

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.319 van 26 december 2023
in de zaak A. 240.797/X-18.540**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de STAD SINT-TRUIDEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Koen Geelen
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Gouverneur Roppesingel 131
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 23 december 2023, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van “de beslissing van de gemeenteraad van 22 december 2023 enkel ter kennis gebracht per e-mail van 23 december 2023 om 10u46 om de heer [...] op te roepen voor een hoorzitting [...] op dinsdag 26 december 2023 om 17u00 om er zijn verdediging voor te dragen over de mogelijkheid voor de gemeenteraad om hem te ontslaan op grond van artikel 194/1, Decreet Lokaal Bestuur [...]”.

Daarnaast vordert verzoeker om bij voorlopige maatregel “het verbod op te leggen aan de gemeenteraad [...] om op dinsdag 26 december 2023 om 17u00 het agendapunt te behandelen met betrekking tot de beëindiging van de hoedanigheid van statutair ambtenaar [...] in toepassing van artikel 194/1, Decreet

Lokaal Bestuur *juncto* artikel 35, Arbeidsovereenkomstenwet tot de Raad van State zich heeft kunnen uitspreken over de voorliggende vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid [...]”. Als tweede voorlopige maatregel vraagt hij “het verbod op te leggen aan de gemeenteraad [...] om toepassing te maken van artikel 194/1, Decreet Lokaal Bestuur *juncto* artikel 35, Arbeidsovereenkomstenwet en de hoedanigheid van statutair personeelslid [...] te beëindigen om dringende reden op basis van de in de bestreden beslissing aangehaalde (vermeende) ernstige tekortkomingen”. In ondergeschikte orde vraagt hij “het verbod op te leggen aan de gemeenteraad [...] om op dinsdag 26 december 2023 om 17u00 een hoorzitting te organiseren in het kader van de toepassing van artikel 194/1, Decreet Lokaal Bestuur *juncto* artikel 35, Arbeidsovereenkomstenwet en de hoedanigheid van statutair personeelslid [...] te beëindigen om dringende reden op basis van de in de bestreden beslissing aangehaalde (vermeende) ernstige tekortkomingen en deze hoorzitting uit te stellen naar minstens de week van 08 januari 2024 zodat het recht van verdediging, minstens de hoorplicht op nuttige wijze kan worden uitgeoefend”. Dit onder verbeurte van een “globale dwangsom van 100.000,00 euro” in geval de verwerende partij “zich niet zou gedragen naar de onthoudingsverplichtingen zoals gevraagd in één van voorgaande voorlopige maatregelen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 december 2023, om 14.00 uur.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom De Sutter, die verschijnt voor verzoeker en advocaat Koen Geelen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Pierrot T'Kindt 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. Verzoeker is statutair ambtenaar in dienst van de verwerende partij. Tegen hem loopt een tuchtprocedure.

3.2. Op 22 december 2023 beslist de gemeenteraad om verzoeker “op te roepen voor een hoorzitting door de gemeenteraad [...] op dinsdag 26 december 2023 om 17u00 [...] om er zijn verdediging voor te dragen over de mogelijkheid voor de gemeenteraad om hem te ontslaan op grond van artikel 194/1 Decreet Lokaal bestuur omwille van de mogelijke ernstige tekortkoming [...]”.

Deze beslissing steunt onder meer op de volgende motieven:

“De gemeenteraad is bij hoogdringendheid samengeroepen over de beslissing van de beroepscommissie voor tuchtzaken die het stadsbestuur op vrijdag 22 december 2023 ontving inzake het beroep [...] tegen de beslissing van de tuchtcommissie van 21 augustus 2023 waarbij [...] bij wijze van tuchtmaatregel ontslagen werd van ambtswege.

In haar beslissing vernietigt de beroepscommissie de ontslagbeslissing.
[...]

De gemeenteraad stelt vast dat deze elementen mogelijkerwijze het verder functioneren van [...] in de stedelijke administratie onmogelijk maakt, zodat de gemeenteraad moet nagaan of zij gebruik wil maken van het ontslagrecht in artikel 194/1 van het Decreet Lokaal bestuur.

De wetgever heeft bij decreet van 16 juni 2023 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, wat betreft de beëindiging van de hoedanigheid van het statutaire personeelslid, de ontslagregeling van contractuele zoals bepaald in de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten overeenkomstig van toepassing verklaard op statutaire ambtenaren en de mogelijkheid om als tuchtsanctie ontslag om ambtswege op te leggen,

geschrapt uit artikel 200 decreet lokaal bestuur. De wijzigingen die uit het voornoemde decreet volgde zijn in het decreet lokaal bestuur in werking getreden op 1 oktober 2023.

Door deze decreetwijziging wordt de mogelijkheid om personeelsleden te ontslaan omwille van een dringende redenen zoals vermeld in artikel 35 van de Wet op de arbeidsovereenkomsten, overeenkomstig van toepassing verklaard op statutaire personeelsleden.

Dit artikel bepaalt:

‘Elke partij kan de overeenkomst zonder opzegging of vóór het verstrijken van de termijn beëindigen om een dringende reden die aan het oordeel van de rechter wordt overgelaten en onverminderd alle eventuele schadeloosstellingen.

Onder dringende reden wordt verstaan de ernstige tekortkoming die elke professionele samenwerking tussen de werkgever en de werknemer onmiddellijk en definitief onmogelijk maakt.

Ontslag om een dringende reden mag niet meer zonder opzegging of vóór het verstrijken van de termijn worden gegeven, wanneer het feit ter rechtvaardiging ervan sedert ten minste drie werkdagen bekend is aan de partij die zich hierop beroept.

Alleen de dringende reden waarvan kennis is gegeven binnen drie werkdagen na het ontslag kan worden aangevoerd ter rechtvaardiging van het ontslag zonder opzegging of vóór het verstrijken van de termijn.

Op straffe van nietigheid, geschiedt de kennisgeving van de dringende reden hetzij bij een ter post aangetekende brief, hetzij bij gerechtsdeurwaardersexploot.

Deze kennisgeving kan ook geschieden door afgifte van een geschrift aan de andere partij.

De handtekening van deze partij op het duplicaat van dit geschrift geldt enkel als bericht van ontvangst van de kennisgeving.

De partij die een dringende reden inroept, dient hiervan het bewijs te leveren; bovendien moet zij bewijzen dat zij de termijnen voorzien in het derde en vierde lid geëerbiedigd heeft.’

De driedaagse termijn voor een ontslag om dringende reden noopt tot een hoogdringende samenkomst van de gemeenteraad. [...]”

IV. Rechtsmacht van de Raad van State - Ontvankelijkheid van de vordering

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt op dat de Raad van State zonder rechtsmacht is omdat op grond van artikel 194/2 van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (hierna: het decreet lokaal bestuur) de rechtbanken, vermeld in artikel 578 en 607 van het Gerechtelijk Wetboek - dit zijn

respectievelijk de arbeidsrechtbanken en de arbeidshoven - bevoegd zijn voor geschillen over de beëindiging van de hoedanigheid van het statutaire personeelslid. De bevoegdheidstoewijzing aan de arbeidsrechtbanken en de arbeidshoven zou ook betrekking hebben op de “accessoria van de vordering”, zoals “de mogelijke schorsing van de tenuitvoerlegging ervan en de eventuele voorlopige maatregelen daaromtrent”. Daarenboven zou de bestreden beslissing voor verzoeker niet griefhoudend zijn omdat hij enkel wordt opgeroepen om “zijn verdediging te horen voordragen omtrent de mogelijke toepassing van artikel 194/1 [van het decreet lokaal bestuur]”.

5. Ter terechtzitting laat verzoeker gelden dat de Raad van State bevoegd is om elke administratieve rechtshandeling te schorsen en te vernietigen, dat de thans bestreden beslissing afsplitsbaar is van een nog te nemen beslissing tot ontslag om dringende redenen met toepassing van artikel 35 van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’ en dat zolang geen ontslagbeslissing is genomen geen rechtsmiddel bij de arbeidsrechtbank kan worden aangewend. Voorts argumenteert verzoeker dat hij wel degelijk belang heeft bij de ingestelde vordering aangezien hij “zonder enige preventieve rechtsbescherming” het slachtoffer dreigt te worden van een “manifest willekeurig en wederrechtelijk ontslag om dringende redenen”. Ook wijst hij erop in een toestand van “onherroepelijk schadelijke gevolgen” terecht te zullen komen als het ontslag doorgang kan vinden zonder beroep te kunnen doen op de rechtsbescherming van de Raad van State. Volgens verzoeker is er geen sprake van een louter voorbereidende beslissing, maar van een “voorbeslissing die onmiddellijk en onherroepelijk griefhoudend is”.

Beoordeling

6. Krachtens artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling Bestuursrechtspraak bij wijze van arresten uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens machtsoverschrijding ingesteld tegen de akten en reglementen van (onder meer) de onderscheiden

administratieve overheden althans “indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend”.

De vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State is derhalve algemeen en residuair. Zij is algemeen, in die zin dat de Raad van State de natuurlijke rechter is in het administratiefrechtelijk annulatieberoep en dat alle eenzijdige administratieve rechtshandelingen in principe voor dit rechtscollege kunnen worden bestreden. Zij is echter tezelfdertijd residuair: de Raad van State heeft immers enkel rechtsmacht “indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend” wat inhoudt dat “de Raad van State zonder rechtsmacht is om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring van een handeling van een administratieve overheid wanneer de wet de kennisname van het geschil aan de hoven en rechtbanken heeft toegewezen” (Cass. 27 november 2020, C.17.03.03.N).

7. Artikel 194/1 van het decreet lokaal bestuur, ingevoegd bij artikel 8 van het decreet van 16 juni 2023 ‘tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, wat betreft de beëindiging van de hoedanigheid van het statutaire personeelslid’ (hierna: het decreet van 16 juni 2023), bepaalt:

“Met behoud van de toepassing van artikel 194, vierde lid, van dit decreet zijn voor de beëindiging van de hoedanigheid van het statutaire personeelslid artikel 15 en titel I, hoofdstuk IV, van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, met uitzondering van artikel 33, 37, § 1, vijfde lid, § 2 tot en met § 4, artikel 37/3, 37/5, 37/7, 37/11, 38 en 39bis, van overeenkomstige toepassing.

De beëindiging van de hoedanigheid van het statutaire personeelslid mag niet kennelijk onredelijk zijn. De beëindiging is gebaseerd op redenen die verband houden met het gedrag of de geschiktheid van het personeelslid of berusten op noodwendigheden voor de werking van het bestuur. Het mag geen beëindiging zijn waartoe nooit beslist zou zijn door een normaal en redelijk handelend lokaal bestuur.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de beëindiging van het statutaire dienstverband.”

Betwist wordt niet dat de bestreden gemeenteraadsbeslissing genomen werd in het kader van een procedure die finaal kan leiden tot een beslissing van de gemeenteraad waarbij op grond van artikel 194/1 van het decreet lokaal bestuur een einde wordt gesteld aan de statutaire tewerkstelling van verzoeker.

8. Artikel 194/2 van het decreet lokaal bestuur luidt als volgt:

“De rechtbanken, vermeld in artikel 578 en 607 van het Gerechtelijk Wetboek van 10 oktober 1967, zijn bevoegd voor geschillen over de beëindiging van de hoedanigheid van het statutaire personeelslid, vermeld in artikel 194/1 van dit decreet.”

De bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken en de arbeidshoven sedert 1 oktober 2023 (zie artikel 12 van het decreet van 16 juni 2023) staat eraan in de weg dat de Raad van State op grond van de algemene (residuaire) bevoegdheid die hij put uit het aangehaalde artikel 14, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kennis zou nemen van voorliggende vordering.

Zonder uitspraak te moeten doen over het al dan niet afsplitsbaar karakter van de bestreden gemeenteraadsbeslissing, kan de uitoefening van de residuaire wettigheidscontrole door de Raad van State in elk geval niet inhouden dat de Raad zich rechtstreeks of onrechtstreeks mengt in het eigenlijke geschil over de beëindiging van de statutaire tewerkstelling, in het bijzonder door de rechtsgeldigheid te beoordelen van het ontslag om dringende reden in het licht van artikel 35 van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’. In dit geval voert verzoeker in zijn verzoekschrift enkel middelen aan die de Raad van State niet kan beoordelen zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheid die door de decreetgever uitdrukkelijk aan de arbeidsrechtbanken en arbeidshoven is toegewezen.

De omstandigheid dat artikel 194/2 van het decreet lokaal bestuur naar het oordeel van verzoeker een vermindering van de rechtsbescherming zou inhouden, brengt de Raad van State er niet toe zich een bevoegdheid tot geschilbeslechting toe te eigenen die de decreetgever aan andere rechtscolleges heeft toegewezen.

9. Een beroep tot nietigverklaring moet krachtens artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben. Onder rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling dient te worden verstaan een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel zodanige wijziging te beletten. De bestuurshandeling moet de rechtzoekende uit zichzelf onmiddellijk en effectief kunnen benadelen.

Zelfs indien aangenomen zou worden dat de Raad van State over de vereiste rechtsmacht beschikt, moet vastgesteld worden dat met de bestreden akte de gemeenteraad zijn voornemen kenbaar maakt om verzoeker wegens dringende redenen te ontslaan en dat verzoeker wordt uitgenodigd op een hoorzitting om zijn verdediging te voeren tegen dat voornemen.

De bestreden akte is op het eerste gezicht een louter voorbereidende handeling die op zich de rechtstoestand van verzoeker niet wijzigt en die de gemeenteraad er in elk geval niet toe bindt om verzoeker in de nabije toekomst om dringende redenen te ontslaan.

10. Uit wat voorafgaat volgt dat de vordering moet worden verworpen.

V. Vordering tot het opleggen van voorlopige maatregelen met dwangsom

11. Aangezien de hoofdvordering met dit arrest wordt verworpen, is de eerste gevorderde voorlopige maatregel zonder voorwerp. De verwerping van de hoofdvordering brengt voorts mee dat de overige gevorderde voorlopige maatregelen onder verbeurte van een dwangsom, als *accessorium* van die vordering moeten worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt de vorderingen.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoeker niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zesentwintig december tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Peter Sourbron,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Peter Sourbron