

Rolnummers 5237, 5238, 5239, 5240,
5241, 5242 en 5243

Arrest nr. 79/2012
van 14 juni 2012

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen L4142-1, § 2, 8°, en L5431-1 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters R. Henneuse en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter R. Henneuse,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij arresten nrs. 216.250, 216.248, 216.247, 216.244, 216.249, 216.245 en 216.246 van 10 november 2011 in zake respectievelijk Benoît Debatty, Freddy Rixhon, Frédéric Staquet, Hervé Jacquemin, Paolo Buscema, Olivier Zonderman en Michel Duchêne, tegen het Waalse Gewest, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 14 november 2011, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen L5431-1 en L4142-1, § 2, 8^o, van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie artikel 10 van de Grondwet, in voorkomend geval in samenhang gelezen met de artikelen 6, 10, 11 en 17 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag,

- in zoverre zij bepalen dat het verval van een mandaat voor de houders van oorspronkelijke mandaten die niet hebben voldaan aan de verplichtingen tot jaarlijkse aangifte van de uitgeoefende mandaten en de ontvangen vergoedingen, gepaard gaat met een onverkiesbaarheid van zes jaar,

- in zoverre zij, voor die mandaathouders, maar in één sanctie voorzien, namelijk het verval,

- terwijl een burgemeester of een schepen die zich schuldig maakt aan kennelijk wangedrag, door de Regering kan worden gestraft met een schorsing van maximaal drie maanden of met een afzetting, zonder dat enige onverkiesbaarheid daaruit volgt ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5237, 5238, 5239, 5240, 5241, 5242 en 5243 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- Hervé Jacquemin, wonende te 7000 Bergen, boulevard Sainctelette 96, in de zaak nr. 5240;

- Olivier Zonderman, wonende te 4845 Jalhay, Bolimpont 62, in de zaak nr. 5242;

- Michel Duchêne, wonende te 5190 Spy, rue Morivaux 17, in de zaak nr. 5243;

- de Waalse Regering.

Hervé Jacquemin en Olivier Zonderman hebben memories van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 28 maart 2012 :

- zijn verschenen :

- . Mr. F. Culot, advocaat bij de balie te Luik, voor Hervé Jacquemin, in de zaak nr. 5240, en *loco* Mr. P.-E. Defrance, advocaat bij de balie te Verviers, voor Olivier Zonderman, in de zaak nr. 5242;

. Mr. D. Nihoul *loco* Mr. J.-P. Lothe, advocaten bij de balie te Namen, voor Michel Duchêne, in de zaak nr. 5243;

. Mr. P.-Y. Dermagne *loco* Mr. R. Joly, advocaten bij de balie te Namen, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en E. Derycke verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

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

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeshil*

Zes gemeenteraadsleden verkozen in zes gemeenten van het Waalse Gewest en een lid van de raad voor maatschappelijk welzijn van een gemeente van het Waalse Gewest hebben ieder het voorwerp uitgemaakt van een besluit van de Waalse Regering *dd.* 1 juli 2011 waardoor zij, met toepassing van artikel L5431-1, § 1, van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (hierna: WWPDD), uit hun oorspronkelijke mandaat en al hun afgeleide mandaten zijn ontzet en, met toepassing van artikel L4142-1, § 2, 8°, van hetzelfde Wetboek, zijn bestraft met een onverkiesbaarheid van zes jaar die ingaat op de datum van het besluit.

De cel voor de controle van de mandaten van het Waalse Gewest had immers vastgesteld dat geen enkele van de zeven in het geding zijnde mandatarissen het formulier had ingediend voor de aangifte van de mandaten en vergoedingen van het jaar 2009, met toepassing van de artikelen L5421-1, § 4, en L5421-2, § 1, van het voormelde Wetboek. Nadat van de verweten feiten kennis is gegeven aan de in het geding zijnde mandatarissen en nadat de procedure is gevolgd die in de voormelde artikelen van het WWPDD is bepaald, heeft de Waalse Regering het besluit aangenomen.

De zeven mandatarissen hebben ieder op grond van artikel 16 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voor die laatste een beroep tot herziening van het in het geding zijnde besluit ingesteld. De Raad van State stelt vast dat, enerzijds, de onverkiesbaarheid het automatische gevolg is van het verval waarover alleen de Waalse Regering of de Raad van State zich, op beroep, kunnen uitspreken en, anderzijds, de invoering van die onverkiesbaarheid concreet gestalte moet krijgen in de vorm van een weigering tot inschrijving op de lijsten van de kandidaten bij de volgende verkiezingen en dat het in dat geval aan het hoofdbureau toekomt die voordracht onregelmatig te verklaren, beslissing die het voorwerp kan uitmaken van een bezwaarschrift en van een hoger beroep, en dat ten slotte, indien het Hof van Beroep zou twijfelen aan de grondwettigheid van de in het geding zijnde decretale bepaling, het een prejudiciële vraag zou moeten stellen aan het Grondwettelijk Hof, dat niet zou kunnen antwoorden binnen de nuttige termijnen waarin de gemeentelijke kieswet voorziet. De Raad van State, die gedeeltelijk ingaat op het verzoek van de verzoeker in de zaak nr. 5240 om een prejudiciële vraag te stellen, oordeelt dan dat hij, om na te gaan of het verval in verhouding staat tot de vastgestelde tekortkomingen, rekening moet houden met het noodzakelijke gevolg ervan, namelijk de onverkiesbaarheid gedurende zes jaar voor het bestrafte mandaat en dat hij daartoe de maatregel moet beoordelen door die met name te vergelijken met de situatie van personen wier mandaat, wegens kennelijk wangedrag, wordt geschorst voor een maximumduur van drie maanden, of die worden afgezet zonder daarbij enige daaruit voortvloeiende onverkiesbaarheid op te lopen (artikelen L1123-6, L1123-13 en L2112-13 van het WWPDD). Hierbij heeft hij aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag gesteld.

Rekening houdend, daarnaast, met de gemeenteraadsverkiezingen in oktober 2012 heeft de Raad van State aan de voorzitter van het Hof gevraagd de rechtsplegingstermijnen te verkorten met toepassing van artikel 89*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de Waalse Regering

A.1.1. Het WWPDD heeft de vergoeding die de plaatselijke mandatarissen tijdens de uitoefening van hun mandaten, met inbegrip van de eventuele afgeleide mandaten, niet mogen overschrijden, beperkt tot anderhalve keer het bedrag van de parlementaire vergoeding. Het ging erom een reeds op de federale parlementsleden toepasselijke beperking om te zetten op het plaatselijke niveau. Om de naleving van die beperking te verzekeren, is erin voorzien, enerzijds, de plaatselijke mandatarissen ertoe te verplichten alle uitgeoefende mandaten en de voor de uitoefening van openbare mandaten geïnde vergoedingen jaarlijks aan te geven en, anderzijds, een sanctie op te leggen wanneer die aangifte niet wordt gedaan, met name in de vorm van een verval van de mandaten, samen met een periode van onverkiesbaarheid van zes jaar na afloop van een welbepaalde contradictoire procedure.

In hoofdorde dient te worden opgemerkt dat de bepalingen betreffende de verplichting om de mandaten en vergoedingen aan te geven, zonder uitzondering van toepassing zijn op alle plaatselijke mandatarissen, ongeacht of zij al dan niet lid zijn van een executieve. De burgemeesters en schepenen die door de Regering kunnen worden bestraft wegens kennelijk wangedrag of grove nalatigheid zijn dus eveneens op identieke wijze onderworpen aan de verplichting om de mandaten en vergoedingen aan te geven. Er kan dus geen sprake zijn van discriminatie tussen categorieën van burgers ten aanzien van eenzelfde laakbare gedraging.

Het kennelijke wangedrag of de grove nalatigheid hebben alleen betrekking op de burgemeesters en schepenen. Het gaat om specifieke gedragingen die verschillen van die waarop de wetgeving betreffende de aangifte van de mandaten betrekking heeft. De prejudiciële vraag die ertoe strekt na te gaan of de gevolgen van het niet naleven van de wetgeving betreffende de aangifte van de mandaten niet onevenredig zijn ten aanzien van de sanctie die de burgemeesters en schepenen kunnen oplopen, heeft tot doel verschillende categorieën van burgers en verschillende gedragingen met elkaar te vergelijken. Het Hof zou zich onbevoegd moeten verklaren daarvan kennis te nemen.

A.1.2. In ondergeschikte orde dient te worden onderstreept dat het kennelijke wangedrag en de grove nalatigheid vallen onder de tuchtregeling, waarbij het kennelijke wangedrag betrekking heeft op feiten in verband met het privéleven en de grove nalatigheid op de uitoefening van de ambten. Aangezien die feiten soms moeilijk kunnen worden aangetoond, was het belangrijk te voorzien in voldoende zware sancties die evenwel konden worden aangepast.

Hoewel de wetgeving betreffende de aangifte van de mandaten een beperking van het recht op de verkiesbaarheid impliceert, heeft het Hof aangenomen dat dat recht wordt beperkt, met name wanneer het erom gaat de onafhankelijkheid van de ambten van de rechterlijke orde te waarborgen (arrest nr. 107/98 van 21 oktober 1998). Het Hof heeft dezelfde redenering gevolgd in zijn arrest nr. 130/2006 van 28 juli 2006 en meer recent in zijn arrest nr. 151/2007 van 12 december 2007.

De Waalse Regering is ook van mening dat de in het geding zijnde wetgeving het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet schendt. De maatregel is immers gewettigd, daar hij unaniem is goedgekeurd. Het was de bedoeling de transparantie te verzekeren ten aanzien van het bestaan van de mandaten en de vergoeding ervan in het raam van het moraliseren van het plaatselijke openbare leven, de ethiek en het behoorlijke bestuur. De maatregel is evenredig. De aangifte van de mandaten en de vergoedingen is eenvoudig en gaat, indien ze niet wordt gedaan, gepaard met een aantal herinneringen alvorens een sanctie volgt. Er is echter gebleken dat het verval van het mandaat op zich niet adequaat was. Ten eerste zou het tot gevolg hebben gehad de mandatarissen verschillend te behandelen naar gelang van het ogenblik dat het verval wordt uitgesproken en, vervolgens, zou het niet hebben volstaan om de mandatarissen ertoe aan te zetten de verplichting na te leven tot op het einde van het mandaat en met name tijdens het laatste jaar ervan, en vandaar een onverkiesbaarheid van zes jaar die overeenstemt met de duur van een gemeentelijk mandaat.

Er dient ten slotte eraan te worden herinnerd dat de betrokken mandataris niet verrast kan zijn door dat verval, gelet op de talrijke herinneringen waarin is voorzien, waarbij de beslissing van de Waalse Regering bovendien het voorwerp kan uitmaken van een beroep voor de Raad van State, met volle rechtsmacht, die zich

moet uitspreken met dezelfde beoordelingsbevoegdheid als de overheid die de beslissing heeft genomen (zie ook het arrest van het Hof nr. 44/2011 van 30 maart 2011).

In ondergeschikte orde dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

Standpunt van Hervé Jacquemin (zaak nr. 5240)

A.2.1. Hervé Jacquemin, verzoekende partij voor de Raad van State, die gemeenteraadslid is te Bergen en met een verval van het mandaat en een onverkiesbaarheid voor zes jaar is bestraft, betwist niet dat hij zijn mandaten niet heeft aangegeven, maar is van mening dat hij niet uit kwade trouw heeft gehandeld.

In zijn memorie van antwoord voert hij aan dat een gemeenteraadslid, enerzijds, en een schepen of een burgemeester, anderzijds, zich niet bevinden in situaties die dermate van elkaar zijn verwijderd dat zij niet met elkaar zouden kunnen worden vergeleken, in tegenstelling tot wat de Waalse Regering beweert. Het Hof is dus bevoegd om de prejudiciële vraag te beantwoorden.

A.2.2. Wat het moraliseren van de politieke zeden betreft, kan niet worden betwist dat dit voor de Waalse decreetgever een gewettigd doel vormt. Een en ander maakt het evenwel niet mogelijk om onevenredige maatregelen aan te nemen, met name wat de naleving van de fundamentele rechten betreft. De sanctie van de automatische onverkiesbaarheid van zes jaar is echter niet evenredig met het gepleegde misdrijf, dat bovendien bovenop het verval van het mandaat komt. Hij merkt voorts op dat het door de Waalse Regering aangevoerde motief dat is afgeleid uit zowel het beginsel van de gelijkheid onder de mandatarissen als de noodzaak van een doeltreffende sanctie om de onverkiesbaarheid van zes jaar te verantwoorden, niet op behoorlijke wijze wordt bereikt, daar de gevreesde ongelijkheid blijft bestaan aangezien geen schaal van sancties is aangenomen, waarbij het aantal jaren tijdens welke een gemeentelijk mandataris geen zitting meer kan hebben of zich geen kandidaat meer kan stellen bij de verkiezingen ook afhangt van het ogenblik waarop het verval en de onverkiesbaarheid zullen zijn uitgesproken.

De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Standpunt van Olivier Zonderman (zaak nr. 5242)

A.3. Olivier Zonderman, verzoekende partij voor de Raad van State, is gemeenteraadslid te Jalhay en is van mening dat het door de Waalse decreetgever nagestreefde doel dat erin bestaat een betere transparantie en een beter beheer van de gedecentraliseerde entiteiten te verzekeren, op zich lovenswaardig is, maar in geen geval de toepassing van een verschillende behandeling kan verantwoorden naargelang het, enerzijds, een burgemeester of schepenen dan wel, anderzijds, gemeenteraadsliden betreft. Het beginsel van gelijkheid is dus aangetast.

In zijn memorie van antwoord merkt hij daarnaast op dat het Waals Parlement zich zou hebben afgevraagd of die wetgeving opportuun is, waarbij hij in dat verband verwijst naar een vragenuurtje in het Parlement.

Standpunt van Michel Duchêne (rolnummer 5243)

A.4. Michel Duchêne, verzoekende partij voor de Raad van State, is gemeenteraadslid te Jemeppe-sur-Sambre en is van mening dat de sanctie van het verval en de onverkiesbaarheid voor zes jaar die daaruit voortvloeit, niet relevant zijn ten aanzien van het doel van openbaar belang dat de decreetgever nastreeft en in het bijzonder in het licht van de sancties die kunnen worden uitgesproken ten aanzien van een burgemeester of schepenen die zich schuldig hebben gemaakt aan kennelijk wangedrag of grove nalatigheden. Een en ander belet dat het nagestreefde doel bestaande in het moraliseren van het openbare leven als gewettigd kan worden beschouwd.

De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen en het onderwerp van de prejudiciële vraag

B.1. Artikel L5421-1 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (hierna : WWPDD) bepaalt :

« § 1. Indien het controleorgaan in de uitoefening van zijn opdrachten de afwezigheid vaststelt van een aangifte terwijl die vereist was, een afwijking opmerkt of een onregelmatigheid vermoedt, stelt het een advies op waarin de tekortkomingen opgenomen worden die de betrokken persoon aangewreven zouden kunnen worden. Onder betrokken persoon worden al naar gelang de mandataris of de niet-verkozen persoon verstaan.

Van dat advies wordt per aangetekend schrijven kennis gegeven.

§ 2. De betrokken persoon beschikt over een termijn van vijftien volle dagen vanaf de kennisgeving van het advies om per aangetekend schrijven gericht aan het controleorgaan haar opmerkingen of rechtgezette aangifte te gelde te maken, eventueel samen met een verzoek om gehoord te worden. Die termijn wordt opgeschort tussen 15 juli en 15 augustus.

§ 3. De hoorzitting wordt, indien erom verzocht wordt, gehouden in een termijn van veertig volle dagen vanaf de datum van ontvangst door het controleorgaan van het aangetekend schrijven bedoeld in § 2. De betrokken persoon kan door een raadsman bijgestaan worden.

Van de hoorzitting wordt een proces-verbaal opgesteld dat binnen acht volle dagen volgend op de hoorzitting per aangetekend schrijven aan de betrokken persoon gericht wordt. Zij beschikt over een termijn van drie volle dagen volgend op de datum van ontvangst van het proces-verbaal om zijn opmerkingen per aangetekend schrijven voor te dragen. Bij ontstentenis wordt het proces-verbaal als definitief beschouwd.

§ 4. Het controleorgaan treft zijn beslissing :

- binnen de vijfenzeventig volle dagen na de kennisgeving van zijn advies als de betrokken persoon niet gereageerd heeft;

- binnen de vijfenzeventig volle dagen na de ontvangst van de opmerkingen of de rechtgezette aangifte van de mandataris als de betrokken persoon niet gehoord is;

- binnen de vijfenzeventig volle dagen na de definitieve opmaak van het proces-verbaal van de hoorzitting als die plaats heeft gevonden.

De beslissing van het controleorgaan wordt per aangetekend schrijven gericht aan de betrokken persoon.

Er kan op grond van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een beroep tegen die beslissing worden ingediend.

§ 5. Als het controleorgaan binnen de zes maanden volgend op de ontvangst van de aangifte het advies bedoeld in § 1 niet verzonden heeft, wordt de aangifte geacht overeen te stemmen met de bepalingen van het Wetboek voor het referentiejaar ».

Artikel L5431-1 van hetzelfde Wetboek bepaalt :

« § 1. De Regering kan na afloop van de procedure bepaald in paragraaf 2 het verval vaststellen :

- van de oorspronkelijke mandaten, met inbegrip van de uitvoerende oorspronkelijke mandaten, en van de afgeleide mandaten van elke gemeente- of provinciemandataris;

- van de mandaten toevertrouwd aan niet-verkozen personen ten gevolge van een beslissing getroffen door een orgaan van de gemeente, de provincie, een intercommunale, een zelfstandig gemeente- of provinciebedrijf of een huisvestingsmaatschappij,

indien de betrokken persoon geen aangifte heeft ingediend, willens en wetens een valse aangifte heeft ingediend of nagelaten heeft de onverschuldigd gekregen sommen binnen de haar toebedeelde termijn terug te betalen.

§ 2. Het controleorgaan deelt aan betrokkene per aangetekend schrijven een kennisgeving mee van de feiten die het verval kunnen inhouden.

Ten vroegste twintig dagen na het overmaken van de kennisgeving en na de betrokken persoon, eventueel bijgestaan door een raadsman van haar keuze, te hebben gehoord als zij daarom heeft verzocht binnen een termijn van acht dagen te rekenen van de ontvangst van de kennisgeving, kan de Regering het verval vaststellen in een gemotiveerde beslissing.

Van die beslissing wordt door toedoen van de Regering kennis gegeven aan de betrokken persoon en aan het orgaan waarin zij haar oorspronkelijke en afgeleide mandaten uitoefent.

Er kan op grond van artikel 16 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een beroep tegen die beslissing worden ingediend. Het moet ingediend worden binnen de vijftien dagen na kennisgeving ervan.

Indien de betrokkene, na de kennisgeving bedoeld in § 2, lid 3, te hebben ontvangen, zijn bediening blijft uitoefenen hoewel hij kennis heeft van de oorzaak van het verval, is hij strafbaar met de straffen bepaald in artikel 262 van het Strafwetboek ».

Artikel L4142-1, § 2, 8°, van hetzelfde Wetboek bepaalt :

« Niet verkiesbaar zijn :

[...]

Zij die van hun mandaat vervallen zijn overeenkomstig artikel L5431-1, waarbij die onverkiesbaarheid verstrijkt zes jaar na kennisgeving van de beslissing van de Regering, of diens afgevaardigde, waarbij dat verval vastgesteld wordt ».

B.2. De Raad van State vraagt het Hof of de voormelde artikelen L5431-1 en L4142-1, § 2, 8°, bestaanbaar zijn met artikel 10 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6, 10, 11 en 17 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag. Het verwijzende rechtscollege stelt in de eerste plaats vast dat die bepalingen, ten aanzien van de mandatarissen die niet hebben voldaan aan de verplichtingen tot jaarlijkse aangifte van de uitgeoefende mandaten en ontvangen vergoedingen, erin voorzien dat het verval van het mandaat gepaard gaat met een automatische onverkiesbaarheid van zes jaar. Vervolgens merkt het op dat dezelfde bepalingen, ten aanzien van diezelfde mandatarissen, slechts voorzien in één sanctie, namelijk het verval van het mandaat, dat gepaard gaat met een automatische onverkiesbaarheid van zes jaar, terwijl een burgemeester of een schepen die zich schuldig maakt aan kennelijk wangedrag, door de Regering kan worden bestraft met een schorsing van hoogstens drie maanden of een afzetting zonder dat daaruit enige onverkiesbaarheid voortvloeit.

Ten aanzien van de bevoegdheid van het Hof

B.3. De Waalse Regering voert aan dat het Hof niet bevoegd zou zijn om de prejudiciële vraag te beantwoorden, aangezien daarin verschillende categorieën van burgers en verschillende gedragingen met elkaar worden vergeleken. Zij merkt op dat, enerzijds, de bepalingen betreffende de verplichting om de mandaten en de vergoedingen aan te geven, van toepassing zijn op alle plaatselijke mandatarissen, met inbegrip van de burgemeesters en schepenen en dat, anderzijds, de sanctie die op de laatstgenoemden kan worden toegepast wanneer hun kennelijk wangedrag wordt verweten, gedragingen betreft die vallen onder het tuchtrecht dat op uitvoerende ambten van toepassing is.

B.4.1 Uit de formulering van de prejudiciële vraag en de motivering van de verwijzingsarresten blijkt dat de Raad van State met name wil weten of het in het geding

zijnde artikel L5431-1, in samenhang gelezen met artikel L4142-1, § 2, 8°, van het WWPDD, in strijd is met het gelijkheidsbeginsel in zoverre de Waalse Regering alleen het verval van het mandaat kan uitspreken ten aanzien van de mandatarissen die niet hebben voldaan aan de verplichting tot jaarlijkse aangifte van de uitgeoefende mandaten, verval dat van rechtswege gepaard gaat met een onverkiesbaarheid van zes jaar, terwijl een burgemeester of een schepen die zich schuldig maakt aan kennelijk wangedrag kan worden bestraft met ofwel een schorsing van maximaal drie maanden, ofwel een afzetting zonder dat daaruit overigens enige onverkiesbaarheid voortvloeit.

B.4.2. Hoewel de burgemeesters en de schepenen zich in objectief verschillende situaties bevinden, daar de tuchtsancties die hen kunnen treffen wegens kennelijk wangedrag immers van toepassing zijn op laakbare handelingen die buiten hun ambten worden verricht, bevinden de plaatselijke mandatarissen aan wie, door hetzelfde Wetboek, een opdracht van algemeen belang is toevertrouwd, zich in een situatie die vergelijkbaar is in zoverre het WWPDD voor de eerstgenoemden en de laatstgenoemden verkiesbaarheidsregels en verplichtingen vaststelt waaraan zij zijn onderworpen.

Ten gronde

B.5. Ten aanzien van het verschil in behandeling waarop in de prejudiciële vraag wordt gewezen tussen, enerzijds, de mandatarissen die in de in het geding zijnde bepalingen worden beoogd en, anderzijds, de burgemeesters en schepenen die zijn schuldig bevonden aan kennelijk wangedrag, ofwel een schorsing van drie maanden, ofwel een afzetting kunnen oplopen, zonder door een onverkiesbaarheid te worden getroffen, dient te worden vastgesteld dat, wat betreft hun verplichting om hun mandaten en vergoedingen aan te geven, dat verschil in behandeling niet bestaat. De burgemeesters en de schepenen, die in het Waalse Gewest allen verkozen mandatarissen zijn, zijn immers gehouden tot dezelfde aangifteplicht en riskeren dus dezelfde sancties wanneer daaraan niet wordt voldaan. Wat daarentegen de gedragingen van de burgemeesters en schepenen buiten hun mandaten betreft, vermocht de Waalse decreetgever te voorzien in een regeling van specifieke tuchtsancties die aan verschillende doelstellingen beantwoordt.

Hieruit vloeit voort dat het aangevoerde verschil in behandeling niet bestaat en dat de prejudiciële vraag in dat verband geen antwoord behoeft.

B.6. Het Hof moet voorts nagaan of de onverkiesbaarheid van zes jaar die automatisch voortvloeit uit het uitgesproken verval, niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan het fundamenteel recht op de verkiesbaarheid van de plaatselijke mandatarissen ten aanzien van wie een dergelijk verval is uitgesproken.

B.7. Het recht om verkiesbaar te zijn is een fundamenteel recht in een rechtstaat dat, krachtens artikel 10 van de Grondwet, zonder discriminatie moet worden gewaarborgd. Dat recht is evenwel niet absoluut. Het kan worden beperkt op voorwaarde dat die beperkingen dat recht niet wezenlijk aantasten, noch het effectieve karakter ervan tenietdoen, een gewettigd doel nastreven en evenredig zijn met dat doel.

B.8.1. Het decreet van 8 december 2005 houdende wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie heeft de vergoeding die de plaatselijke mandatarissen tijdens de uitoefening van hun mandaten, met inbegrip van de eventuele afgeleide mandaten, niet mogen overschrijden, bepaald op anderhalve keer het bedrag van de parlementaire vergoeding.

Om de naleving van die beperking te verzekeren, is erin voorzien, enerzijds, de plaatselijke mandatarissen ertoe te verplichten jaarlijks alle uitgeoefende mandaten en de vergoedingen die werden geïnd voor de uitoefening van de openbare mandaten aan te geven en, anderzijds, een sanctie op te leggen wanneer die aangifte niet wordt gedaan, namelijk een verval van de mandaten, uitgesproken door de Waalse Regering na afloop van een tegensprekelijke procedure of, in voorkomend geval, door de Raad van State wanneer een beroep tot herziening van de vorige beslissing is ingesteld. Dat verval gaat gepaard met een onverkiesbaarheid van zes jaar die de mandataris ten aanzien van wie het verval is uitgesproken, automatisch treft.

B.8.2. Die bepalingen, ingevoegd via parlementaire amendementen, zijn als volgt verantwoord :

« De gemeentelijke mandatarissen zijn, wegens hun hoedanigheid van plaatselijk mandataris, geroepen tot deelname in de ene of de andere hoedanigheid aan het beheer van rechtspersonen of zelfs van feitelijke verenigingen. In die zin gebeurt het dat zij een vergoeding genieten (presentiegelden, emolumenten, enz.). Het is essentieel die situatie te reglementeren, teneinde een onredelijke toename van cumulaties te voorkomen en het de betrokkenen niet mogelijk te maken financiële voordelen te innen die niet evenredig zijn met hun ambten. Het betreft hier een maatregel die essentieel is voor het moraliseren van het plaatselijke politieke leven » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2004-2005, nr. 204-3, p. 3).

Op het ogenblik van de codificatie van het voormelde decreet, door de goedkeuring van het decreet van 19 juni 2008 « houdende ratificatie van het besluit van de Waalse Regering van 20 december 2007 ter uitvoering van artikel 55 van het decreet van 8 december 2005 houdende wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie », is eraan herinnerd dat « die bepalingen ertoe strekken de transparantie te bevorderen » (*CRAC*, Waals Parlement, 2007-2008, nr. 137, 27 mei 2008, p. 6).

Tijdens de parlementaire voorbereiding is eveneens verwezen naar de ethische doelstellingen inzake het plaatselijke politieke leven. Aldus is met name verklaard dat « de politiek in een democratie alleen maar baat heeft bij het bevorderen van de transparantie ten aanzien van de burgers, daar dat integraal deel uitmaakt van het veel ruimere begrip van het behoorlijk bestuur » (*CRI*, Waals Parlement, 2007-2008, nr. 20, 11 juni 2008, p. 30). Er is hieraan toegevoegd :

« Het behoorlijk bestuur, zowel op plaatselijk als op een ander niveau, is door iedereen altijd beschouwd geweest als een prioritaire doelstelling. Dat behoorlijk bestuur is primordiaal wanneer men de naleving van de democratie wil verzekeren en eenieder verantwoordelijkheidszin wil bijbrengen. [...]

[...]

De unanimititeit van de goedkeuring in de Commissie getuigt van het feit dat alle politieke fracties zich bewust zijn van de noodzaak van transparantie en ethiek in de uitoefening van de openbare mandaten » (*ibid.*, p. 32).

B.8.3. De door de Waalse decreetgever opgelegde verplichting om de mandaten jaarlijks aan te geven, verplichting die, wanneer daaraan niet wordt voldaan, gepaard gaat met een verval dat wordt uitgesproken na afloop van een tegensprekelijke procedure, is een middel dat relevant en redelijk verantwoord is in het licht van het nagestreefde doel bestaande in een grotere transparantie en een beter beheer op plaatselijk niveau.

B.8.4. Zoals andere gevallen van onverkiesbaarheid waarin het WWPDD voorziet, is de onverkiesbaarheid van zes jaar die automatisch de gemeentelijke mandatarissen treft ten aanzien van wie het verval van het mandaat is uitgesproken, verantwoord door de wil om de doeltreffendheid van de in het geding zijnde bepaling van het WWPDD te verzekeren, bepaling die alle gemeentelijke en provinciale mandatarissen ertoe verplicht jaarlijks hun mandaten en vergoedingen aan te geven. Hiermee streeft de Waalse decreetgever een wettig doel na.

De automatische onverkiesbaarheid van zes jaar die is verbonden met dat verval, is een keuze die niet onredelijk is om diezelfde doelstellingen te bereiken, aangezien de verkozen mandatarissen bewust niet hebben willen voldoen aan de aangifteplicht, zonder bovendien de verantwoording te willen of te kunnen voorleggen die het Wetboek hen toelaat voor te leggen tijdens de tegensprekelijke procedure die aan de uitspraak van de sanctie voorafgaat.

De Waalse decreetgever heeft overigens erover gewaakt de duur van die onverkiesbaarheid in de tijd te beperken, waarbij hij heeft gekozen voor een termijn van zes jaar na de vaststelling van het verval. Die keuze is gegrond op een objectief criterium, namelijk de duur van zes jaar van de gemeentelijke mandaten, waarbij alle mandatarissen ten aanzien van wie een verval is uitgesproken, op dezelfde wijze worden behandeld : ongeacht het ogenblik van de zittingsperiode waarin zij niet zouden hebben voldaan aan de in het geding zijnde aangifteplicht, kan ten aanzien van hen het verval van hun lopend mandaat en de onverkiesbaarheid voor de volgende verkiezing worden uitgesproken.

B.8.5. Hoewel het juist is dat de onverkiesbaarheid automatisch is verbonden met het verval van het mandaat en niet voortvloeit uit een afzonderlijke beslissing van de Regering of de Raad van State die uitspraak doet op een beroep dat met toepassing van artikel L4142-1, § 2, is ingesteld, kan het verval alleen worden uitgesproken door de Waalse Regering na een tegensprekelijke procedure tijdens welke de Regering dient na te gaan of dat verval evenredig is met de aan haar voorgelegde feitelijke en juridische elementen, en bij een individuele en gemotiveerde beslissing waartegen een beroep tot herziening kan worden ingesteld voor de Raad van State, onafhankelijk administratief rechtscollege waaraan een bevoegdheid met volle rechtsmacht is toegekend.

Uit artikel L5421 van het WWPDD, aangehaald in B.1, blijkt aldus dat het controleorgaan eerst een advies opstelt over de verweten tekortkomingen en dat de betrokkene zijn opmerkingen over dat advies kan meedelen, zijn aangifte kan rechtzetten en kan verzoeken om te worden gehoord. Uit de procedurestukken blijkt eveneens dat de mogelijkheid om de aangifte recht te zetten, door het controleorgaan is begrepen als de mogelijkheid om die aangifte, zelfs buiten de termijnen, te doen. Datzelfde artikel bepaalt voorts dat de betrokkene zijn opmerkingen kan formuleren over het proces-verbaal van de hoorzitting waarom hij zou hebben verzocht.

Verder blijkt uit artikel L5431-1 van het WWPDD, eveneens aangehaald in B.1, dat de Waalse Regering kan beslissen het verval uit te spreken na de betrokkene te hebben gehoord indien die laatste daarom verzoekt en dat tegen die beslissing eveneens beroep kan worden ingesteld voor de Raad van State.

Ten slotte geven de procedurestukken aan dat de Waalse Regering gebruik heeft gemaakt van haar beoordelingsbevoegdheid door alleen de mandatarissen te bestraffen die hun aangifte niet hebben ingediend gedurende twee opeenvolgende jaren, ondanks de herinneringen van het controleorgaan.

B.8.6. Rekening houdend met het beperkte karakter in de tijd van de onverkiesbaarheid en met het bestaan van een interne tegensprekelijke procedure en, in voorkomend geval, van een beroep met volle rechtsmacht voor de Raad van State, hebben de in het geding zijnde bepalingen geen onevenredige gevolgen.

B.9. Bijgevolg zijn de in het geding zijnde bepalingen bestaanbaar met artikel 10 van de Grondwet.

B.10.1. De lezing van artikel 10 van de Grondwet in samenhang met de artikelen 6, 10, 11 en 17 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag leidt niet tot een ander resultaat.

B.10.2. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens is trouwens niet van toepassing op geschillen betreffende verkiezingen (EHRM, 21 oktober 1997, *Pierre-Bloch t. Frankrijk*).

B.10.3. Voor zover er sprake is van een inmenging in de door de artikelen 10 en 11 van datzelfde Verdrag gewaarborgde vrijheid van meningsuiting en van vereniging, is die, om de in B.8 vermelde redenen, redelijk verantwoord.

B.10.4. Artikel 17 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt dat « geen der bepalingen van dit Verdrag mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon het recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten welke ten doel heeft de rechten of vrijheden welke in het Verdrag zijn vermeld, te vernietigen of deze rechten en vrijheden meer te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien ». Aldus beoogt die bepaling misbruik van grondrechten door een antidemocratisch regime, groeperingen of individuen van de beschermings sfeer van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens uit te sluiten. Te dezen kan er evenwel geen sprake zijn van een dergelijk misbruik.

B.10.5 Ten slotte hebben de in het Waalse Gewest georganiseerde verkiezingen van de gemeente- en de provincieraden geen betrekking op het « kiezen van de wetgevende macht » in de zin van het voormelde artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Bijgevolg is die bepaling niet van toepassing.

B.11. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen L5431-1 en L4142-1, § 2, 8°, van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie schenden niet artikel 10 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6, 10, 11 en 17 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 14 juni 2012.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

R. Henneuse