

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.047 van 12 september 2017
in de zaak A. 211.088/X-16.016.**

In zake : 1. Malika ABBAD
 2. de VZW FORUM VAN ETNISCH-CULTURELE
 MINDERHEDEN (VZW Minderhedenforum)
 3. de VZW ELLA - KENNISCENTRUM GENDER EN
 ETNICITEIT
 4. de VZW VROUWEN OVERLEG KOMITEE (VOK)
 5. de VZW ART@AZIRA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Joos Roets en Stefan Sottiaux
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Grotehondstraat 14
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD BRUSSEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Uyttendaele
kantoor houdend te 1060 Brussel
Bronstraat 68
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 december 2013, strekt tot de
nietigverklaring van :

“- de beslissing van de gemeenteraad van de Stad Brussel [...] van
21 oktober 2013 houdende de goedkeuring van een deontologische code
voor het gemeentelijk personeel, alsmede houdende de wijziging van het
arbeidsreglement van de Stad Brussel [...];

- alsmede de deontologische code, zoals goedgekeurd door de
voornoemde beslissing van de gemeenteraad van de Stad Brussel [...] van
21 oktober 2013; in het bijzonder het verbod (onder de titel
‘onpartijdigheid’) ‘om zijn filosofische overtuigingen (te) verkondigen op
het werk, tijdens de werkuren.’”

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Diane Mareen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 juni 2017.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joos Roets, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaten Joëlle Sautois en Renaud Van Melsen, die *loco* advocaat Marc Uyttendaele verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Diane Mareen heeft een met dit arrest andersluidend 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. Precisering van het voorwerp

3. De gemeenteraad van de stad Brussel beslist op 21 oktober 2013 een deontologische code aan te nemen die een bijlage zal uitmaken van het

arbeidsreglement en, overeenkomstig het nieuw artikel 13 van dit arbeidsreglement, door alle personeelsleden geëerbiedigd moet worden.

Onder punt E. 'Integriteit en onpartijdigheid', rubriek 'Onpartijdigheid', schrijft de deontologische code onder meer voor dat het onpartijdig, neutraal en loyaal uitoefenen van de functie als gevolg heeft "dat er geen politieke of religieuze tekenen mogen gedragen worden op het werk en evenmin mag men zijn filosofische overtuigingen verkondigen op het werk, tijdens de werkuren".

4. Volgens de verwerende partij beogen verzoeksters alleen de vernietiging van de passus over het verkondigen van de filosofische overtuigingen. Ook de eerste auditeur-afdelingshoofd komt in haar verslag tot die conclusie.

Het wordt ter terechtzitting door de raadsman van de verzoeksters bevestigd.

Het voorwerp van het beroep is bijgevolg beperkt tot dit door de deontologische code voorgeschreven spreekverbod.

IV. Belang

Exceptie

5. Eerste verzoekster, gemeenteraadslid van de stad Brussel, doet in het verzoekschrift gelden "zowel een persoonlijk als functioneel belang" bij het beroep te bezitten: de kiezers mogen van haar verwachten dat zij al het nodige doet om eventuele grondwetsschendingen vanwege de gemeenteraad te voorkomen en aan te vechten; zij is aan de inwoners van de stad politieke verantwoording verschuldigd voor de gemeenteraadsbeslissingen waaraan zij heeft meegewerkt; het opgelegde spreekverbod raakt ook haar goede functioneren doordat haar verhinderd wordt om de vrije mening van het personeel te

vernemen, en vrij in gesprek met hen te treden “en zodoende invloed uit te oefenen op de democratische, politieke en syndicale opinie- en besluitvorming van deze personeelsleden”.

Wat de tweede verzoekster betreft, wordt in het verzoekschrift aangevoerd dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en ongunstig kan worden geraakt door de bestreden norm; het belang is niet beperkt tot de individuele belangen van haar leden en het blijkt niet dat het maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd; tweede verzoekster meent overigens sowieso ook over een eigen wettelijk belang te beschikken “krachtens artikel 25 van de Ordonnantie van 4 september 2008 ter bevordering van diversiteit en ter bestrijding van discriminatie in het Brussels gewestelijk openbaar ambt, alsmede krachtens artikel 27, § 1 van de Ordonnantie van 4 september 2008 betreffende de strijd tegen discriminatie en de gelijke behandeling op het vlak van de tewerkstelling” (hierna de ordonnances van 4 september 2008).

Voorts wordt in het verzoekschrift uiteengezet dat ook de derde, vierde en vijfde verzoekster een maatschappelijk doel van bijzondere aard hebben dat ongunstig geraakt kan worden door de bestreden bepaling, dat hun belang niet beperkt is tot de individuele belangen van de leden en dat niet blijkt dat ze het maatschappelijk doel niet (meer) werkelijk nastreven.

6. Volgens de memorie van antwoord is het beroep evenwel onontvankelijk bij gebrek aan belang.

Gemeenteraadsleden hebben er geen belang bij een beslissing te betwisten waartegen ze gekant waren. De Raad van State is geen “instantie van hoger beroep” die open staat voor de minderheidsleden van vergaderingen met beslissingsrecht.

Voorts valt het de verwerende partij op dat alleen tweede verzoekster verklaart een wettelijk belang te hebben bij de toepassing van de

ordonnanties van 4 september 2008. Er volgt uit dat de derde tot en met vijfde verzoekster niet kunnen worden gezien als verenigingen die de mensenrechten beschermen en dat zij “niet het recht hebben om de nietigverklaring van de bestreden beslissing te vorderen”. Geen enkele van die verzoeksters toont concreet of met behulp van voorbeelden aan op welke wijze de bestreden beslissing, die betrekking heeft op de organisatie van het gemeentelijk ambtenarenapparaat, afbreuk zou doen aan een bepaald punt van hun doel.

Wat tweede verzoekster betreft, werpt de verwerende partij tegen dat zij niet uitlegt hoe de bestreden wijziging afbreuk kan doen aan de goede verstandhouding tussen mensen buiten het gemeentelijk ambtenarenapparaat en dat zij evenmin het gebrek aan verstandhouding binnen de gemeentelijke diensten als gevolg van de bestreden beslissing aantoont. Wat het aangevoerde eigen wettelijk belang van tweede verzoekster betreft, meent de verwerende partij dat de stad Brussel niet onder het toepassingsgebied van de ordonnanties van 4 september 2008 valt. Ten slotte ziet de verwerende partij niet in hoe de aangevochten wijziging, die de rechten en verplichtingen van het personeel beschrijft, beweerdelijk kan ingaan tegen het opzet om de vertegenwoordiging van alle componenten van de bevolking in een overheidsbetrekking te bevorderen.

Beoordeling

7. Eerste verzoekster is geen personeelslid van de verwerende partij en is dan ook niet zelf gehouden tot de naleving van de bestreden bepaling van de deontologische code. Wel nam zij als gemeenteraadslid deel aan de stemming over de bestreden bepaling en is zij het met het voorschrift niet eens.

Als gemeenteraadslid mag zij zich ter staving van haar belang op de miskennis van de prerogatieven verbonden aan haar mandaat van gemeenteraadslid beroepen. Dit kan er evenwel geen afbreuk aan doen dat gemeenteraden beraadslagende vergaderingen zijn die beslissen volgens het meerderheidsbeginsel en dat een beroep op de miskennis van de prerogatieven

er niet toe strekt om misnoegde leden van de minderheid in staat te stellen bij de Raad van State de wettigheid ter sprake te brengen van gemeenteraadsbeslissingen die zij niet tot stand wensten te zien komen.

Noch is verzoekster er als gemeenteraadslid persoonlijk en direct verantwoordelijk voor dat de gemeenteraad geen ongrondwettige of onwettige beslissing neemt, noch is zij er jegens de inwoners en kiezers van de gemeente persoonlijk en direct toe gehouden al het mogelijke te doen om dergelijke gemeenteraadsbeslissingen aan te vechten. In zoverre ook een bezoekrecht van de gemeentelijke instellingen en diensten tot verzoeksters prerogatieven als gemeenteraadslid behoort, maakt zij in ieder geval niet aannemelijk dat dit impliceert dat zij in de gelegenheid moet zijn om van de personeelsleden “vrij meningen en opinies te vernemen van filosofische en ideologische aard”.

Eerste verzoekster toont niet aan over het vereiste belang te beschikken.

8. In zoverre een vereniging zonder winstoogmerk die bij de Raad van State een beroep instelt, niet haar persoonlijk belang aanvoert, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang, dat zij een collectief belang verdedigt, dat haar maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt, en dat niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

9. Blijkens artikel 4 van haar statuten heeft tweede verzoekster tot doel om, als spreekbuis van de etnisch-culturele minderheden in Vlaanderen en Brussel, te strijden tegen discriminatie en voor de mensenrechten, voor de erkenning en versterking van de maatschappelijke deelname van etnisch-culturele minderheden en voor de goede verstandhouding tussen mensen en groepen met verschillende achtergronden. Dat maatschappelijk doel is van bijzondere aard en derhalve onderscheiden van het algemeen belang.

Met de tweede verzoekster wordt aangenomen dat het bestreden voorschrift van aard kan zijn, door de beperking waarin het voorziet, een spontane en open communicatie te bezwaren. Het kan er aldus toe bijdragen de goede verstandhouding en empathie tussen, inzonderheid, mensen en groepen met verschillende achtergronden te bemoeilijken, en kan zo speciaal hinderlijk zijn voor wie tot die etnisch-culturele minderheden behoort en aan het Brusselse ambtenarenapparaat wil participeren. De aangevochten bepaling mag geacht worden het maatschappelijk doel van tweede verzoekster te raken.

Met het voorliggende beroep verdedigt tweede verzoekster in elk geval een collectief belang, waarvan niet wordt betoogd, laat staan nog blijkt, dat zij het niet daadwerkelijk (meer) zou nastreven.

Alleszins om die redenen gaat de besproken exceptie niet op wat tweede verzoekster betreft.

10. Derde verzoekster beoogt op individueel vlak meisjes en vrouwen, maar ook jongens en mannen, te versterken zodat zij hun eigen keuzes maken; bij de verschillende etnische minderheden wil zij het interne debat rond genderkwesties voeden; en binnen de “grote” samenleving wil zij werken aan “een grotere gevoeligheid rond het kruispunt tussen gender en etniciteit”.

Vierde verzoekster heeft specifiek tot doel te overleggen en actie te voeren met betrekking tot de emancipatie van vrouwen en de behartiging van hun belangen op breed maatschappelijk vlak.

Vijfde verzoekster, die zich in de eerste plaats op vrouwen richt, heeft tot doel culturele en artistieke evenementen te organiseren om mensen van verschillende origines en achtergronden samen te brengen rond waarden als gelijke rechten, fair trade en respect voor diversiteit en individuele keuzes.

Anders dan het geval is voor tweede verzoekster, wordt wat de derde, vierde en vijfde verzoekster betreft niet afdoende aannemelijk gemaakt dat

het verband tussen de bestreden bepaling en hun maatschappelijk doel zodanig is dat de bepaling geacht kan worden dit maatschappelijk doel te raken.

11. Ook in zoverre de derde tot vijfde verzoekster zich voor het eerst in de memorie van wederantwoord, naast een collectief belang, op een persoonlijk belang bij het gevorderde beroepen, kunnen zij er niet van overtuigen dat het om meer dan een vaag, theoretisch en hypothetisch alibi gaat. Namelijk zou de bestreden bepaling hen belemmeren “om in partnerschap met de Stad Brussel (en haar organen, de personeelsleden) op optimale wijze informatie uit te wisselen en om evenementen door en/of ten gunste van de doelgroepen van deze verenigingen te ontwikkelen in de Stad Brussel”.

Welke “beoogde informatie-uitwisseling en evenementen” concreet onmogelijk dreigen te zijn doordat de personeelsleden van de verwerende partij in hun communicatie met de derde tot vijfde verzoekster niet hun filosofische overtuigingen mogen verkondigen op het werk, is voor de Raad van State niet inzichtelijk gemaakt en evenmin spontaan duidelijk.

12. De exceptie is gegrond, behoudens wat tweede verzoekster betreft.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

13. Tweede verzoekster voert in een eerste middel de schending aan van het recht op vrijheid van meningsuiting, gewaarborgd door artikel 19 van de Grondwet al dan niet in samenhang gelezen met onder meer artikel 10 van het Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM). Toegelicht wordt onder meer dat de zinsnede “en evenmin mag men zijn filosofische overtuigingen verkondigen op het werk, tijdens de werkuren” zeer “ruim en meerduidig” geïnterpreteerd kan worden, zodat ze onvoldoende voorzienbaar is om een beperking van de vrijheid van meningsuiting te kunnen rechtvaardigen.

Bovendien kan volgens tweede verzoekster worden vastgesteld dat de bestreden bepaling niet is ingegeven door een dringende behoefte die zou bestaan in de Belgische democratische samenleving. Ten slotte is de bepaling niet pertinent, niet noodzakelijk en disproportioneel.

14. De verwerende partij betwist het middel. Onder meer doet zij in de memorie van antwoord gelden, in verband met de voorzienbaarheidsvereiste, dat men niet kan beweren “dat de Deontologische Code de personeelsleden eenvoudigweg wil verhinderen hun overtuigingen uit te drukken”:

“De vrijheid van meningsuiting wordt echter beperkt tot de gevallen waarin ze zich, als gevolg van de plicht inzake terughoudendheid, niet op hun overtuigingen kunnen beroepen om te weigeren de taken uit te voeren waarmee ze bij de gemeentelijke administratie zijn belast [...].

De betwiste beslissing is een louter interne handeling en de personeelsleden hebben kennis van de reële draagwijdte van de Deontologische Code. De personeelsleden kunnen het advies van hun hiërarchische meerdere of hun vakbond inwinnen om alle twijfel over de draagwijdte van deze beperking weg te nemen.

Aldus voldoet de bestreden beslissing aan de voorzienbaarheidvereiste als bedoeld in artikel 10, §2 EVRM.”

In de laatste memorie voegt de verwerende partij ter zake toe:

“De Stad Brussel wil zijn personeelsleden bijgevolg niet beletten hun filosofische of religieuze overtuigingen vrij uit te drukken, wel wil de Stad eenvoudigweg vermijden dat de goede werking van zijn openbare diensten van algemeen belang wordt verstoord door gedragingen die onverzoenbaar zijn met de plicht van terughoudendheid, onpartijdigheid en loyaliteit van de personeelsleden.

Bijgevolg kunnen de filosofische en religieuze overtuigingen van de personeelsleden niet rechtvaardigen dat ze hun taken niet uitvoeren. Aldus moet de betwiste passage alleen en uitsluitend in deze betekenis worden geïnterpreteerd.”

Beoordeling

15. Het wordt door partijen terecht niet betwist dat de in het middel aangevoerde vrijheid van meningsuiting niet absoluut is en dat een beperking ervan onder voorwaarden mogelijk is. Tot die voorwaarden behoort dat de

beperking moet beantwoorden aan een dwingende sociale behoefte en dat de ervoor aangevoerde redenen relevant en toereikend moeten zijn.

16. Te dezen voorziet de bestreden bepaling in een algemeen verbod voor de personeelsleden om hun filosofische overtuigingen te verkondigen op het werk, teneinde wezenlijk veilig te stellen dat zij niet weigeren hun taken om filosofische en religieuze redenen uit te voeren.

Op goede grond wijst tweede verzoekster, in de memorie van wederantwoord, op de discrepantie tussen de tekst van het verbod en wat er maar mee bedoeld blijkt te zijn.

In de gegeven omstandigheden wordt vastgesteld dat de bestreden beperking, zo ruim als ze geformuleerd werd, zonder voldoende rechtvaardiging is.

17. Het middel verantwoordt de vernietiging van de aangevochten bepaling.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt in de deontologische code, goedgekeurd bij beslissing van de gemeenteraad van de stad Brussel van 21 oktober 2013, in punt E ‘Integriteit en onpartijdigheid’, rubriek ‘Onpartijdigheid’, derde alinea, de woorden: “en evenmin mag men zijn filosofische overtuigingen verkondigen op het werk, tijdens de werkuren”.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep van tweede verzoekster, begroot op 175 euro.

De kosten van het beroep van eerste, derde, vierde en vijfde verzoekster, begroot op 700 euro, komen te hunnen laste, elk voor een vierde.

3. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust