

Rolnummer 4099
Arrest nr. 156/2007 van 19 december 2007

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 8 juni 2006 tot wijziging van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, ingesteld door Serge Vanbergen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en M. Bossuyt, de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989, emeritus voorzitter A. Arts, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*
* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 15 december 2006 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 december 2006, heeft Serge Vanbergen, wonende te 6000 Charleroi, rue Motte 56, beroep tot vernietiging ingesteld van het decreet van het Waalse Gewest van 8 juni 2006 tot wijziging van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 juni 2006).

De Waalse Regering en de Ministerraad hebben memories ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Waalse Regering en de Ministerraad hebben ook memories van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 4 oktober 2007 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. C. Crappe, advocaat bij de balie te Namen, voor de verzoekende partij;
 - . Mr. M. Uyttendaele, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;
 - . Mr. B. Gors *loco* Mr. F. Maussion en Mr. P. Goffaux, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en M. Bossuyt verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. In rechte

- A -

Ten aanzien van het belang

A.1.1. De verzoeker zet uiteen dat hij schepen is van de stad Charleroi. Tegen hem werd op 7 maart 2006 een eerste individuele constructieve motie van wantrouwen gericht, op grond van het decreet van 8 september 2005, een motie van wantrouwen die op 28 maart 2006 door de Raad van State werd geschorst, en een tweede individuele constructieve motie van wantrouwen op 29 juni 2006, op grond van het decreet van 8 juni 2006. Op 11 juli 2006 heeft de Raad van State de tegen de tweede motie van wantrouwen ingestelde vordering tot schorsing verworpen, om reden inzonderheid dat het decreet van 8 juni 2006 afwijkt van het algemeen rechtsbeginsel *audi alteram partem*. Hij meent bijgevolg over het vereiste belang te beschikken om bepalingen te bestrijden die van dien aard zijn dat zij hem rechtstreeks en ongunstig kunnen raken.

A.1.2. De Waalse Regering betwist het belang van de verzoeker. Zij doet opmerken dat hij zich geen kandidaat heeft gesteld bij de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2006 en niet langer gemeenteraadslid, noch schepen is, en dat het beroep werd ingesteld op een ogenblik waarop de gemeenteraad integraal was vernieuwd en een nieuw meerderheidspact was goedgekeurd. De Waalse Regering besluit daaruit dat het verzoekschrift moet worden beschouwd als een *actio popularis*. Zij stelt zich bovendien vragen bij het belang dat de verzoeker voorts zou kunnen hebben bij het vorderen van de vernietiging van de tegen hem ingestelde motie van wantrouwen, aangezien die vernietiging geen gevolg zou hebben voor zijn situatie.

A.1.3. De Ministerraad betwist tevens het belang van de verzoeker bij het beroep. Hij onderstreept dat het belang actueel moet zijn en blijven, dit wil zeggen dat het moet blijven bestaan tot de uitspraak van het arrest. Te dezen is hij van mening dat, aangezien de verzoeker niet langer schepen is, de inwerkingstelling van de door hem bestreden bepalingen hem in de toekomst geen nadeel zou kunnen berokkenen. Wat de daarvan op hem gemaakte toepassing betreft, stelt de Ministerraad vast dat het geschil dat daaruit is gevolgd, aanleiding heeft gegeven tot een verwerpingsarrest van de Raad van State, en dat de verzoeker niet aantoont dat voor de Raad van State nog steeds een beroep hangende zou zijn waarin de vraag naar de grondwettigheid van het in het geding zijnde decreet zou zijn gesteld, of dat hij bij de rechterlijke macht een vordering zou hebben ingesteld waarvan het lot zou afhangen van de toepassing van het in het geding zijnde decreet.

A.1.4. De verzoeker doet gelden dat hij tegen de tegen hem op datum van 29 juni 2006 ingestelde constructieve motie van wantrouwen een beroep tot vernietiging heeft ingesteld dat thans hangende is voor de Raad van State en dat zijn belang bij het voor het Hof ingestelde beroep ligt in de omstandigheid dat, indien het decreet wordt vernietigd, die constructieve motie van wantrouwen verstoken zal zijn van juridische grondslag, wat zal moeten leiden tot de vernietiging ervan door de Raad van State.

A.1.5. In haar memorie van wederantwoord doet de Waalse Regering gelden dat het zou volstaan dat de Raad van State oordeelt dat de verzoeker geen belang meer heeft om voor hem in rechte te treden, opdat *ipso facto* de verzoeker zijn belang om voor het Hof in rechte te treden zou verliezen.

A.1.6. De Ministerraad neemt akte van het feit dat de verzoeker bij de Raad van State een beroep tot vernietiging heeft ingesteld tegen het gemeenteraadsbesluit van 29 juni 2006.

Ten aanzien van het eerste middel

A.2.1. De verzoeker leidt een eerste middel af uit de schending, door artikel 2 van het decreet van 8 juni 2006 tot wijziging van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, van de artikelen 33, 35, 144, 145, 146 en 160 van de Grondwet, alsmede van artikel 19 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Hij zet uiteen dat artikel 2 van het in het geding zijnde decreet de specifieke categorie van de eenzijdige bestuurshandelingen, namelijk de constructieve moties van wantrouwen van de gemeenteraad in het Waalse Gewest, onttrekt aan de toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Hij doet vervolgens gelden dat het principe volgens hetwelk de gemeenteraad « soeverein » de motieven van de motie beoordeelt, is bestemd om elke jurisdictionele toetsing ter zake uit te sluiten.

Met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof is hij van oordeel dat zodoende de Waalse decreetgever de bevoegdheidverdelende regels heeft geschonden, aangezien het alleen de federale wetgever toekomt om, enerzijds, de uitdrukkelijke motivering van de eenzijdige bestuurshandelingen te regelen en, anderzijds, te voorzien in de jurisdictionele toetsing van de wettigheid van de bestuurshandelingen.

A.2.2.1. De Waalse Regering verwijst naar de in de uiteenzetting van het voorstel van decreet vermelde overwegingen. Voor het overige herinnert zij eraan dat, krachtens artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de gewestwetgever bevoegd is voor de organisatie van de lokale instellingen en dat hij in dat verband mechanismen van politieke verantwoordelijkheid kan invoeren. Zij verwijst hieromtrent naar het arrest nr. 95/2005. Zij doet gelden dat in dat opzicht de gewestwetgever de mechanismen van politieke verantwoordelijkheid die van toepassing zijn op hogere gezagsniveaus, in het bijzonder op het niveau van de gewesten en de gemeenschappen, heeft overgenomen met aanpassing ervan aan de specifieke kenmerken van de lokale overheden. Zij zet uiteen dat de Waalse decreetgever een nieuw type van rechtshandeling heeft verankerd dat, zonder een « *acte de gouvernement* » te zijn, een politieke handeling is waarop enkel een vormelijke controle kan worden uitgeoefend.

A.2.2.2. De Waalse Regering voegt daaraan toe dat, ook al diende te worden geoordeeld dat de Waalse decreetgever inbreuk heeft gemaakt op de bevoegdheden van de federale overheid, hij zich zou kunnen beroepen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zij is van oordeel dat de maatregel noodzakelijk is, omdat het principe zelf van de politieke verantwoordelijkheid in het gedrang zou worden gebracht, indien het een rechtscollège werd toegestaan een controle uit te oefenen op de motivering ten aanzien van de redenen die een beraadslagende vergadering ertoe brengen haar vertrouwen in een of meer leden van een uitvoerend orgaan in te trekken. Zij is vervolgens van mening dat de aangelegenheid van de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, zoals die van de door de Raad van State uitgevoerde toetsing, zich leent tot een gedifferentieerde behandeling, aangezien de in het geding zijnde bepaling slechts één enkele door de gemeenteraadsleden gestelde handeling betreft. Op dezelfde wijze en gelet op het bijzonder beperkte karakter van het contentieux in verband met de constructieve moties van wantrouwen, doet ze gelden dat de weerslag van de in het geding zijnde maatregel op de bevoegdheden van de federale overheid marginaal is.

A.2.3.1. De Ministerraad is van mening dat de eerste grief, die is afgeleid uit de schending van de bevoegdheden van de federale Staat inzake uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, niet gegrond is, omdat uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de auteurs van het voorstel van decreet niet de bedoeling hebben gehad om het gemeenteraadsbesluit waarbij uitspraak wordt gedaan over een constructieve motie van wantrouwen, te onttrekken aan de verplichting van uitdrukkelijke motivering, die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Zij is van mening dat de Waalse decreetgever de nadruk heeft willen leggen op het in zeer ruime mate discretionaire karakter van de beoordelingsbevoegdheid waarover de gemeenteraad in die aangelegenheid beschikt, maar die niet heeft vrijgesteld van de verplichting van vormelijke motivering, ook al kan die noodgedwongen slechts beknopt zijn.

De Ministerraad is evenwel van mening dat, indien het bestreden decreet in die zin zou worden geïnterpreteerd dat het de beslissingen van de gemeenteraad waarbij uitspraak wordt gedaan over een constructieve motie van wantrouwen, vrijstelt van de in de wet van 29 juli 1991 bedoelde verplichting van uitdrukkelijke motivering, bijgevolg zou moeten worden besloten dat de Waalse decreetgever zijn bevoegdheden heeft overschreden. Hij is bovendien van mening dat, in dat geval, de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet zijn vervuld.

A.2.3.2. De Ministerraad is van mening dat de tweede grief van de verzoeker, die is afgeleid uit de schending van de bevoegdheden van de federale Staat inzake jurisdictionele toetsing van de wettigheid van de bestuurshandelingen, op een verkeerde interpretatie van het bestreden decreet berust, aangezien geen van de bepalingen van dat decreet doet blijken van de wil om de beslissing waarbij een gemeenteraad uitspraak doet over een motie van wantrouwen te onttrekken aan de toetsing van de hoven en rechtbanken of van de Raad van State.

Hij is evenwel van mening dat, indien het in het geding zijnde decreet zo moet worden geïnterpreteerd dat het de beslissingen waarbij een gemeenteraad uitspraak doet over een constructieve motie van wantrouwen, vrijstelt van elke jurisdictionele toetsing, zou moeten worden besloten dat de Waalse decreetgever zijn bevoegdheden heeft overschreden, vermits de organisatie van de jurisdictionele toetsing van de wettigheid van de bestuurshandelingen een federale bevoegdheid is. Hij voegt daaraan toe dat de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te dezen niet zijn vervuld.

A.2.4.1. De verzoeker antwoordt dat het decreet op verschillende wijzen kan worden geïnterpreteerd, maar dat het in elk geval onregelmatig is. Volgens een eerste interpretatie was het de bedoeling van de Waalse decreetgever om de verplichting tot uitdrukkelijke motivering van de constructieve moties van wantrouwen af te schaffen. In die interpretatie, zo meent de verzoeker, is het decreet kennelijk onregelmatig, omdat de gewesten, wat de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen betreft, elke bevoegdheid om de bescherming van de bestuurszaken te beperken, wordt ontnomen. Volgens een tweede interpretatie zou de Waalse decreetgever niet de bedoeling hebben gehad om de constructieve moties van wantrouwen te onttrekken aan de vereiste van uitdrukkelijke motivering, maar zou de Raad van State onbevoegd zijn gemaakt om de uitdrukkelijke motivering van de soeverein aangenomen moties te toetsen. De verzoeker is van mening dat ook in die interpretatie het decreet kennelijk onregelmatig is, omdat enkel de federale wetgever de bevoegdheden van de Raad van State kan bepalen. Volgens een derde interpretatie zou de Waalse decreetgever de bevoegdheid om de materiële motivering van de moties van wantrouwen te toetsen, aan de Raad van State hebben willen onttrekken. De verzoeker is van mening dat ook in die interpretatie het decreet kennelijk onregelmatig is, omdat enkel de federale wetgever bevoegd is om de bevoegdheden van de Raad van State vast te stellen.

A.2.4.2. De verzoeker oordeelt, net zoals de Ministerraad, dat de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te dezen niet zijn vervuld.

A.2.5.1. De Ministerraad brengt in herinnering dat de beslissing waarbij een gemeenteraad uitspraak doet over een constructieve motie van wantrouwen, wel degelijk een eenzijdige bestuurshandeling is, genomen door een administratieve overheid, in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het feit dat de gemeenteraad beraadslaagt en beslist op basis van uitermate politieke overwegingen, doet hem niet zijn hoedanigheid van administratieve overheid verliezen en verandert hem niet in een parlementair orgaan. De Ministerraad besluit daaruit dat die handeling zowel is onderworpen aan de verplichting van uitdrukkelijke motivering als aan de wettigheidstoetsing van de Raad van State. Hij voegt evenwel daaraan toe dat de uitermate politieke dimensie van die handeling te dezen niet zonder weerslag is, maar hij betwist de bewering van de Waalse Regering volgens welke het zou gaan om een nieuw type van rechtshandeling. Hij preciseert dat de rechtspraak van de Raad van State in verband met bestuurshandelingen die berust op de verdwijning van de band van vertrouwen, hier kan worden toegepast.

A.2.5.2. De Ministerraad beklemtoont de onmogelijkheid om te dezen artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toe te passen. Hij is van mening dat, indien zou worden aangenomen dat een decreetgever een bestuurshandeling kan onttrekken aan de verplichting van uitdrukkelijke motivering en aan de rechtsmacht van de Raad van State, zulks erop zou neerkomen dat in het Belgisch recht de Franse theorie van de « *acte de gouvernement* » wordt ingevoerd, waarbij niet ervan kan worden uitgegaan dat dit een marginaal gevolg zou hebben voor de federale bevoegdheden.

Ten aanzien van het tweede middel

A.3.1. De verzoeker leidt een tweede middel af uit de schending, door artikel 2 van het in het geding zijnde decreet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het algemeen rechtsbeginsel van de eerbiediging van de rechten van verdediging en met het algemeen rechtsbeginsel *audi alteram partem*. Hij zet uiteen dat de in het geding zijnde bepaling enkel de persoon tegen wie de gemeentelijke constructieve motie van wantrouwen is gericht, met uitsluiting van zijn advocaat, toestaat zijn opmerkingen te doen gelden voor de gemeenteraad. Hij is van mening dat die bepaling aldus een verschil in behandeling in het leven roept tussen de erin beoogde personen en alle andere personen aan wie een ernstige maatregel of een administratieve sanctie wordt opgelegd en dat niets objectief en redelijkerwijze verantwoordt dat de persoon tegen wie een constructieve motie van wantrouwen is gericht, de bijstand van een advocaat voor de gemeenteraad wordt ontzegd. Hij doet bovendien opmerken dat het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie overigens bepaalt dat het beginsel *audi alteram partem* van toepassing is wanneer de mandataris dreigt te worden afgezet om reden van een situatie van onverenigbaarheid of een te grote cumulatie van inkomsten, terwijl het om twee situaties gaat waarin de opgelegde maatregel even ernstig is als die welke in het geding is.

A.3.2.1. De Waalse Regering is van oordeel dat de door de verzoeker met elkaar vergeleken categorieën geenszins vergelijkbaar zijn. De afgezette mandataris is het voorwerp van een maatregel die de schending van een regel van positief recht bestraft, en die maatregel moet worden besproken teneinde diegene ten aanzien van wie hij wordt genomen, in staat te stellen aan te tonen dat hij de regel niet heeft geschonden. Daarom dient hij de toepassing van het beginsel *audi alteram partem* en de eerbiediging van de rechten van verdediging te genieten. De goedkeuring van een constructieve motie van wantrouwen ten aanzien van een lid van het college is daarentegen, voor diegene die het voorwerp ervan uitmaakt, niet het gevolg van een schending van een regel van positief recht, maar eenvoudigweg het resultaat van een beoordeling van politieke aard.

De Waalse Regering is van mening dat het pertinent is de situatie van de schepenen te vergelijken met die van vergelijkbare mandatarissen op andere gezagsniveaus. Zij doet in dat verband opmerken dat noch artikel 46 van de Grondwet, noch artikel 71 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorzien in de toepassing van het beginsel *audi alteram partem* of van het beginsel van de eerbiediging van de rechten van verdediging.

A.3.2.2. De Waalse Regering doet voorts gelden dat het door de wetgever nagestreefde doel, namelijk op het lokale niveau mechanismen invoeren die een democratischere werking van de politieke instellingen mogelijk maken, legitiem is en dat de aangewende middelen om zulks te verwezenlijken evenredig zijn met die doelstelling, aangezien in een debat op tegenspraak wordt voorzien en de mandataris zich kan uitdrukken. Zij doet ten slotte opmerken dat de mandataris over zeven dagen beschikt om zijn verdediging voor te bereiden, in voorkomend geval met de hulp van een advocaat.

A.3.3.1. De Ministerraad doet gelden dat het algemeen rechtsbeginsel *audi alteram partem* wetgevende waarde heeft en dat de toepassing ervan dus kan worden geweerd of bijgestuurd door een wettelijke norm. Hij zet uiteen dat de definitie van de regels ter bescherming van de bestuurde ten aanzien van bestuurshandelingen onder de residuaire bevoegdheden van de federale wetgever valt en dat enkel een federale wet in principe de toepassing ervan kan weren of bijsturen. Te dezen is de Ministerraad evenwel van mening dat de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus zijn vervuld.

A.3.3.2. De Ministerraad is overigens van mening dat de bestreden maatregel het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet schendt. Hij oordeelt dat het aan de advocaat opgelegde verbod om het woord te nemen voor de gemeenteraad kan worden verantwoord door de politieke en niet-juridische aard van het debat dat de stemming over een dergelijke motie voorafgaat. Hij voegt daaraan toe dat de door de verzoeker gemaakte verwijzing naar de beslissingen waarbij de afzetting van een gemeentelijke mandataris wordt uitgesproken, niet relevant is, omdat die beslissingen niet de uitermate politieke dimensie hebben waardoor de motie van wantrouwen wordt gekenmerkt.

A.3.4.1. De verzoeker antwoordt dat de constructieve motie van wantrouwen op zijn minst een ernstige maatregel, zo niet een administratieve sanctie is. Hij geeft toe dat een wettekst kan afwijken van de rechten van verdediging en van het beginsel *audi alteram partem*, maar hij beklemtoont dat zulks enkel kan gebeuren met inachtneming van de bevoegdheidverdelende regels en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.3.4.2. De verzoeker is, in tegenstelling tot de Ministerraad, van mening dat artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de Waalse gewestwetgever niet toestaat de aan elke bestuurde toegekende minimale waarborgen te verminderen, waarvan het recht op de bijstand van een advocaat in elk stadium van de procedure deel uitmaakt.

A.3.4.3. De verzoeker oordeelt dat het politieke karakter van de maatregel niet objectief en redelijkerwijze kan verantwoorden dat de in het geding zijnde mandataris niet kan worden bijgestaan door een advocaat, ook niet voor de gemeenteraad. Hij voegt daaraan toe dat de politieke controle perfect verenigbaar is met de inachtneming van juridische waarborgen. Voor het overige is hij van mening dat de vergelijking met de constructieve motie van wantrouwen niet relevant is, omdat die voortvloeit uit een handeling van een wetgevende vergadering, terwijl de gemeentelijke of provinciale motie van wantrouwen wordt genomen door een administratieve overheid.

A.3.5. De Waalse Regering ziet niet in hoe de gewestwetgever, door het bijsturen van de wijze waarop voor de raad een constructieve motie van wantrouwen wordt besproken, zich schuldig zou hebben gemaakt aan een inbreuk op de federale bevoegdheden, vermits, aangezien het om een debat van uitsluitend politieke aard gaat, het beginsel *audi alteram partem* niet dient te worden toegepast. Voor het overige oordeelt zij, net zoals de Ministerraad, dat, zelfs in de veronderstelling dat er een bevoegdheidsoverschrijding is geweest, die overschrijding zou voldoen aan de vereisten van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

- B -

Ten aanzien van het onderwerp van het beroep

B.1.1. De verzoeker vordert de vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 8 juni 2006 tot wijziging van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie.

Het Hof moet de draagwijdte van het beroep tot vernietiging vaststellen, rekening houdend met de inhoud van het verzoekschrift en in het bijzonder met de uiteenzetting van de middelen. Aangezien de middelen uitsluitend zijn gericht tegen artikel 2, punten 2 en 3, van het voormelde decreet, beperkt het Hof zijn toetsing tot die bepaling.

B.1.2. Artikel 2 van het voormelde decreet van 8 juni 2006 wijzigd artikel L1123-14, § 1, van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, dat voorziet in de gemeentelijke constructieve motie van wantrouwen. Krachtens die bepaling is het college, net zoals elk van zijn leden, verantwoordelijk voor de gemeenteraad, en kan laatstgenoemde een constructieve motie van wantrouwen aannemen ten aanzien van het college in zijn geheel of ten aanzien van een of meer leden ervan. Het debat en de stemming over de motie van wantrouwen worden op de agenda gezet van de eerstvolgende gemeenteraad na overhandiging ervan aan de gemeentesecretaris, met een minimumtermijn van zeven volle dagen tussen de indiening van de motie en de vergadering van de raad.

Punt 2 van artikel 2 van het voormelde decreet van 8 juni 2006 voegt in die bepaling een achtste lid in, dat luidt als volgt :

« Indien de motie van wantrouwen tegen één of meerdere leden van het college gericht is, beschikken laatstgenoemden, indien zij aanwezig zijn, over de mogelijkheid om in persoon hun opmerkingen ten overstaan van de raad te gelde te maken en in ieder geval, vóór er gestemd wordt ».

Punt 3 van artikel 2 van het voormelde decreet van 8 juni 2006 vult het negende lid van hetzelfde artikel, dat bepaalt dat de motie van wantrouwen slechts bij meerderheid van de leden van de raad kan worden aangenomen, aan met de zin :

« De gemeenteraad beoordeelt in hoogste feitelijke aanleg door zijn stemming de redenen waarop ze berust ».

Ten aanzien van het belang

B.2.1. Ten aanzien van de verzoeker, die schepen was te Charleroi bij de inwerkingtreding van het voormelde decreet van 8 juni 2006, is een individuele motie van wantrouwen ingediend, die met toepassing van die bepalingen is aangenomen op 29 juni

2006. Hij heeft, met aanvoering van de uiterste dringende noodzakelijkheid, bij de Raad van State een vordering tot schorsing ingesteld van de tenuitvoerlegging van die motie van wantrouwen, vordering die bij een arrest van 11 juli 2006 werd verworpen. Hij heeft tevens bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring van die motie van wantrouwen ingesteld. Die procedure is op de datum van de uitspraak van dit arrest nog steeds hangende. Hij heeft zich geen kandidaat gesteld bij de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2006 en bekleedde bijgevolg niet langer een gemeentelijk mandaat bij de indiening van onderhavig beroep.

B.2.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.2.3. Het staat niet aan het Hof vooruit te lopen op de afloop van het beroep tot nietigverklaring dat is gericht tegen de ten aanzien van de verzoeker genomen motie van wantrouwen en dat thans hangende is voor de Raad van State. Aangezien de in dat beroep bestreden motie van wantrouwen met toepassing van de in het geding zijnde bepaling is aangenomen, is die bepaling van die aard dat zij de situatie van de verzoeker rechtstreeks en ongunstig kan raken zolang het voor de Raad van State ingestelde beroep niet definitief is beslecht.

B.2.4. Het beroep is ontvankelijk.

Ten aanzien van het eerste middel

B.3. Het eerste middel verwijt artikel 2, punten 2 en 3, van het voormelde decreet van 8 juni 2006 dat het de bevoegdheden van de federale wetgever schendt, enerzijds, door een categorie van eenzijdige bestuurshandelingen, namelijk de gemeentelijke individuele constructieve moties van wantrouwen, in het Waalse Gewest, te onttrekken aan de verplichting van uitdrukkelijke motivering opgelegd bij de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en, anderzijds, door elke

jurisdictionele toetsing uit te sluiten, in het bijzonder de door de Raad van State uitgeoefende toetsing op diezelfde categorie van handelingen.

B.4.1. Krachtens zijn residuaire bevoegdheid heeft de federale wetgever de verplichting van uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen geregeld teneinde de bescherming van de bestuurde te verzekeren ten aanzien van handelingen die van alle administratieve overheden uitgaan. De gewest- en gemeenschapswetgevers kunnen de bij de wet van 29 juli 1991 geboden bescherming aanvullen of preciseren met betrekking tot de handelingen waarvoor de gewesten en de gemeenschappen bevoegd zijn.

B.4.2. Krachtens artikel 160 van de Grondwet kunnen de gewest- en gemeenschapswetgevers, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheid van de federale wetgever, de Raad van State niet verhinderen kennis te nemen van beroepen die zijn gericht tegen handelingen die, krachtens de gecoördineerde wetten op de Raad van State, onder zijn bevoegdheid vallen.

B.4.3. Zowel in de uiteenzetting die voorafgaat aan het voorstel van decreet dat het bestreden decreet is geworden (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2005-2006, nr. 369/1, p. 2) als in de uiteenzetting door een van de auteurs van dat voorstel en in de debatten waartoe dat voorstel aanleiding heeft gegeven (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2005-2006, nr. 369/2, pp. 3 tot 14), is de wil geuit zo te handelen dat de constructieve motie van wantrouwen een beslissing van politieke aard is die onder de soevereine beoordelingsbevoegdheid van de gemeenteraad valt, dat zij niet als een administratieve beslissing wordt beschouwd en dat zij bijgevolg ontsnapt aan de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State. Ook werd verklaard « dat men op evidente wijze de politieke handeling die de motie van wantrouwen is, onttrekt aan de toepassing van de wet van 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen » (*ibid.*, p. 7).

B.4.4. Bij de Raad van State, zitting houdend in kort geding, zijn evenwel reeds meermaals verzoekschriften aanhangig gemaakt met betrekking tot individuele constructieve moties van wantrouwen, en hij heeft zijn bevoegdheid om daarvan kennis te nemen niet afgewezen (RvSt, Brynaert, nr. 156.078, 8 maart 2006, en Maniscalco, nr. 158.939, 17 mei 2006). Hij heeft geoordeeld dat, zoals elke eenzijdige rechtshandeling met individuele draagwijdte die uitgaat van een administratieve overheid, de motie van wantrouwen

uitdrukkelijk leek te moeten worden gemotiveerd. Hij heeft die rechtspraak gehandhaafd na de inwerkingtreding van de bestreden bepaling, in het arrest waarmee hij het door de verzoeker ingediende verzoek tot schorsing, bij uiterst dringende noodzakelijkheid, van de motie van wantrouwen van de gemeenteraad van Charleroi van 29 juni 2006 heeft verworpen (RvSt, Vanbergen, nr. 161.253, 11 juli 2006). De Raad van State heeft de exceptie van onontvankelijkheid verworpen die door de stad Charleroi was afgeleid uit het feit dat de constructieve motie van wantrouwen geen akte vatbaar voor beroep zou zijn, omdat zij een handeling is die door een administratieve overheid is gesteld, bestemd om rechtsgevolgen te hebben en griefhoudend is. Hij heeft geoordeeld dat het niet nodig leek, in het kader van de procedure van kort geding, aan het Hof de prejudiciële vraag te stellen die door de stad Charleroi werd voorgesteld.

B.4.5. In hetzelfde arrest van 11 juli 2006 heeft de Raad van State geoordeeld dat de uitdrukkelijke motivering van de handeling waarbij een einde wordt gemaakt aan het mandaat van een schepen vanwege een breuk van de vertrouwensband niet noodzakelijkerwijze op precieze feiten kan zijn gebaseerd, dat zij, vanwege de aard van die handeling, zeer beknopt kan zijn en dat zij zou kunnen worden beperkt tot een stereotiepe formule. Hij heeft aldus geoordeeld dat die handeling vatbaar is voor de wettigheidstoetsing van de Raad van State en dat zij uitdrukkelijk moet worden gemotiveerd, zij het bondig.

B.4.6. Uit de voormelde arresten van de Raad van State vloeit voort, zonder dat het Hof zich te dezen over diens bevoegdheid hoeft uit te spreken, dat de bestreden bepalingen niet tot gevolg hebben dat zij elke jurisdictionele toetsing van een individuele constructieve motie van wantrouwen die door een gemeenteraad is aangenomen verhinderen, of dat dergelijke handelingen worden onttrokken aan de verplichting van uitdrukkelijke motivering, opgelegd bij de wet van 29 juli 1991.

B.5. Aangezien het eerste middel steunt op een andere interpretatie van de bestreden bepalingen dan die welke de Raad van State eraan heeft gegeven, is het in geen van zijn beide onderdelen gegrond.

Ten aanzien van het tweede middel

B.6. Het tweede middel verwijt artikel 2 van het decreet van 8 juni 2006 dat het de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het algemeen rechtsbeginsel van de eerbiediging van de rechten van verdediging en met het algemeen rechtsbeginsel *audi alteram partem*, doordat het de advocaat van de persoon tegen wie de motie van wantrouwen is gericht, verbiedt zijn opmerkingen te laten gelden voor de gemeenteraad.

B.7. De aanneming door de gemeenteraad van een constructieve motie van wantrouwen ten aanzien van een schepen wordt door de afdeling administratie van de Raad van State beschouwd als een eenzijdige bestuurshandeling, die wordt gesteld met het oog op het creëren van rechtsgevolgen.

Die handeling heeft geen tuchtrechtelijk karakter en betreft noch een betwisting over burgerlijke rechten of verplichtingen, noch de gegrondheid van een ingestelde strafvervolgung. Om die reden valt ze niet onder het toepassingsgebied van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens of van het algemeen rechtsbeginsel van de eerbiediging van de rechten van verdediging.

B.8. De bestreden bepaling voorziet in de mogelijkheid voor de schepen die het voorwerp uitmaakt van een motie van wantrouwen, om zijn argumenten te laten gelden, maar verhindert hem om zich daarbij te laten bijstaan door een advocaat.

B.9. Hoewel het rechtsbeginsel *audi alteram partem* een beginsel van behoorlijk bestuur is, vermag de decreetgever, in de uitoefening van zijn bevoegdheden, te voorzien in een regeling die afwijkt van dat beginsel, voor zover die niet onbestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.10. De bestreden bepaling creëert een verschil in behandeling tussen, enerzijds, personen die zich in hun relatie tot het bestuur kunnen laten bijstaan door een advocaat, en, anderzijds, schepenen, die een dergelijke bijstand niet kunnen genieten wanneer zij hun opmerkingen laten gelden voor de gemeenteraad die overweegt jegens hen een constructieve motie van wantrouwen aan te nemen.

Dat verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk de aard van de verhouding tussen de schepenen en de gemeenteraad.

B.11. De onmogelijkheid voor een schepen om zich tijdens het naar aanleiding van een motie van wantrouwen gevoerde debat te laten bijstaan door een advocaat, vindt haar verantwoording in de bijzondere aard van dat debat.

De in het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie geregelde constructieve motie van wantrouwen is een instrument dat de gemeenteraad toelaat zijn politieke controlebevoegdheid uit te oefenen ten aanzien van het gemeentecollege of ten aanzien van individuele schepenen. Het debat dat naar aanleiding van zulk een motie wordt gevoerd, is inherent gericht op de vraag of het democratisch verkozen orgaan al dan niet zijn vertrouwen wil handhaven in het uitvoerend orgaan of in een lid ervan, en veronderstelt dat wie politieke verantwoordelijkheid draagt, zich persoonlijk verantwoordt voor het democratisch verkozen orgaan, ook wanneer de vertrouwenskwestie is ingegeven door zijn persoonlijk gedrag.

B.12. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat het in B.10 beschreven verschil in behandeling niet onbestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.13. Het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 19 december 2007.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior