

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 206.419 van 6 juli 2010
in de zaak A. 185.525/XII-5248**

In zake: de GEMEENTE HAALTERT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Van Baeveghem
kantoor houdend te Dendermonde
Brusselstraat 108
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. het VLAAMSE GEWEST
2. de BEROEPSCOMMISSIE TUCHTZAKEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te Brugge
Stockhouderskasteel,
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij:

Dirk MUYLAERT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Erik Mewissen
kantoor houdend te Brugge
Riddersstraat 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 oktober 2007, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 12 september 2007 van de beroepscommissie voor tuchtzaken waarbij het beroep dat D.M. heeft ingesteld tegen het besluit van 18 juni 2007 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Haaltert om hem de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op te leggen, gegrond wordt bevonden en waarbij hem de tuchtstraf van de schorsing gedurende twee maanden wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 179.609 van 14 februari 2008 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Dirk Muylaert heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 22 mei 2008. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Bart Weekers heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 mei 2010.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart Baeveghem, die verschijnt voor de verzoekster, en advocaat Pieter-Jan Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Bart Weekers heeft een 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 12 september 2007 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Haaltert aan D.M., technisch assistent, de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op te leggen omdat hij in de periode van eind oktober 2006 tot eind november 2006 onvoldoende prestaties heeft verricht met de tractor met klepelmaaier.

Op beroep van D.M., hervormt de beroepscommissie voor tuchtzaken (hierna: de beroepscommissie) de collegebeslissing en legt zij aan hem de tuchtsanctie op van de schorsing gedurende twee maanden.

IV. Ontvankelijkheid

4. In de memorie van antwoord betogen verwerende partijen dat verzoekster “hoedanigheid noch belang heeft om zich tegen het besluit van de commissie in verhaal bij Uw Raad te voorzien”.

Aangezien verwerende partijen in de laatste memorie verklaren van de exceptie afstand te doen, hoeft er geen uitspraak over te worden gedaan.

V. Eerste middel

Standpunt van partijen

5. Verzoekster leidt een eerste middel af uit “Schending van artikel 162, Grondwet in samenlezing met de artikelen 10 en 11, Grondwet”.

Toegelicht wordt onder meer dat artikel 141 van het gemeentedecreet aan de beroepscommissie een hervormingsrecht geeft, wat inhoudt dat bij een beroep de beslissingsmacht over de zaak zelf wordt overgedragen en de beroepscommissie over dezelfde beoordelingsbevoegdheid en -vrijheid beschikt als de oorspronkelijke gemeentelijke tuchtoverheid. Die hervormingsbevoegdheid is niet overeen te brengen met artikel 162, tweede lid, 2/, van de Grondwet, volgens welke bepaling de wet het beginsel moet verzekeren 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. De

hervormingsbevoegdheid reikt verder dan de mogelijkheid om in het kader van het bestuurlijk toezicht een goedkeuring te vereisen.

Het is niet in overeenstemming met de gemeentelijke autonomie dat een in het kader van het administratief toezicht aangewezen orgaan een beslissing mag nemen die de rechtskracht van een tuchtbeslissing van de gemeentelijke tuchtoverheid volledig ontkracht door in de plaats ervan te komen. Hierdoor zijn ook het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vervatte gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel geschonden, die immers vereisen dat de grondwettelijke autonomie van elke gemeente ten volle kan worden uitgeoefend en wordt geëerbiedigd. Aangezien het niet aan de Raad van State toekomt de ongrondwettigheid van artikel 141 van de Grondwet vast te stellen, moet aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag worden gesteld over de bestaanbaarheid van artikel 141 van het gemeentedecreet met “artikel 162, tweede lid, 2/ en 6/, van de Grondwet samen gelezen met de artikelen 10 en 11, van de Grondwet”.

6. Verwerende partijen werpen in de memorie van antwoord in de eerste plaats tegen dat het middel niet ontvankelijk is. Zij merken op dat verzoekster voor de beroepscommissie geen exceptie heeft doen gelden waarin werd opgeworpen dat aan de beroepscommissie het hervormingsrecht ontzegd moest worden. Met een verwijzing naar “de zogenaamde beginselen van behoorlijk burgerschap” menen verwerende partijen dat verzoekster geen houding mag aannemen “die er op neerkomt dat zij haar argumenten voor de Beroepscommissie ontwikkelt, maar vervolgens, als er een besluit wordt getroffen dat haar niet zint, naar [de Raad van State] trekt om te poneren dat de Commissie hoe dan ook niet zou mogen hervormen”.

Voorts vragen verwerende partijen zich af hoe de voorgestelde prejudiciële vraag in verband kan worden gebracht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Ten slotte betwisten verwerende partijen dat de hervormingsbevoegdheid een inbreuk vormt op de autonomie van de gemeenten.

7. In de laatste memorie herhalen verwerende partijen dat verzoekster niet voor de eerste maal de ongrondwettigheid van de beroepsprocedure mag aanvoeren vóór de Raad van State aangezien zij dat niet deed vóór de

beroepscommissie en zonder meer de rechtspleging van de beroepscommissie aanvaardde. Wat de voorgestelde prejudiciële vraag betreft, stellen verwerende partijen vast “dat er feitelijk toetsing wordt gevraagd aan art. 162 van de Grondwet”, hetzij aan een artikel waaromtrent het Grondwettelijk Hof geen toetsingsbevoegdheid heeft.

Beoordeling

8. Volgens verzoekster had het opwerpen van het eerste middel vóór de beroepscommissie “geen enkel nut”. Zij wijst er daartoe op, in de memorie van wederantwoord, dat de beroepscommissie -een orgaan van actief bestuur zijnde- zelf niet bevoegd was om over het grondwettigheidsprobleem dat in het besproken middel aan de orde wordt gesteld te oordelen, noch om er tenminste een prejudiciële vraag over te stellen.

Dit wordt terecht niet betwist door verwerende partijen.

Naar hun oordeel, evenwel, belet het niet dat verzoekster moest hebben aangegeven “dat een hervorming zonder meer niet aanvaard wordt en dat elke hervorming te vuur en te zwaard voor [de Raad van State] zal betwist worden”, minstens dat zij een voorbehoud moest hebben geformuleerd. Verwerende partijen noemen dit een kwestie van processuele fair-play, van helderheid en transparantie, die op geen enkele wijze de rechten van enige procespartij zou schenden.

De Raad van State ziet het anders. Dat geen enkele partij er nadeel van zou hebben ondervonden mocht verzoekster het besproken middel ook vóór de beroepscommissie hebben aangevoerd, doet niet ter zake. Van een partij mag niet worden verwacht dat zij bezwaren opwerpt waarvan zij redelijkerwijs moet aannemen dat ze gedoemd zijn om verworpen te worden. Er is geen reden om verzoekster de niet-ontvankelijkheid van het middel tegen te werpen vanwege haar houding vóór de beroepscommissie.

9. Luidens artikel 141 van het gemeentedecreet beschikt de beroepscommissie voor tuchtzaken over een hervormingsrecht.

Dit doet volgens het middel vragen rijzen in het licht van de waarborg die verzoekster ten voordele van de gemeenten leest in artikel 162, tweede

lid, 2/ en 6/, van de Grondwet, namelijk dat hun beslissingen enkel aan een (goedkeurings)toezicht kunnen worden onderworpen voor zover ze de wet schenden of het algemeen belang schaden. In de laatste memorie verwijst verzoekster in dit verband bijkomend naar artikel 8 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, ondertekend in Straatsburg op 15 oktober 1985. Daarbij is wel op te merken dat het Vlaams Parlement in artikel 3 van het decreet van 19 maart 2004 houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, ondertekend in Straatsburg op 15 oktober 1985, de toepassing van het tweede lid van genoemd artikel 8 heeft uitgesloten.

In de visie van verzoekster maakt de schending van de voormelde waarborg, die onder vigore van de vroegere regeling wel geëerbiedigd werd, blijkbaar *ipso facto* een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet uit.

Overigens geeft verzoekster in de laatste memorie nog een tweede “invulling” aan de aangevoerde schending van de gelijkheid. Deze invulling spitst zich toe op het verschil met de regeling in de artikelen 113, 114 en 115 van het gemeentedecreet, in verband met de evaluatie van het personeel, die, anders dan het artikel 141 inzake de tucht, niet in een externe beroepsmogelijkheid met hervormingsbevoegdheid voorziet en aldus geen afbreuk doet aan de waarborg die de gemeenten uit het artikel 162, tweede lid, 2/ en 6/, putten.

10. Er is reden, gelet op artikel 26, tweede lid, van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof, om de door verzoekster voorgestelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen.

BESLISSING

1. Aan het Grondwettelijk Hof wordt de volgende prejudiciële vraag gesteld:

“Schendt artikel 141 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 artikel 162, tweede lid, 2/ en 6/, van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, gelezen in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in de mate dat het voormelde artikel 141 de Beroepscommissie voor tuchtzaken een hervormingsbevoegdheid toekent terwijl artikel 162, tweede lid, 2/ en 6/, van de Grondwet het beginsel van de gemeentelijke autonomie vooropstelt en de beslissingen van het gemeentelijke organen enkel aan een

(goedkeurings)toezicht kunnen worden onderworpen voor zover ze de wet zouden schenden of het algemeen belang schaden en terwijl de artikelen 113, 114 en 115 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 geen enkele externe beroepsmogelijkheid met hervormingsbevoegdheid voorzien en daarmee artikel 162, tweede lid, 2/ en 6/, van de Grondwet respecteren door enkel -behoudens voor decretale graden- een interne beroepsprocedure te voorzien en vervolgens louter het klassieke bestuurlijk toezicht?”.

2. De debatten worden heropend.

3. Na ontvangst van het arrest van het Grondwettelijk Hof beschikt elke partij over een termijn van dertig dagen voor het indienen van een memorie, alvorens door het bevoegde lid van het auditoraat een aanvullend verslag wordt opgesteld.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 6 juli 2010, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest