden aan het politiecollege van de politiezone K-L-M en aan de minister van Binnenlandse Zaken.”

3.14. Op 26 oktober 2005 beslist de politieraad, gelet op de betekening op 29 september 2005 van het vonnis van 17 februari 2005 van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel, akte te nemen van dat vonnis, geen gebruik te maken van de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen dat verstekvonnis en de bijzonder rekenplichtige te verzoeken onmiddellijk over te gaan tot uitvoering ervan om verdere bijkomende onkosten (interesten en gerechtskosten) voor de politiezone te vermijden.

3.15. Op 9 november 2005 beslist het politiecollege haar beslissing van 28 juli 2005 te rechtvaardigen.

3.16. Bij besluit van 19 december 2005 van de minister van Binnenlandse Zaken wordt “het besluit van het politiecollege K-L-M d.d. 28 juli 2005 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” vernietigd.

Dit besluit, dat het voorwerp is van het beroep tot nietigverklaring, is gemotiveerd als volgt:

“Dat artikel 22 WGP het artikel 12, §1 NGW van toepassing verklaart binnen de WGP;

Dat dit artikel luidt als volgt: ‘De gemeenteraadsleden ontvangen geen wedde. Zij trekken presentiegeld als zij deelnemen aan de vergaderingen van de gemeenteraad en aan de vergaderingen van de commissies en van de afdelingen. Het bedrag van het presentiegeld wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Het presentiegeld bedraagt minimum 1 500 frank en mag niet meer bedragen dan het presentiegeld dat de provincieraadsleden trekken als zij deelnemen aan de vergaderingen van de provincieraad, verhoogd of verlaagd volgens de geldende regels van de koppeling aan het indexcijfer.’

Dat artikel 12, § 1 NGW in de politiecontext als volgt dient te worden gelezen: ‘De politieraadsleden ontvangen geen wedde. Zij trekken presentiegeld als zij deelnemen aan de vergaderingen van de politieraad en aan de vergaderingen van de commissies en van de afdelingen. Het bedrag van het presentiegeld wordt vastgesteld door de politieraad. Het presentiegeld bedraagt minimum 1 500 frank en mag niet meer bedragen dan het presentiegeld dat de provincieraadsleden trekken als zij deelnemen aan de vergaderingen van de provincieraad, verhoogd of verlaagd volgens de geldende regels van de koppeling aan het indexcijfer.’

Dat dit artikel uit de Nieuwe Gemeentewet enkel aan de leden van de politieraad toelaat om voor de zittingen waaraan ze deelnemen presentiegeld te ontvangen;

Dat de wetgever bewust het artikel 19 NGW bevattende de bezoldigingsregeling van de burgemeesters niet van toepassing heeft verklaard in de WGP;

Dat hieruit kan worden afgeleid dat de wetgever de politie- en gemeentebesturen enkel heeft willen toelaten om in een reglement van inwendige orde zitpenningen voor de raadsleden te regelen en niet voor de leden van het politiecollege;

Dat derhalve voor de lokale overheid elke wettelijke grondslag ontbreekt om door middel van een reglement van inwendige orde de burgemeesters van de gemeenten die deel uitmaken van de politiezone voor hun activiteiten in de politieraad of -college presentiegelden toe te kennen;

Dat het besluit van het politiecollege van de politiezone K-L-M van 28 juli 2005 uitvoering wil geven aan een manifest onwettig politieraadsbesluit;

Dat om voormelde redenen dit ‘uitvoeringsbesluit’ van 28 juli 2005 als niet rechtsgeldig moet worden beschouwd.”

IV. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij roept in het tweede middel de schending in van artikel 88 WGP, van artikel 162 van de Grondwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurs-handelingen en van de beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid het patere legem quem ipse fecisti beginsel, het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel en machtsoverschrijding.

Zij formuleert haar middel als volgt:

“DOORDAT de bestreden beslissing motiveert dat het besluit van het politiecollege van de politiezone KLM van 28 juli 2005 uitvoering wil geven aan een manifest onwettig politieraadsbesluit;

EN DOORDAT de bestreden beslissing motiveert dat voor de lokale overheid elke wettelijke grondslag ontbreekt om door middel van een reglement van inwendige orde de burgemeesters van de gemeenten die deel uitmaken van de politiezone voor hun activiteiten in het politiecollege presentiegelden toe te kennen;

EN TERWIJL Uw Raad van oordeel was dat meergemeentezones beschouwd moeten worden als gemeentelijke instellingen in de zin van artikel 162 van de gecoördineerde Grondwet

EN TERWIJL in artikel 162 van de gecoördineerde Grondwet het rechtsbeginsel van de autonomie van de gemeentelijke overheden vervat werd welke de gemeenteoverheden de bevoegdheid toekent wat van gemeentelijk belang is in een regeling te voorzien voor zover de wet haar beslissingsrecht niet beperkt en behoudens controle van de hogere overheid welke alleen kan optreden in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald.

EN TERWIJL het huishoudelijke reglement van de politiezone KLM zoals vastgesteld bij besluit van de politieraad d.d. 2 april 2001 in artikel 35 bepaalt dat aan de politiecollegeleden een presentiegeld wordt verleend voor elke vergadering van het politiecollege waarop zij aanwezig zijn;

EN TERWIJL het huishoudelijk reglement door de toezichthoudende overheid nooit werd geschorst of vernietigd zodat de toezichthoudende overheid er toe gehouden is de beslissingen welke ingevolge haar onthouding definitief geworden zijn, te eerbiedigen en te gedogen dat zij toegepast worden

tenzij mocht blijken dat deze beslissingen strijdig zijn met latere wets- of reglementsbepalingen en alsdan moeten geacht worden impliciet te zijn opgeheven, quod non in casu.

ZODAT de bestreden beslissing de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen schendt.

Toelichting bij het middel:

1.- Zoals ter hoogte van het eerste middel reeds werd aangehaald motiveert de bestreden beslissing van de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 19.12.2005 de vernietiging door te stellen dat voor de lokale overheid elke wettelijke grondslag ontbreekt om door middel van een reglement van inwendige orde de burgemeesters van de gemeenten die deel uitmaken van de politiezone voor hun activiteiten in de politieraad of - college presentiegelden toe te kennen.

Ook voor wat de toekenning van presentiegelden aan de burgemeesters in hun hoedanigheid van lid van het politiecollege betreft, raakt de motivering van verwerende partij kant noch wal.

Het feit dat de WGP zelf geen wettelijke basis daartoe voorziet weerhoudt namelijk niet dat de Politiezone van een meergemeentezone zoals in casu voorziet in een eigen reglement dat presentiegelden toekent aan leden van het politiecollege.

De bevoegdheid daartoe moet daarbij, zoals verwerende partij tracht voor te houden, expliciet zijn toegekend door de WGP.

Alhoewel sinds de WGP de historische interpretatie dat de gemeentepolitie niet meer louter deel uitmaakt van de aangelegenheden die tot het gemeentelijk belang behoort (MAST, DUJARDIN, VANDAMME en VANDELANOTTE, Overzicht van het Belgisch administratief recht, Kluwer, 16de Druk 2002, nr. 641) werd namelijk in een advies van Uw Raad, geoordeeld dat meergemeentezones beschouwd moeten worden als gemeentelijke instellingen in de zin van artikel 162 van de Grondwet (advies R.v.St. d.d. 28 december 2000 - stuk A-161-2000/2001 Brussels Gewest).

Artikel 162 van de gecoördineerde grondwet bepaalt:

‘De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld. De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen:

- 1/ de rechtstreekse verkiezing van de leden van de provincieraden en de gemeenteraden;
- 2/ de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald;
- 3/ de decentralisatie van bevoegdheden naar de provinciale en gemeentelijke instellingen;
- 4/ de openbaarheid van de vergaderingen der provincieraden en gemeenteraden binnen de bij de wet gestelde grenzen;
- 5/ de openbaarheid van de begrotingen en van de rekeningen;
- 6/ het optreden van de toezichthoudende overheid of van de federale wetgevende macht om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad.

Ter uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, kan de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht geregeld worden door de Gemeenschaps- of Gewestparlementen. (...).'

In artikel 162 is het beginsel van de autonomie van de gemeentelijke overheden vervat.

Dit beginsel behelst dat de gemeenteoverheid alles regelt wat van gemeentelijk belang is voor zover de wet haar beslissingrecht niet beperkt en behoudens controle van de hogere overheid welke alleen kan optreden in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald. De gemeentelijke bevoegdheid is dus niet beperkt maar onbepaald, en de afwijkingen moeten beperkend worden uitgelegd (MAST, DUJARDIN, VANDAMME en VANDELANOTTE, o.c., nr. 520).

Zoals uit de motivering van de Minister zelf impliciet blijkt en zoals ter hoogte van het eerste middel omstandig werd aangetoond, bevat de WGP geen enkele verbodsbepaling om presentiegelden aan de leden van het politiecollege toe te kennen.

Bovendien kan artikel 19, § 3 van de Nieuwe Gemeentewet in casu geen toepassing vinden nu enerzijds de WGP geen enkele bepaling bevat dat vermeld artikel van mutatis mutandis toepassing is op de organen van de politiezone en anderzijds zijn de presentiegelden niet ten laste van de Gemeente maar van de politiezone welke eigen rechtspersoonlijkheid geniet.

De bevoegdheid om deze dan in te stellen kan gepuurd worden uit de gemeentelijke autonomie.

In casu heeft de politieraad deze regeling in het inwendig reglement vastgesteld.

Dit reglement werd door de toezichthoudende overheid nooit geschorst of vernietigd zodat verwerende partij de bevoegdheid van verzoekende partij erkend heeft.

De toezichthoudende overheid is er thans toe gehouden de beslissingen welke ingevolge haar onthouding definitief geworden zijn, te eerbiedigen en te gedogen dat zij toegepast worden tenzij mocht blijken dat deze beslissingen strijdig zijn met latere wets- of reglementsbepalingen en alsdan moeten geacht worden impliciet te zijn opgeheven (R.v.St., Stad Lokeren, nr. 23.327 van 14 mei 1985; Gemeente Schelle en Carryn, nr. 31.466 van 29 november 1988);

Het middel is gegrond.”

5. De verwerende partij antwoordt dat uit artikel 162, tweede lid, 2/, van de Grondwet geenszins kan worden afgeleid dat de politieraad via een reglement van inwendige orde zitpenningen zou kunnen toekennen aan de burgemeesters; vooreerst omdat deze bepaling niet naar analogie kan toegepast worden op de politieraad vermits de politieraad, als orgaan van de politiezone, niet uitsluitend het gemeentelijk belang behartigt; voorts omdat meergemeentepolitiezones een rechtspersoonlijkheid hebben die losstaat van de rechtspersoonlijkheid van

de gemeente en dat de organen ervan dan ook geen organen van de gemeente zijn. Dit grondwetsartikel laat, aldus de verwerende partij, evenmin toe dat de gemeenteraden (laat staan de politieraden) hun werking en de vergoeding van hun leden zouden regelen via een reglement van inwendige orde.

De toekenning van presentiegelden voor de aanwezigheid in de politieraad of in het politiecollege behoort, zo vervolgt de verwerende partij, tot de bevoegdheid van de federale wetgever; artikel 22 WGP heeft dit enkel toegelaten voor leden van de politieraad.

De verwerende partij stelt ook dat het feit dat het kwestieuze reglement van inwendige orde destijds niet werd vernietigd door de toezichthoudende overheid, niet relevant is vermits dit de verzoekende partij nog niet het recht verleent om een met de WGP en de Nieuwe Gemeentewet strijdig besluit uit te vaardigen.

6. De verzoekende partij beklemtoont in haar memorie van wederantwoord dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds heeft geoordeeld dat meergemeentezones beschouwd moeten worden als gemeentelijke instellingen in de zin van artikel 162 van de Grondwet.

Voorts wijst ze erop dat de wetgever op geen enkele wijze haar bevoegdheid heeft uitgeoefend om de autonomie van de politieraad als orgaan van de politiezone te beperken voor wat het toekennen van presentiegelden aan de leden van het politiecollege betreft; de wetgever heeft wel in een beperking van inrichting voorzien van de autonomie middels artikel 22 WGP wat de leden van de politieraad betreft.

Ten slotte houdt de verzoekende partij voor dat de verwerende partij zich bezondigt aan machtsoverschrijding nu zij in plaats van de wetgever in strijd met artikel 162 van de Grondwet de autonomie van de politiezone tracht te beperken terwijl zij het inwendig reglement niet heeft vernietigd in haar hoedanigheid van toezichthoudende overheid met toepassing van artikel 87 en 88 WGP.

7. In haar laatste memorie wijst de verzoekende partij erop dat de auditeur-verslaggever terecht besluit dat de bestreden beslissing dient vernietigd te worden “gelet het tweede middel uit het verzoekschrift ontleend aan de onbevoegd-

heid van de steller van de bestreden beslissing gegrond wordt bevonden omdat vooreerst door de begrotingswijziging expliciet goed te keuren, de gouverneur en, na hem, de Minister, niet meer bevoegd was om nadien, middels het algemeen administratief toezicht, op te treden tegen de beslissing om het door de toezichthoudende overheid goedgekeurd krediet aan te wenden voor het doel waarvoor het bestemd was en omdat de toezichthoudende overheid enerzijds de beslissing van 28 juli 2008 enkel kon schorsen en vernietigen op grond van een schending van de ‘wets- en verordeningsbepalingen met betrekking tot de lokale politie’ en anderzijds een beslissing om een gerechtelijk vonnis uit te voeren als dusdanig geen uitstaans heeft met enigerlei ‘wets- en verordeningsbepaling’ en zij er dan ook geen schending van kan uitmaken”.

8. In haar laatste memorie betoogt de verwerende partij dat de toezichthoudende overheid wel degelijk de bevoegdheid had om op te treden tegen het besluit van het politiecollege van 28 juli 2005; de door de gouverneur goedgekeurde begrotingswijziging houdt enkel de machtiging in voor het politiecollege om presentiegelden toe te kennen aan de leden van het college doch creëert op zich geen recht voor de leden van dit college op de toekenning van presentiegelden. Uit de zogenaamde onthouding van de toezichthoudende overheid om op te treden tegen het reglement van inwendige orde van 2 april 2001 kan niet afgeleid worden dat deze overheid thans niet meer de bevoegdheid zou hebben om op te treden tegen het besluit van 28 juli 2005. Tenslotte merkt de verwerende partij op dat het verstekvonnis van 17 februari 2005 evenmin voor de problematiek relevant is.

Beoordeling

9. In zijn verslag besluit de auditeur-verslaggever tot de gegrondheid van het tweede middel “in zoverre het ontleend is aan de onbevoegdheid van de steller van de bestreden akte”.

Hij wijst erop dat de verzoekende partij in het tweede middel onder meer aanvoert dat de toezichthoudende overheid ingevolge haar onthouding om tegen het op 2 april 2001 vastgesteld huishoudelijk reglement op te treden, niet bevoegd was om op te treden tegen het besluit van 28 juli 2005 van het politiecollege; het middel, aldus de auditeur-verslaggever, is ontleend aan de onbevoegdheid van de steller van de bestreden akte en raakt de openbare orde. Dienvolgens kan, zo

vervolgt hij, de Raad van State dat middel gegrond bevinden op grond van andere argumenten dan die de verzoekende partij ter ondersteuning van haar middel aanvoert.

Ter adstructie van zijn conclusie steunt de auditeur-verslaggever vooral op het feit dat de gouverneur expliciet de begrotingswijziging heeft goedgekeurd waarin uitdrukkelijk vermeld stond dat deze wijziging noodzakelijk was voor de uitbetaling van de presentiegelden voor het politiecollege en op het feit dat in het bestreden besluit ten onrechte wordt voorgehouden dat het besluit van 28 juli 2005 van het politiecollege uitvoering geeft aan een manifest onwettig politieraadsbesluit terwijl het echter uitvoering geeft aan het tussengekomen verstekvonnis.

10. In het middelonderdeel zoals het geformuleerd werd door de verzoekende partij in het inleidend verzoekschrift wordt de verwerende partij verweten dat het zij het reglement van orde van de politieraad niet eerbiedigt noch gedooft niettegenstaande het ingevolge haar onthouding definitief geworden is.

Dit middelonderdeel dient betrokken te worden op de door de verzoekende partij aangevoerde schending van de beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid het patere legem quem ipse fecisti beginsel, het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

11. De onthouding van de toezichthoudende overheid om gebruik te maken van haar facultatieve bevoegdheid tot uitoefening van haar algemeen administratief toezicht is geen voor vernietiging vatbare handeling.

Hieruit dient te worden afgeleid dat de verzoekende partij niet vermag zich enkel te beroepen op deze onthouding om hieruit af te leiden dat de verwerende partij het bestreden besluit zou getroffen hebben met schending van de voornoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Het middelonderdeel zoals aangevoerd in het inleidend verzoekschrift is ongegrond.

12. Voor de Raad van State is er voorts geen reden om ambtshalve de ingeroepen beginselen op een andere manier te onderzoeken.

13. Daer het auditoraatsverslag beperkt is tot dit onderdeel van het tweede middel, is een aanvullend onderzoek van de andere onderdelen van dit middel en van de andere middelen noodzakelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

2. De Raad van State belast het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat ermee het verder onderzoek van de zaak voort te zetten.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 19 april 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Bert Thys,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche