

Rolnummers 5849 en 5850
Arrest nr. 36/2015 van 19 maart 2015

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 3, 4, 5, 33 en 38 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 april 2013 « houdende wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie », ingesteld door Tomaso Antonacci en anderen en door Pierre Blondeau.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 20 februari 2014 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 21 februari 2014, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld van de artikelen 3, 4, 5, 33 en 38 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 april 2013 «houdende wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie» (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 22 augustus 2013, tweede editie) respectievelijk door Tomaso Antonacci, Pierre Demolin en Philippe Delcommune, en door Pierre Blondeau, allen bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. X. Koener, advocaat bij de balie te Luik.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5849 en 5850 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Bij beschikking van 16 december 2014 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 14 januari 2015 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 14 januari 2015 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. *In rechte*

- A -

A.1. De verzoekende partijen zijn gemeentelijke directeurs-generaal, benoemd door aanwerving of door bevordering. Zij menen bijgevolg te doen blijken van een belang om in rechte op te treden, aangezien het bestreden decreet de rol, de functie en het statuut van de gemeentelijke directeurs-generaal grondig wijzigt.

A.2.1. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet. Zij zijn van mening dat de bestreden bepalingen hun verplichtingen opleggen die ressorteren onder een politieke verantwoordelijkheid en toelaten dat zij wegens beroepsongeschiktheid worden ontslagen, zonder dat de voorwaarden in het decreet zijn bepaald, terwijl de hoge ambtenaren die gelijkwaardige activiteiten binnen de gewestelijke, gemeenschaps- of federale administraties uitoefenen, niet even streng worden behandeld, en zonder dat enige objectieve verantwoording wordt gegeven voor dat verschil in behandeling, waarvan de gevolgen onevenredig zijn. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5849 wijzen daarnaast uitdrukkelijk erop dat de mogelijkheid om hen te ontslaan de omvang beperkt van de economische en sociale rechten die hun krachtens de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-clausule zijn gewaarborgd.

De verzoekende partijen onderstrepen voorts dat, sinds de eerste gemeentewet van 30 maart 1836, de gemeentesecretaris (voortaan directeur-generaal) is onderworpen aan een strikte verplichting van onpartijdigheid, zowel in zijn betrekkingen met derden als in die met de leden van de gemeenteraad en van het gemeentecollege. Zij merken overigens op dat de directeur-generaal is onderworpen aan het gezag van het gemeentecollege.

A.2.2. In een eerste onderdeel van hun eerste middel wijzen de verzoekende partijen erop dat de bestreden bepalingen de gemeentelijke directeur-generaal deels verantwoordelijk stellen voor de toepassing van de algemene beleidsverklaring, die verplicht is bij de aanvang van de bestuurperiode, terwijl die laatste onderworpen blijft aan het gezag van het college.

Zij onderstrepen dat een ontwerp van doelstellingenovereenkomst door de directeur-generaal dient te worden opgesteld op basis van de opdrachtbrief die hij van het gemeentecollege heeft ontvangen, met name rekening houdend met de algemene beleidsverklaring.

De verzoekende partijen wijzen erop dat de gemeentelijke directeur-generaal bijgevolg niet langer alleen ermee belast is het gemeentebestuur te leiden met strikte inachtneming van het beginsel van onpartijdigheid, maar dat hij voortaan ook is belast met de uitvoering van de algemene beleidsverklaring van de gemeentelijke meerderheid, terwijl hij een ambtenaar van de gemeente is en hij nooit politiek verantwoordelijk zal kunnen worden geacht ten aanzien van het gemeentecollege of de gemeenteraad. De verzoekende partijen onderstrepen dat, hoewel hun situatie niet vergelijkbaar is met die waarin de politieke verantwoordelijken van de gemeente zich bevinden, waarbij die laatstgenoemden in beginsel zijn vrijgesteld van elk risico van een disciplinaire vervolging, het bestreden decreet aan de gemeentelijke directeurs-generaal bepaalde politieke verplichtingen oplegt, terwijl zij zijn onderworpen aan een neutraliteits- en terughoudendheidsplicht, alsook aan een loyaleits- en gehoorzaamheidsplicht. De verzoekende partijen hebben meer bepaald vragen bij de belangenconflicten die voor hen zouden kunnen ontstaan wanneer het gemeentecollege beslissingen inzake het dagelijks beheer neemt die de uitvoering van de algemene beleidsverklaring in het gedrang brengen.

De verzoekende partijen merken nog op dat de toename van de aan de gemeentelijke directeur-generaal toevertrouwde verantwoordelijkheden niet gepaard gaat met enige delegatie van beheer, aangezien het orgaan voor het dagelijks beheer het gemeentecollege blijft. Volgens de verzoekende partijen bestaat er dus een risico van willekeur wanneer de verantwoordelijkheid van de directeur-generaal in het geding wordt gebracht terwijl hij niet over de overeenstemmende bevoegdheden beschikt.

A.2.3. In het tweede onderdeel van hun eerste middel bekritisieren de verzoekende partijen de door de bestreden bepalingen erkende mogelijkheid om de directeur-generaal te ontslaan zonder evenwel de praktische voorwaarden te preciseren, en met name de te volgen procedure, terwijl artikel 162 van de Grondwet vereist dat de plaatselijke instellingen bij wet worden geregeld. Diezelfde partijen onderstrepen overigens dat het decreet niet bepaalt wat onder « beroepsongeschiktheid » moet worden begrepen.

De verzoekende partijen merken op dat het risico bestaat dat de gemeentelijke directeur-generaal wordt ontslagen wegens een vermeende beroepsongeschiktheid wanneer die laatste de uitvoering van de algemene beleidsverklaring, opgenomen in zijn opdrachtbrief en in zijn doelstellingenovereenkomst, niet tot een goed einde heeft gebracht, terwijl het voor hem, als ambtenaar, verboden is gebruik te maken van dezelfde prerogatieven als die van de politieke vertegenwoordigers van de gemeente. De verzoekende partijen zien daarin een discriminatie ten opzichte van de directeurs-generaal van de andere gewestelijke, gemeenschaps- of federale administraties, die niet aan een dergelijk risico zijn onderworpen.

A.3. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af uit de schending van artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet, in voorkomend geval in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Zij merken op dat zij, toen zij hun loopbaan hebben aangevat, de zekerheid hadden dat zij alleen zouden kunnen worden ontslagen na het begaan van een disciplinaire fout. De artikelen 33 en 38 van het bestreden decreet voeren dus voor hen een nieuw risico in en behandelen hen op meer nadelige wijze ten aanzien van de omvang van hun economische rechten, en dit zonder objectieve en redelijke verantwoording.

De verzoekende partijen zijn van mening dat, wanneer de uitvoering van het beginsel van de veranderlijkheid afbreuk doet aan bestaande rechtstoestanden of aan gewettigde verwachtingen, de wetgever overgangsmatregelen moet nemen teneinde de rechtszekerheid, zijn algemene voorzichtigheidsplicht en, inzake sociale en economische rechten, het *standstill*-beginsel in acht te nemen. Zij zijn van mening dat te dezen niet is voldaan aan die verplichting.

- B -

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 3, 4, 5, 33 en 38 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 april 2013 «houdende wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie ». Die artikelen bepalen :

« Art. 3. Artikel L1124-1 van hetzelfde Wetboek wordt vervangen als volgt :

‘ Art. L1124-1. De doelstellingenovereenkomst bevat de omschrijving van de wettelijke opdrachten van de directeur-generaal waarin voorzien wordt in het algemeen beleidsprogramma, alsook elke andere kwantificeerbare en haalbare doelstelling die deel uitmaakt van zijn opdrachten.

Ze omschrijft de strategie van de organisatie van de administratie in de loop van de legislatuur met het oog op het vervullen van de opdrachten en het halen van de doelstellingen bedoeld in het eerste lid en drukt ze uit in initiatieven en concrete projecten. Ze bevat een overzicht van de menselijke en financiële middelen die beschikbaar of noodzakelijk zijn voor de uitvoering ervan.

De doelstellingenovereenkomst wordt door de directeur-generaal opgemaakt binnen zes maanden na ontvangst en op basis van de opdrachtbrief die het gemeentecollege hem zal overmaken ter gelegenheid van de gehele hernieuwing van de gemeenteraad of van de aanwerving van een directeur-generaal.

Die opdrachtbrief bevat minstens de volgende elementen :

1° de functiebeschrijving en het vaardigheidsprofiel van de betrekking van directeur-generaal;

2° de te halen doelstellingen voor de verschillende opdrachten, met name op basis van het algemeen beleidsprogramma;

3° de toegekende begrotingsmiddelen en menselijke hulpkrachten;

4° het geheel van de opdrachten die hem bij dit Wetboek toegewezen worden, o.a. zijn advies- en disponibilitésopdracht jegens het geheel van de gemeenteraadsleden.

De directeur-generaal en het gemeentecollege plegen overleg over de middelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de doelstellingenovereenkomst. De financieel directeur wordt erbij betrokken voor de aangelegenheden waarmee hij belast wordt. Bij gebrek aan akkoord van de directeur-generaal over de middelen wordt zijn advies gevoegd bij de doelstellingenovereenkomst zoals goedgekeurd door het gemeentecollege.

De doelstellingenovereenkomst wordt jaarlijks geüpdatet. Op uitdrukkelijk verzoek van de directeur-generaal kan de doelstellingenovereenkomst in de loop van het jaar bijgestuurd worden door het college. De doelstellingenovereenkomst alsook de updatings en eventuele aanpassingen ervan worden aan de raad meegedeeld.

De opdrachtbrief wordt bij de doelstellingenovereenkomst gevoegd. '.

Art. 4. Artikel L1124-2 van hetzelfde Wetboek wordt vervangen als volgt :

' Art. L1124-2. § 1. De directeur generaal wordt door de gemeenteraad benoemd tegen de voorwaarden vastgesteld in artikel L1212-1 en met inachtneming van de minimale regels waarin de Regering voorziet. Er wordt in de betrekking voorzien binnen zes maanden na de vacantverklaring.

De definitieve benoeming vindt plaats na afloop van de stage.

§ 2. Het administratief statuut van de directeur-generaal ligt vast in een reglement dat door de gemeenteraad opgemaakt wordt met inachtneming van de minimale regels waarin de Waalse Regering voorziet.

De betrekking van directeur-generaal is toegankelijk door werving, bevordering en mobiliteit. '.

Art. 5. Artikel L1124-4 van hetzelfde Wetboek wordt vervangen als volgt :

' Art. L1124-4. § 1. De directeur-generaal is belast met de voorbereiding van de dossiers die aan de gemeenteraad of aan het gemeentecollege worden voorgelegd. Hij woont de zittingen van de raad en van het college zonder stemrecht bij.

De directeur-generaal is ook belast met de uitvoering van de beleidshoofdlijnen van het algemeen beleidsprogramma uitgedrukt in de doelstellingenovereenkomst bedoeld in artikel L1124-1.

In dit kader voert en evalueert hij het beleid inzake het beheer van de menselijke hulpkrachten.

§ 2. Onder de controle van het gemeentecollege leidt en coördineert hij de gemeentediensten en, behalve de uitzonderingen bepaald bij wet of decreet, staat hij aan het hoofd van het personeel. In dat kader maakt hij het ontwerp van de evaluatie van elk personeelslid op alvorens het aan de betrokkene en aan het college te richten.

De directeur-generaal of zijn afgevaardigde, van hoger niveau dan dat van het geworven of in dienst genomen personeelslid, neemt met stemrecht deel aan de examenjury samengesteld bij de werving of de indienstneming van de personeelsleden.

§ 3. Het voorzitterschap van het directiecomité bedoeld in artikel L1211-3, wordt door de directeur-generaal waargenomen.

§ 4. De directeur-generaal wordt belast met de invoering en de monitoring van het systeem voor interne controle op de werking van de gemeentediensten.

Het interne controlesysteem is een geheel van maatregelen en procedures bedacht om redelijke zekerheid te waarborgen wat betreft :

- 1° het halen van de doelstellingen;
- 2° de naleving van de geldende wetgeving en van de procedures;
- 3° de beschikbaarheid van betrouwbare informatie over de financiën en het beheer.

Het algemene kader van het interne controlesysteem wordt ter goedkeuring aan de gemeenteraad voorgelegd.

§ 5. De directeur-generaal notuleert de zittingen van de raad en zorgt voor het overschrijven ervan. De overgeschreven notulen worden door de burgemeester en de directeur-generaal ondertekend binnen de maand na hun aanneming door de gemeenteraad.

De directeur-generaal brengt juridische en administratieve adviezen uit aan de gemeenteraad en het gemeentecollege. In voorkomend geval, wijst de directeur-generaal op de toepasselijke rechtsregels, maakt hij gewag van de feitelijke elementen waarvan hij kennis heeft en zorgt hij ervoor dat de aanmerkingen waarin de wet voorziet in de beslissingen opgenomen worden.

Die adviezen en raadgevingen worden bij de beslissing van het gemeentecollege of van de gemeenteraad gevoegd en aan de financieel directeur overgemaakt.

§ 6. Na overleg met het directiecomité wordt de directeur-generaal belast met het opmaken van de ontwerpen van :

- 1° het organigram;
- 2° de personeelsformatie;
- 3° de statuten van het personeel ' ».

« Art. 33. Artikel L1124-50 van hetzelfde Wetboek wordt vervangen door de volgende bepaling :

‘ Art. L1124-50. Het gemeentecollege gaat over tot de evaluatie van de directeur-generaal, de adjunct-directeur-generaal en de financieel directeur onder de voorwaarden en volgens de modaliteiten waarin de Regering voorziet. ’ ».

« Art. 38. Artikel L1217-1, van hetzelfde Wetboek wordt aangevuld als volgt :

‘ In geval van ontslag van de directeur-generaal, de adjunct-directeur-generaal of de financieel directeur wegens beroepsongeschiktheid, met uitzondering van de bevorderde personeelsleden verleent de gemeente of de provincie hen een vergoeding gelijk aan minimum drie maanden wedde per aangevatte schijf werk van vijf jaar. ’ ».

B.1.2. Het algemeen beleidsprogramma wordt door het gemeentecollege aan de gemeenteraad voorgelegd binnen drie maanden na de verkiezing van de schepenen. Het dekt de duur van het mandaat en omvat minstens de voornaamste beleidsprojecten voor de gemeente. Het wordt goedgekeurd door de gemeenteraad en bekendgemaakt (artikel L1123-27 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie).

B.2. In hun twee middelen, die samen worden onderzocht, verwijten de verzoekende partijen de decreetgever in hoofdzaak de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet te hebben geschonden door de directeur-generaal van een gemeente een politieke verantwoordelijkheid te geven en door zijn ontslag wegens beroepsongeschiktheid toe te staan.

Ten aanzien van de nieuwe opdrachten die aan de directeur-generaal zijn toegewezen

B.3. De verzoekende partijen zijn van mening dat de decreetgever de gemeentelijke directeurs-generaal heeft gediscrimineerd ten opzichte van de andere hoge ambtenaren die gelijkwaardige activiteiten uitoefenen binnen de gewestelijke, gemeenschaps- of federale administraties om reden dat hij hun een politieke opdracht heeft toevertrouwd, door hen gedeeltelijk verantwoordelijk te maken voor de toepassing van de algemene beleidsverklaring, terwijl zij onderworpen blijven aan het gezag van het college.

Zij voeren eveneens aan dat, hoewel hun situatie niet vergelijkbaar is met die van de politieke overheden van de gemeente, die directeurs-generaal verantwoordelijkheden van politieke aard opgelegd krijgen.

B.4.1. Artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 vereist dat het verzoekschrift met betrekking tot een beroep tot vernietiging voor elk middel uiteenzet in welk opzicht de regels waarvan de schending voor het Hof wordt aangevoerd, door de bestreden wetsbepaling zouden zijn geschonden.

Wanneer het middel is afgeleid uit de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet wordt gewaarborgd, dient het te preciseren van welke categorie van personen de situatie moet worden vergeleken met de situatie van de categorie van personen ten aanzien van wie een discriminatie wordt

aangevoerd. Het middel moet eveneens preciseren in welk opzicht de bestreden bepaling leidt tot een verschil in behandeling dat discriminerend zou zijn.

B.4.2. Te dezen beperken de verzoekende partijen zich echter ertoe een verschil in behandeling aan te voeren inzake de politieke aard van de te vervullen taken tussen de directeurs-generaal van de Waalse gemeenten en de andere leidende ambtenaren die gelijkwaardige activiteiten uitoefenen, zonder die laatstgenoemden nader te identificeren, noch precies te bepalen in welke zin de aan hen toegewezen opdrachten verschillen van de taken die de bestreden bepalingen aan de directeurs-generaal toewijzen.

B.5. In zoverre de verzoekende partijen zich zouden beklagen over een verschil in behandeling met hoge ambtenaren die gelijkwaardige activiteiten uitoefenen binnen de administraties van andere gewesten dan het Waalse Gewest, van de gemeenschappen of van de federale overheid, dient te worden opgemerkt dat een verschil in behandeling dat zijn oorsprong vindt in de toepassing van normen van verschillende wetgevers bij de uitoefening van hun eigen bevoegdheden, op zich niet kan worden geacht strijdig te zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Het betreft immers het mogelijke gevolg van een onderscheiden beleid, hetgeen is toegestaan door de autonomie die hun door of krachtens de Grondwet is toegekend.

B.6.1. In zoverre de verzoekende partijen zich zouden beklagen over een verschil in behandeling met hoge ambtenaren die gelijkwaardige activiteiten uitoefenen binnen de administraties van het Waalse Gewest, wordt in de memorie van toelichting van het bestreden decreet gepreciseerd :

« De doelstellingenovereenkomst heeft in de eerste plaats tot doel de aan elkeen toegewezen taken te verduidelijken na overleg en dus dialoog binnen het directiecomité. Ter herinnering, het staat wel degelijk uitsluitend aan de verkozenen de beleidsdoelstellingen te bepalen. Vervolgens zal de directeur-generaal, na overleg met de diensten en met name met de financieel directeur en het college, in het kader van de doelstellingenovereenkomst, de beschikbare middelen moeten identificeren teneinde die beleidsdoelstellingen operationeel te maken.

[...]

[De doelstellingenovereenkomst] zal ertoe strekken de in het algemeen beleidsprogramma of het transversale strategische programma geïdentificeerde beleidslijnen te vertalen op operationeel vlak en in concrete acties. Die overeenkomst wordt gesloten tussen

de Executieve en de directeur-generaal en zijn administratie, en zal het algemeen beleidsprogramma vertalen in opdrachten en te bereiken doelen. Zij zal die ombuigen in concrete initiatieven en projecten en een samenvatting bevatten van de beschikbare en of voor de uitvoering ervan vereiste middelen op menselijk en financieel vlak. Over die middelen zal overleg worden gepleegd tussen het college en de directeur-generaal. Aangezien de administratie in haar geheel bij de doelstellingenovereenkomst is betrokken, is het primordiaal dat het directiecomité, dat kennis moet nemen van alle vragen in verband met de organisatie en de werking van de diensten, ook hierover wordt ingelicht. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit met name voort dat het niet aan de directeur-generaal staat de beleidsdoelstellingen vast te stellen » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2012-2013, nr. 744/1, pp. 2-3).

Waar het de omschrijving van de opdracht van de directeur-generaal betreft, wordt in de memorie van toelichting van het bestreden decreet evenzo gepreciseerd dat hij met name « is belast met de voorbereiding en de uitvoering van de in het algemeen beleidsprogramma opgenomen beleidshoofdpijnen » (*ibid.*, p. 6).

B.6.2. Tijdens de bespreking in de commissie heeft de Minister voorts gepreciseerd :

« Een doelstellingenovereenkomst heeft tot doel, na overleg binnen een directiecomité, de aan elkeen toegewezen taken te verduidelijken. Ter herinnering, hoewel het wel degelijk uitsluitend aan de verkozenen staat de beleidsdoelstellingen te bepalen, is het de administratie die deze moet uitvoeren, in het kader van een middelenverbintenis veeleer dan in dat van een resultaatsverbintenis.

Vervolgens staat het aan de directeur-generaal, na overleg met de diensten en met name de financieel directeur en het college, die beleidsdoelstellingen operationeel te maken.

[...]

Indien geen akkoord wordt bereikt over de middelen wordt het advies van de gemeentesecretaris gevoegd bij de doelstellingenovereenkomst, die toch kan worden goedgekeurd door het college. Daarin zal worden vermeld dat de beleidsdoelstellingen te ambitieus zijn in verhouding tot de in de gemeente beschikbare menselijke of financiële middelen.

[...]

De politieke kant van de opdracht van de gemeentesecretaris wordt wel degelijk verzekerd door de verkozenen die de strategische doelstellingen bepalen. De rol van het hoofd van de administratie bestaat erin te zeggen hoe hij ze zal uitvoeren en welke menselijke en financiële middelen hij nodig heeft om die te bereiken.

Het besluit van de gemeentesecretaris kan luiden dat het door het college vastgestelde doel te ambitieus is en dat die doelstellingen neerwaarts moeten worden herzien. Een verantwoordelijke dialoog wordt ingevoerd en er is duidelijk geen politieke functie voor de toekomstige directeur-generaal » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2012-2013, nr. 744/23, pp. 3, 15 en 16).

De Minister preciseerde voorts dat « hoewel het gaat om een nieuwigheid in het plaatselijk openbaar ambt, alle Waalse ambtenaren een dergelijke doelstellingenovereenkomst reeds kennen en een en ander heeft de werking van het Waalse Gewest veeleer verbeterd » (*ibid.*, p. 16).

B.7.1. Hieruit vloeit voort dat het uitgangspunt van het middel verkeerd is in zoverre daarin wordt aangenomen dat de decreetgever aan de directeur-generaal een verantwoordelijkheid van politieke aard heeft toevertrouwd, terwijl zij verder uitsluitend ressorteert onder het gemeentecollege en de gemeenteraad. De directeur-generaal moet in werkelijkheid de politieke keuzes van de verkozen gemeentelijke overheden uitvoeren. Daartoe stelt hij een doelstellingenovereenkomst op die wordt goedgekeurd door het gemeentecollege. Uit de parlementaire voorbereiding, die in B.6 wordt aangehaald, blijkt overigens dat de directeur-generaal slechts gehouden is tot een middelenverbintenis en niet tot een resultaatsverbintenis.

Wanneer de directeur-generaal meent dat de menselijke en materiële middelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van de aan hem opgelegde doelstellingen, ontoereikend zijn, wordt zijn ongunstig advies bovendien bij de doelstellingenovereenkomst gevoegd.

B.7.2. De kwaliteit van het werk van de directeur-generaal kan alleen worden beoordeeld indien behoorlijk rekening wordt gehouden met de voormelde limieten, waarbinnen hij zijn opdracht moet uitvoeren. De verantwoordelijkheid van de directeur-generaal kan aldus niet in het geding worden gebracht wanneer de aan hem toegewezen doelstellingen niet konden worden bereikt wegens een wijziging van de politieke prioriteiten van de gemeenteraad en het gemeentecollege.

B.8. Het eerste middel is niet gegrond.

Ten aanzien van de mogelijkheid om de directeur-generaal te ontslaan

B.9.1. De verzoekende partijen voeren voorts aan dat de decreetgever het mogelijk maakt dat de directeurs-generaal van de gemeenten worden ontslagen wegens beroepsongeschiktheid, om reden dat zij het algemene beleidsprogramma niet tot een goed einde hebben gebracht, zonder dat de voorwaarden voor dat ontslag zijn bepaald in het decreet of het begrip « beroepsongeschiktheid » daarin is gedefinieerd, terwijl het beginsel van de wettigheid in de plaatselijke organisatie is verankerd in artikel 162 van de Grondwet.

Zij zijn van mening dat, enerzijds, hieruit een discriminatie voortvloeit ten opzichte van de andere hoge ambtenaren die gelijkwaardige activiteiten uitoefenen binnen de gewestelijke, gemeenschaps- en federale administraties en, anderzijds, de omvang van hun economische en sociale rechten die zijn gewaarborgd in artikel 23 van de Grondwet, aldus worden beperkt.

B.9.2. De verzoekende partijen zijn overigens van mening dat de decreetgever, door geen overgangmaatregel aan te nemen ten behoeve van de directeurs-generaal in functie, eveneens het in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-beginsel zou hebben geschonden.

B.10.1. De bestreden maatregel wordt in de memorie van toelichting als volgt verantwoord :

« Naar het voorbeeld van andere bevoegdheidsniveaus is het primordiaal dat de leidende ambtenaren van een plaatselijke gemeenschap worden onderworpen aan een verplichte evaluatie.

[...]

Die wordt uitgevoerd door een college van evaluatoren bestaande uit leden van het college, samen met ‘ gelijken ’ en, eventueel, een externe deskundige. De evaluatie zal met name betrekking hebben op de verwezenlijking van de in de doelstellingenovereenkomst gepreciseerde doelstellingen, wat de directeur-generaal betreft, op de wijze waarop zij zijn bereikt en vooral op de competenties die zijn aangewend om daartoe te komen. Alle debatten, alsook de door alle leden van het evaluatiecollege geformuleerde standpunten zullen worden opgenomen in het proces-verbaal.

Bijzondere aandacht zal worden geschonken aan de eventuele onverenigbaarheden bij de ‘ gelijken ’ die ertoe worden gebracht het college van evaluatoren samen te stellen. Die laatstgenoemden zouden werkzaam moeten zijn of zijn geweest in structuren met een belang dat vergelijkbaar is met dat van die waarin de geëvalueerde wettelijke graad werkzaam is.

Er wordt een nieuwe classificatie opgemaakt. Een wettelijke graad zal aldus, in geval van een uitstekende evaluatie, een financiële bonus kunnen krijgen die gelijkwaardig is aan een jaarlijkse verhoging. In geval van twee opeenvolgende ongunstige evaluaties zal de procedure van beroepsongeschiktheid kunnen worden uitgevoerd » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2012-2013, nr. 744/1, p. 3).

B.10.2. Tijdens de debatten in de commissie heeft de Minister voorts gepreciseerd :

« Een evaluatie van politieke aard had kunnen worden overwogen, maar dat kon risico's met zich meebrengen bij een verandering van meerderheid.

Anderzijds moest de evaluatie zoals die vandaag door de verschillende politieke verantwoordelijken wordt opgevat, niet worden afgegrensd. De evaluatie zal dus met name betrekking hebben op de verwezenlijking van de doelstellingen en de wijze waarop die zijn bereikt.

[...]

Ten slotte wordt aangedrongen op het belang van de herplaatsing in dat geval van ongeschiktheid. Hoewel de bevorderde ambtenaren probleemloos kunnen worden herplaatst, belet niets, wat de aangeworven ambtenaren betreft, de betrokken eenheden die laatstgenoemden te herplaatsen.

[...]

De bescherming waarin het ontwerpdecreet voorziet alvorens te komen tot een ontslag, toont aan dat daartoe slechts in extreme gevallen zal worden overgegaan. [...]

[De Minister] verklaart veel minder open te staan voor de overgangperiode, gelet op de duur van de loopbaan van een gemeentesecretaris of van een ontvanger. Een overgangperiode zou erop neerkomen de bestaande generatie vrij te stellen van alle wijzigingen, van alle evaluaties en dat lijkt hem dus niet opportuun.

[...]

Het zijn wel degelijk de doelstellingen die de elementen voor de evaluatie van de wettelijke graad vormen. Het zal gaan om de aangewende middelen, de vastberadenheid, de wil om tegemoet te komen aan een bepaald aantal beleidslijnen door zich vooraf te vergewissen van de menselijke en financiële middelen van de gemeente. Indien bijvoorbeeld een stedenbouwkundige vergunning er niet komt, zal die worden geëvalueerd. Indien zes jaar is verstreken om de vergunning te verkrijgen ondanks de vastberadenheid van de diensten om dat dossier tot een goed einde te brengen, zal de aanwending van de middelen om het dossier tot een goed einde te brengen, worden geëvalueerd. Ook dat is het doel van de doelstellingenovereenkomst, en net zoals voor de aannemingsovereenkomst, zijn er een aantal onzekerheden » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2012-2013, nr. 744/23, pp. 5, 11 en 12).

B.11. De verzoekende partijen verwijten in de eerste plaats de decreetgever een onverantwoord verschil in behandeling te hebben ingevoerd tussen de directeurs-generaal van

de Waalse gemeenten en de andere hoge ambtenaren die afhangen van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten.

B.12.1. Aangezien, zoals in B.5 is vermeld, een verschil in behandeling dat zijn oorsprong vindt in de toepassing van normen van verschillende wetgevers bij de uitoefening van hun eigen bevoegdheden, op zich niet discriminerend is, beperkt het Hof zijn onderzoek tot de vergelijking tussen de gemeentelijke directeurs-generaal en de hoge ambtenaren van de administratie van het Waalse Gewest.

B.12.2. Voor het overige is het niet onredelijk om, teneinde een betere werking van de gemeentelijke instellingen te verzekeren, te voorzien in een mechanisme voor het ontslag van de directeur-generaal wanneer deze het voorwerp uitmaakt van twee negatieve evaluaties. Die evaluaties moeten immers rekening houden met het specifieke karakter van de opdracht van de directeur-generaal, zoals die is beschreven in B.7. Hieruit vloeit voort dat een directeur-generaal niet kan worden ontslagen om politieke redenen of wanneer hij niet in staat was de aan hem toegewezen doelstellingen te bereiken omdat hij daartoe niet beschikte over de nodige middelen of over voldoende prerogatieven.

B.12.3. In die mate is het tweede middel niet gegrond.

B.13. In zoverre de verzoekende partijen ook aanvoeren dat de decreetgever de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 162 van de Grondwet, heeft geschonden, is dat onderdeel van hun tweede middel evenmin gegrond.

Artikel 162 van de Grondwet drukt immers het beginsel van de wettigheid van de organisatie van de gemeentelijke instellingen uit, dat vereist dat de wezenlijke bestanddelen van die organisatie in beginsel bij wetskrachtige norm worden bepaald. De voormelde grondwetsbepaling gaat evenwel niet zover dat ze de bevoegde wetgever ertoe verplicht elk aspect van de organisatie van de gemeentelijke instellingen zelf te regelen. Een aan een andere overheid verleende bevoegdheid is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de bevoegde wetgever zijn vastgesteld.

Te dezen zijn de evaluatiecriteria omschreven in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen en de sanctie in geval van een negatieve evaluatie is gedefinieerd door de decreetgever zelf, zodat de Regering slechts ertoe gemachtigd is bijkomende maatregelen aan te nemen, die voldoende worden ondersteund in de door de decreetgever toevertrouwde machtiging.

B.14. De verzoekende partijen zijn ten slotte van mening dat de decreetgever de omvang van hun economische en sociale rechten, verankerd in artikel 23 van de Grondwet, heeft beperkt en de *standstill*-verplichting die in datzelfde artikel wordt opgelegd, heeft geschonden.

B.15.1. Artikel 23, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden en het derde lid, 1^o, vermeldt onder de economische, sociale en culturele rechten « het recht op arbeid » en « het recht op billijke arbeidsvoorwaarden ». Die bepalingen preciseren niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, aangezien elke wetgever ermee belast is die rechten te waarborgen, overeenkomstig artikel 23, tweede lid, « rekening houdend met de overeenkomstige plichten ».

B.15.2. Al komt het aan de bevoegde wetgever toe om de uitoefeningsvoorwaarden van het recht op arbeid en het recht op billijke arbeidsvoorwaarden nader te bepalen, toch vermag hij niet zonder noodzaak beperkingen ten aanzien van bepaalde categorieën van personen in te voeren, noch beperkingen waarvan de gevolgen onevenredig zijn met het nagestreefde doel.

Zoals reeds is vermeld in B.12.2, is, rekening houdend met de door de decreetgever nagestreefde doelstelling om een betere werking van de gemeentelijke instellingen te verzekeren, de maatregel van het ontslag van de directeur-generaal wanneer die het voorwerp uitmaakt van twee negatieve evaluaties, niet zonder redelijke verantwoording.

B.15.3. Artikel 23 van de Grondwet impliceert weliswaar een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat door de van toepassing zijnde wetgeving geboden wordt in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

Zonder te moeten nagaan of de bestreden bepaling al dan niet een aanzienlijke achteruitgang inhoudt van het beschermingsniveau van het recht op arbeid van de verzoekende partijen, dient evenwel te worden vastgesteld dat de invoering van een ontslagprocedure wegens beroepsongeschiktheid van de directeur-generaal van een gemeente steunt op motieven van algemeen belang, vermeld in B.12.2.

B.16. Het tweede middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 maart 2015.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels