

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 238.751 van 4 juli 2017
in de zaak A. 209.242/X-16.009.**

In zake : de GEMEENTE KRAAINEM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jérôme Sohier
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Emile De Moltaan 19
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Staelens
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Gerard Davidstraat 46/1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 juni 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaams Rand van 24 april 2013 “houdende vernietiging van het besluit van de gemeenteraad te Kraainem van donderdag 14 maart 2013 houdende aanstelling raadsman – schorsing schepen Arnold d’Oreye de Lantremange - beroep tegen tuchtstraf”.

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 Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 mei 2017.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Manuel De Keukelaere, die *loco* advocaat Jérôme Sohier verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Samuel Mens, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Iris Verheven heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Op 25 februari 2013 legt de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand aan A. d'Oreye de Lantremange, schepen te Kraainem, de tuchtstraf van de schorsing voor de duur van drie maanden op.

De gemeenteraad van Kraainem besluit op 14 maart 2013 dat het ereloon van de advocaat die namens de schepen tegen het ministerieel besluit een beroep zal instellen, ten laste zal worden genomen door de gemeente.

Met een brief van 19 maart 2013 laat verzoekster aan de advocaat weten dat de gemeenteraad hem op 14 maart 2013 heeft aangesteld “om de belangen van schepen Arnold d’Oreye de Lantremange te behartigen betreffende het beroep dat hij wenst in te stellen tegen het ministerieel besluit [...] houdende het opleggen van de tuchtstraf van de schorsing voor drie maanden”.

Met de bestreden beslissing van 24 april 2013 vernietigt de Vlaamse minister het gemeenteraadsbesluit van 14 maart 2013. Gemotiveerd wordt onder meer:

“Overwegende dat het besluit waarin een tuchtsanctie wordt opgelegd aan de heer [d]’Oreye de Lantremange enkel betrekking heeft op de persoon van de heer Arnold d’Oreye de Lantremange;

Overwegende dat het gemeentebestuur geen fouten heeft gemaakt en dit een sanctie betreft die werd opgelegd voor handelingen die enkel door de heer d’Oreye de Lantremange persoonlijk werden gesteld;

Overwegende dat overeenkomstig artikel 2 van het Gemeentedecreet, de gemeenten bevoegd zijn voor aangelegenheden van gemeentelijk belang en dat voor de verwezenlijking hiervan gemeenten alle initiatieven kunnen nemen;

Overwegende dat het gemeentelijk belang alle daden omvat die het geheel van de inwoners van een gemeente aanbelangen;

Overwegende dat in casu een individuele tuchtstraf werd opgelegd aan een schepen, de heer Arnold d’Oreye de Lantremange; dat bezwaarlijk kan worden gesteld dat het in beroep gaan tegen deze tuchtstraf een zaak van gemeentelijk belang is;

Overwegende dat de beslissing van de gemeenteraad d.d. 14 maart 2013 om een raadsman aan te stellen om in beroep te gaan tegen de opgelegde tuchtsanctie aan de heer d’Oreye de Lantremange en de erelonen hiervan op zich te nemen, niet onder het gemeentelijk belang valt; dat bijgevolg gemeenschapsgeld van de gemeente Kraainem niet mag worden aangewend om een raadsman voor één individu aan te stellen en te bekostigen;

Overwegende derhalve dat het besluit van de gemeenteraad van 14 maart 2013 in strijd is met artikel 2 van het Gemeentedecreet en de beginselen van behoorlijk bestuur.”

Op verzoek van A. d’Oreye de Lantremange vernietigt de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State met een arrest nr. 237.210 van 30 januari 2017 de tuchtstraf van 25 februari 2013.

IV. Onderzoek van de middelen

Uiteenzetting van de middelen

4.1. Verzoekster leidt een *eerste middel* af “uit de schending van de artikels 41 en 162 van de Grondwet, van artikel 117 van de Nieuwe Gemeentewet, van artikels 2 en 42, §1 van het gemeentedecreet, van de artikels 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende formele motivering van de bestuurshandelingen, van de materiële en formele motiveringsplicht[,] van de manifeste beoordelingsfout evenals uit machtsoverschrijding”.

Toegelicht wordt dat de motivering van de bestreden beslissing niet adequaat is omdat de fouten die aan A. d’Oreye de Lantremange worden verweten, werden “begaan in zijn hoedanigheid van schepen, met volle kennis, en goedkeuring, minstens impliciet, van de gemeentelijke organen van het college van Burgemeester en Schepenen en van de gemeenteraad”. A. d’Oreye de Lantremange is in zijn hoedanigheid van lid van het schepencollege tussengekomen bij de organisatie van de modaliteiten voorafgaand aan de verzending van de electorale oproepingsbrieven. Het tuchtbesluit is hem betekend op het adres van het gemeentehuis. Bijgevolg is het manifest onjuist dat het beroep tegen de tuchtstraf geen zaak van gemeentelijk belang zou zijn.

4.2. Een *tweede middel* voert de schending aan “van de artikels 41 en 162 van de Grondwet, van artikel 117 van de Nieuwe Gemeentewet[,] van artikels 2 en 42, §1 van het gemeentedecreet, van de artikels 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende formele motivering van de bestuurshandelingen, van artikels 7 en 8 van het Europees Handvest inzake de lokale autonomie, zoals goedgekeurd door de wet van 24 juni 2000, van het evenredigheidsbeginsel”, evenals van het verbod op machtsoverschrijding.

Verzoekster zet uiteen dat de verwerende partij duidelijk profiteert van haar situatie als tuchtoverheid (begrijp: toezichthoudende overheid) om A. d’Oreye de Lantremange te hinderen bij een degelijke uitoefening van zijn

grondrecht om in rechte op te treden tegen een tuchtsanctie die hem ten onrechte werd opgelegd. De bestreden beslissing “is, in de context van het administratief toezicht door verwerende partij, disproportioneel t.o.v. enerzijds de beweerde foutieve handelingen van de gemeente, en anderzijds t.o.v. de belangen die gewaarborgd moeten worden m.b.t. de lokale autonomie”.

5.1. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoekster met betrekking tot het eerste middel dat de tuchtvervolgning niet gesteund is op een handeling die A. d'Oreye de Lantremange “als persoon” stelde, maar “als deel van een collegiaal orgaan”. Zij zegt niet zomaar een raadsman te hebben toegekend aan een individu, maar een raadsman te hebben aangesteld “in de mate dat ze het van gemeentelijk belang achtte om de bijstand van een raadsman te verzekeren aan één van haar schepenen dewelke gehandeld had bij een collegiale bevoegdheid van het college van Burgemeester en Schepenen”.

5.2. Wat het tweede middel betreft, wijst verzoekster erop dat het gedrag dat de schepenen verweten wordt beperkt blijft tot een handeling die hij stelde bij de uitoefening van een collegiale bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen. In de mate dat deze handeling “geschiedde met minstens impliciete goedkeuring van de gemeentelijke organen van het college van Burgemeester en Schepenen en van de gemeenteraad” mocht verzoekster oordelen dat de aanstelling van een raadsman van gemeentelijk belang was.

6. In de laatste memorie schrijft verzoekster nog dat de Raad van State in zijn arrest nr. 237.210 van 30 januari 2017 heeft geoordeeld dat de tuchtoverheid niet op grond van toereikende gegevens tot het oordeel was gekomen dat er een tuchtrechtelijke inbreuk voorhanden was. Gezien dit resultaat “lijkt de tussenkomst van een raadsman zeker niet nutteloos te zijn geweest”.

Beoordeling

7. De gemeentelijke autonomie die verzoekster aan de in de middelen aangevoerde bepalingen ontleent, is niet onbegrensd. Artikel 162,

tweede lid, 6°, van de Grondwet voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid van het optreden van de wetgevende macht om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad.

Aldus bepaalt artikel 255, § 1, van het gemeentedecreet dat de Vlaamse regering de besluiten van de gemeenteoverheid kan vernietigen, met dien verstande dat – gelet op artikel 249 van het gemeentedecreet – de toezichthoudende overheid zich bij de uitoefening van het toezicht beperkt tot een toetsing aan het recht en aan het algemeen belang, zijnde elk belang dat ruimer is dan het gemeentelijk belang.

Overeenkomstig artikel 8, 3, van het Europees Handvest van 15 oktober 1985 inzake lokale autonomie, zoals goedgekeurd bij decreet van 19 maart 2004 ‘houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie’, dient administratief toezicht op lokale autoriteiten zodanig te worden uitgeoefend dat er sprake is van evenredigheid tussen de interventie van de toezichthoudende autoriteit en de belangen die deze beoogt te dienen.

8. Te dezen heeft de verwerende partij de bestreden beslissing vernietigd omdat verzoekster ermee haar in artikel 2 van het gemeentedecreet bedoelde bevoegdheid voor aangelegenheden van gemeentelijk belang te buiten ging, doordat immers het in beroep gaan tegen de tuchtstraf van A. d'Oreye de Lantremange geen zaak van gemeentelijk belang betreft.

9. De tuchtstraf van 25 februari 2013 is aan A. d'Oreye de Lantremange opgelegd om reden van een persoonlijke tekortkoming. In het tuchtverslag van 15 januari 2013 is zelfs uitdrukkelijk overwogen dat het college ter zake geen enkele beslissing had genomen (arrest nr. 237.210, nr. 12).

De tuchtstraf is uiteindelijk door de Raad van State bij arrest nr. 237.210 van 30 januari 2017 vernietigd geworden omdat het bestrafte, persoonlijk begane tuchtvergriep niet genoegzaam vaststaat.

10. In de door het bestreden besluit vernietigde gemeenteraadsbeslissing van 14 maart 2013 beperkt verzoekster zich wat de motivering van het gemeentelijk belang betreft tot de loutere affirmatie “dat het algemeen gemeentelijk belang er baat bij heeft dat de beslissing [...] zou worden vernietigd”.

Blijkens stuk 3 van het administratief dossier heeft nadien het college van burgemeester en schepenen, op de uitdrukkelijke vraag van de verwerende partij, het gemeentelijk belang gemotiveerd door te doen gelden dat A. d'Oreye de Lantremange tijdens zijn schorsing dan wel vervangen wordt door de eerste opvolger, maar dat die eerste opvolger niet dezelfde nodige kennis van zaken heeft als A. d'Oreye de Lantremange.

Pas nadat verzoekster in de bestreden beslissing kon lezen dat het in beroep gaan tegen de tuchtstraf niet van gemeentelijk belang is omdat de tuchtstraf enkel betrekking heeft op de persoon van A. d'Oreye de Lantremange en er geen fouten door het gemeentebestuur zijn gemaakt, wordt voor het eerst vóór de Raad van State geargumenteed dat het gemeentelijk belang hierin schuilt dat A. d'Oreye de Lantremange het vermeende tuchtvergriep beging “met minstens impliciete goedkeuring” van de gemeente.

11. Die uitleg is bepaald laat. Het tast de geloofwaardigheid ervan aan.

Als overigens het in beroep gaan tegen de tuchtstraf een zaak van gemeentelijk belang is en de tuchtstraf beweerdelijk een handeling bestraft die namens of met de goedkeuring van de gemeente zou zijn gesteld, rijst bovendien de vraag waarom verzoekster er dan niet zelf, in eigen naam, een beroep tegen instelde, maar alleen besliste om de kosten te dragen van de aanstelling van een raadsman voor A. d'Oreye de Lantremange. Hierover ter terechtzitting uitdrukkelijk ondervraagd, blijft verzoekster het antwoord schuldig.

12. Dat de vernietiging van de tuchtstraf aantoonst dat de tussenkomst van een raadsman niet nutteloos was, mag waar zijn, maar het laat geen enkele conclusie toe met betrekking tot de vraag of de bekostiging van die raadsman al dan niet een kwestie van gemeentelijk belang was.

Wel staat de vernietiging van de tuchtstraf dat, anders dan verzoekster beweert, de bestreden beslissing A. d'Oreye de Lantremange niet heeft gehinderd bij een degelijke uitoefening van zijn grondrecht om tegen de tuchtsanctie in rechte op te treden. Ten andere zou die hinder in voorkomend geval nog niet hebben uitgewezen dat het dus van gemeentelijk belang was om de betrokkene van de bijstand van een advocaat te verzekeren.

13. Alle concrete omstandigheden in acht genomen kan verzoekster er met haar uitspraak dat A. d'Oreye de Lantremange namens het college van burgemeester en schepenen handelde, of alleszins met diens impliciete goedkeuring, niet van overtuigen dat de bestreden beslissing een onjuiste invulling aan de notie gemeentelijk belang zou hebben gegeven door de gemeenteraadsbeslissing van 14 maart 2013 te vernietigen omdat het niet onder het gemeentelijk belang valt gemeenschapsgeld van de gemeente te gebruiken om een raadsman aan te stellen en te bekostigen ter verdediging van A. d'Oreye de Lantremange met betrekking tot een tuchtsanctie die hem is opgelegd voor een persoonlijk begane tekortkoming.

14. Evenmin doet verzoekster een onevenredigheid aannemen tussen de interventie van de toezichthoudende autoriteit en de belangen die deze beoogt te dienen.

Inzonderheid kan geen disproportionaliteit worden vastgesteld “t.o.v. [...] de beweerde foutieve handelingen van de gemeente” of “t.o.v. de belangen die gewaarborgd moeten worden m.b.t. de lokale autonomie”. Het blijkt niet dat de verwerende partij geen goede redenen had om de belangen die verzoekster met de gemeenteraadsbeslissing van 14 maart 2013 wilde dienen niet te beschouwen als “belangen die gewaarborgd moeten worden m.b.t. de lokale

autonomie” en dat zij bijgevolg de gemeenteraadsbeslissing van 14 maart 2013 ten onrechte voor foutief heeft gehouden en heeft vernietigd.

15. De middelen worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vier juli 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust