

Rolnummer 5852
Arrest nr. 37/2015 van 19 maart 2015

ARREST

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 51, tweede en derde zin, 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 de vzw « Fédération Wallonne des Secrétaires de C.P.A.S. (centre public d'action sociale) ».

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 het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 21 februari 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 24 februari 2014, heeft de vzw « Fédération Wallonne des Secrétaires de C.P.A.S. (centre public d'action sociale) », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Lombaert en Mr. S. Adriaenssen, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 51, tweede en derde zin, 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).

De Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. T. Stievenard en Mr. N. Lambrecht, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Waalse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 16 december 2014 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen te hebben gehoord, beslist :

- dat de zaak in staat van wijzen is;
- de partijen uit te nodigen, in een uiterlijk op 9 januari 2015 in te dienen aanvullende memorie, die ze binnen dezelfde termijn uitwisselen, te antwoorden op de volgende vraag :

« Is de bestreden bepaling, artikel 51, tweede en derde zin, 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 ’, van toepassing op de directeurs-generaal van de OCMW’s ? »;

- 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 zaak in beraad zal worden genomen.

De verzoekende partij en de Waalse Regering hebben aanvullende memories ingediend.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak 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 -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

A.1.1. De vzw « Fédération Wallonne des Secrétaires de C.P.A.S. (centre public d'action sociale) » vordert de vernietiging van artikel 51, tweede en derde zin, van het decreet van 18 april 2013 « houdende wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie ».

A.1.2. De verzoekende partij verantwoordt haar belang om in rechte te treden door het feit dat zij tot doel heeft de secretarissen van de OCMW's te verenigen en hun ambt, hun belangen en de instelling waarvoor zij werken te verdedigen, alsook de morele en materiële belangen van de secretarissen van de OCMW's en meer in het bijzonder van haar leden te onderzoeken en te verdedigen. De situatie van de leden van de verzoekende partij wordt echter rechtstreeks door de bestreden norm geraakt. Met toepassing van de bepalingen van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, bepaalt artikel 21, § 1, van het besluit van de Waalse Regering van 20 mei 1999 « tot vaststelling van de algemene bepalingen inzake het administratief en geldelijk statuut van de directeurs-generaal en de financieel directeurs van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn » immers dat de weddeschaal van een voltijdse directeur-generaal van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn beantwoordt aan 97,5 pct. van de weddeschaal die van toepassing is op de gemeentelijke directeur-generaal van dezelfde gemeente. Elke wijziging van het geldelijk statuut van de gemeentelijke directeur-generaal heeft dus noodzakelijkerwijs gevolgen voor dat van de directeur-generaal van het OCMW. In zoverre zij de raden voor maatschappelijk welzijn de mogelijkheid geeft niet de integrale door het decreet vastgelegde weddeschaalverhoging toe te passen op hun respectieve directeurs-generaal terwijl de opdrachten van die laatsten worden uitgebreid, raakt de bestreden bepaling de situatie van de leden van de verzoekende partij.

A.2.1. De Waalse Regering is van mening dat het vernietigingsberoep onontvankelijk is omdat de verzoekende partij niet de hoedanigheid heeft om in rechte te treden. Zij wijst erop dat uit het uittreksel van het register van de beraadslagingen van de raad van bestuur van de verzoekende partij betreffende haar beslissing om het beroep in te stellen blijkt dat, tijdens die vergadering, dertien bestuurders aanwezig waren en aan de stemming hebben deelgenomen. De raad van bestuur bestaat echter uit tien effectieve bestuurders, met ieder een plaatsvervangende bestuurder, en de plaatsvervangers zijn niet stemgerechtigd. De Waalse Regering wijst nog erop dat, doordat de hoedanigheid - effectief of plaatsvervangend - van de bestuurders die aan de stemming hebben deelgenomen niet is vermeld in de beslissing, de geldigheid van die beslissing niet kan worden geverifieerd.

De Waalse Regering wijst nog erop dat de verzoekende partij niet aantoont dat zij de vormvoorschriften bepaald in de artikelen 10 en 26*novies*, § 1, tweede lid, 5°, van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, in acht heeft genomen.

De Waalse Regering onderstreept ten slotte dat, ook al wordt in de beslissing om in rechte te treden de raadsman van de verzoekende partij aangewezen die het beroep heeft ondertekend teneinde haar belangen te verdedigen, de raad van bestuur van de verzoekende partij haar raadsman geen lastgeving verleent om in haar naam het vernietigingsberoep in te stellen, terwijl zulk een lastgeving vereist is.

A.2.2. De Waalse Regering is van mening dat het beroep onontvankelijk is wegens ontstentenis van belang. De verzoekende partij was immers, toen zij werd gehoord over de ontworpen teksten tijdens de openbare vergadering van de commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden en Toerisme van 5 maart 2013, zeer positief over de door het ontworpen decreet aangebrachte wijzigingen en formuleerde geen kritiek, noch enige reserve met betrekking tot de norm die zij thans betwist in het licht van de belangen die zij overeenkomstig haar maatschappelijk doel verdedigt. Die vaststelling volstaat om aan te tonen dat het vereiste belang ontbreekt of althans onrechtmatig is wegens het onoprechte en laattijdige karakter ervan.

A.3.1. Wat betreft de hoedanigheid om in rechte te treden, wijst de verzoekende partij in de eerste plaats erop dat, in principe, het niet-naleven van een van de vormvoorschriften voor de beraadslagingen van het orgaan van een vennootschap of vereniging de nietigheid van de daaruit voortvloeiende beslissing rechtvaardigt indien, zonder de onregelmatigheid, het orgaan een andere beslissing had kunnen nemen. Diegene die om nietigheid

verzoekt, kan zich ertoe beperken de onregelmatigheid aan te tonen; het komt vervolgens de verweerder toe te bewijzen dat, naar alle waarschijnlijkheid, die onregelmatigheid de bekritiseerde beslissing niet heeft beïnvloed.

De verzoekende partij wijst erop dat het Grondwettelijk Hof dat beginsel heeft toegepast in zijn arrest nr. 126/2005 van 13 juli 2005. *In casu* wordt in de beslissing om in rechte te treden aangegeven dat dertien stemmen werden verkregen en dat die dertien stemmen (met eenparigheid) werden uitgebracht ten gunste van het instellen van een beroep. Men kan uit de beslissing om in rechte te treden en uit de op 31 mei 2013 ingediende statuten afleiden dat er onder de stemmers acht effectieve en vijf plaatsvervangende bestuurders (van wie een op vijf stemgerechtigd was) waren.

Daaruit kan worden besloten dat het beginsel van collegialiteit in acht werd genomen in zoverre het aanwezigheidsquorum (negen bestuurders op tien waren aanwezig of vertegenwoordigd) en het voor de stemming vereiste quorum (eenparigheid van stemmen) werden bereikt. Rekening houdend met het feit dat de plaatsvervangende bestuurders aanwezig moeten zijn tijdens de beraadslagingen, kan men de raad van bestuur niet verwijten te hebben beraadslaagd in aanwezigheid van de plaatsvervangers. Alleen het aantal stemmen is verkeerd, maar aangezien alle stemmen in dezelfde richting gaan, laat niets toe eraan te twijfelen dat, zonder de procedurele tekortkoming, de beslissing dezelfde zou zijn geweest. Voor het overige is de vermelding van de hoedanigheid van de stemmers - effectief of plaatsvervangend - geen wettelijke verplichting.

De verzoekende partij wijst vervolgens erop dat zij de vormvoorschriften van artikel 26 van de voormelde wet van 27 juni 1921 in acht heeft genomen en verklaart zich bereid het Hof daarvan het bewijs te leveren indien het daarom verzoekt. Zij beroept zich op het arrest van het Hof nr. 44/2013 van 28 maart 2013, dat de inhoud van de artikelen 10, 23 en 26*novies* van de wet van 27 juni 1921 heeft uiteengezet. Zij wijst nog erop dat de tegenpartij niet bewijst dat er geen register van de leden wordt gehouden, noch dat de jaarrekeningen van de verzoekende partij niet zijn neergelegd bij de griffie van de rechtbank van koophandel.

De verzoekende partij is ten slotte van mening dat de Waalse Regering de beslissing om in rechte te treden verkeerd interpreteert en een heel andere betekenis eraan geeft. Uit het beschikkend gedeelte van de beslissing van de verzoekende partij om in rechte te treden blijkt ontegenzeggelijk dat haar raadsman een volmacht had om in haar naam een vernietigingsberoep in te stellen voor het Grondwettelijk Hof. Ten overvloede beroept de verzoekende partij zich op artikel 440 van het Gerechtelijk Wetboek. In zoverre de wet geen bijzondere lastgeving eist om bij het Grondwettelijk Hof een verzoekschrift tot vernietiging in te dienen, wordt de raadsman van de verzoekende partij geacht, in zijn hoedanigheid van advocaat, haar te vertegenwoordigen om het onderhavige beroep in te stellen.

A.3.2. Wat betreft het belang om in rechte te treden, wijst de verzoekende partij erop dat zij, tijdens de parlementaire procedure, weliswaar de verdiensten van de hervorming heeft uiteengezet, maar eveneens een aantal lacunes heeft benadrukt, onder meer met betrekking tot de evaluatie van de directeurs-generaal van de OCMW's en hun geldelijk statuut. Het feit dat zij is gehoord tijdens de voorbereidende besprekingen van de hervorming, tast in geen enkel opzicht haar belang aan om in rechte te treden. Zij is op een informele manier gehoord om de parlementsleden toelichting te geven over de praktische gevolgen van de hervorming, zonder dat zij een beslissingsbevoegdheid had. Een hoorzitting in een openbare commissievergadering vormt geen verplicht voorafgaand beroep gedurende hetwelk zij alle lacunes van het bestreden decreet moet aanvoeren, bij ontstentenis waarvan een beroep bij het Grondwettelijk Hof onontvankelijk zou zijn. De verzoekende partij onderstreept overigens dat een onrechtmatig belang een belang is dat niet in overeenstemming is met de dwingende wetten, de openbare orde en de goede zeden. De Waalse Regering blijft in gebreke het bewijs te leveren dat het belang van de verzoekende partij aan die definitie zou beantwoorden.

A.4.1. Wat betreft de hoedanigheid om in rechte te treden neemt de Waalse Regering akte van de toelichting die de verzoekende partij in haar memorie van antwoord heeft aangevoerd en van de bij haar dossier gevoegde stukken. Zij wijst niettemin erop dat de verzoekende partij nog steeds niet preciseert wie van de aanwezige bestuurders diegenen waren die de hoedanigheid van effectief bestuurder en van plaatsvervanger hadden, noch de reden geeft waarom een van de aanwezige plaatsvervangers stemgerechtigd was. De verzoekende partij toont overigens nog steeds niet aan dat zij de vormvoorschriften bedoeld in de artikelen 10 en 26*novies*, § 1, tweede lid, 5°, van de wet van 27 juni 1921 in acht heeft genomen. Het nakomen van die verplichtingen is echter een voorwaarde, voor een vzw, om rechtspersoonlijkheid tegenover derden te genieten. Het niet-aantonen van de inachtneming van die vormvoorschriften is wel degelijk een grond van niet-ontvankelijkheid van het beroep.

A.4.2. Wat betreft het belang om in rechte te treden, repliceert de Waalse Regering dat, in de veronderstelling dat de verzoekende partij zich mag beroepen op de aantasting van een belang dat zij niet heeft vermeld gedurende de parlementaire voorbereiding, het belang dat zij aanvoert hypothetisch is en niet voortvloeit uit de bestreden bepalingen, maar uit de beslissingen die worden genomen door elke gemeente en door elk OCMW van het Waalse Gewest in het kader van de uitvoering, op lokaal niveau, van de hervorming van de wettelijke graden. De verzoekende partij betwist de aan de raden voor maatschappelijk welzijn geboden mogelijkheid om de weddeschaalverhoging niet voor 100 pct. toe te passen op hun respectieve directeurs-generaal, maar zij brengt geen enkel concreet element aan waaruit zou blijken dat haar leden of sommigen onder hen persoonlijk en rechtstreeks in hun situatie zijn geraakt door de bestreden bepalingen, niettegenstaande de beroepen waarover zij beschikken tegen beslissingen genomen door de raden voor maatschappelijk welzijn en die hun schade zouden kunnen berokkenen.

Ten aanzien van het enige middel

A.5.1. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De verzoekende partij doet gelden dat de directeurs-generaal van de OCMW's identieke ambten uitoefenen, los van de omvang van de gemeente waarin het OCMW gelegen is, ambten die zijn uitgebreid ingevolge de inwerkingtreding van artikel 8 van het decreet van 18 april 2013 tot wijziging van sommige bepalingen van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Door die uitbreiding van de opdrachten was een verhoging van de minimum- en maximumgrenzen waarbinnen hun weddeschalen zijn vastgesteld, gerechtvaardigd. De bestreden bepaling staat de raden voor maatschappelijk welzijn echter toe te beslissen, op grond van een kwaliteitscriterium dat volgens de verzoekende partijen niet objectief is, noch pertinent, noch evenredig, om het voordeel van die weddeschaalverhoging niet onmiddellijk toe te kennen, maar het uit te stellen tot na de eerste evaluatie die, overigens, gunstig moet zijn. Die keuze van de Waalse decreetgever dient te worden afgekeurd in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre zij klaarblijkelijk onredelijk is en op onevenredige wijze afbreuk doet aan de geldelijke rechten van de directeurs-generaal van de OCMW's. De maatregel zou in elk geval niet passend kunnen worden verantwoord door het beginsel van autonomie van de lokale besturen, aangezien minimumgrenzen zijn vastgelegd bij het decreet van 18 april 2013. Zodoende heeft de Waalse decreetgever besloten de autonomie van de lokale besturen inzake geldelijke statuten van de directeurs-generaal van de gemeenten of van de OCMW's af te bakenen.

A.5.2.1. De Waalse Regering is in de eerste plaats van mening dat het enige middel onontvankelijk is omdat de verzoekende partij niet aangeeft welke twee categorieën van personen moeten worden vergeleken, noch in welk opzicht de bestreden bepaling een verschil in behandeling zou meebrengen dat discriminerend zou zijn, waardoor het middel een vaag karakter heeft, hetgeen een onderzoek ervan verhindert en het onontvankelijk maakt. De vaagheid van het middel wordt versterkt door het feit dat de verzoekende partij kritiek heeft op het kwaliteitscriterium dat door de bestreden bepaling aan de raden voor maatschappelijk welzijn zou worden opgelegd, terwijl die bepaling niet voorziet in een dergelijk criterium, noch *a fortiori* zulk een criterium oplegt, en terwijl het beginsel van autonomie van de lokale besturen de raden voor maatschappelijk welzijn toestaat rekening te houden met een hele reeks factoren, zoals die welke zijn vermeld op het model van besluit dat bij de omzendbrief van 16 december 2013 is gevoegd. Het middel is ook vaag omdat de verzoekende partij in haar beroep gewag maakt van het beginsel van autonomie van de lokale besturen, dat meermaals door de Raad van State is bekrachtigd, meer bepaald wat betreft de mogelijkheid, voor de lokale besturen, om de loopbaanduur van de titularissen van wettelijke graden vrij te bepalen binnen de door de Waalse decreetgever vastgelegde grenzen, met als gevolg dat directeurs-generaal van OCMW's die identieke of vergelijkbare opdrachten vervullen, binnen die grenzen verschillende weddeschalen kunnen genieten zonder dat daaruit een discriminatie volgt. Het middel is ten slotte vaag, volgens de Waalse Regering, omdat andere bepalingen van het decreet van 18 april 2013 en van zijn uitvoeringsbesluit van 11 juli 2013, die niet door de verzoekende partij worden bestreden, toestaan dat aan de directeurs-generaal van de OCMW's een verschillende bezoldiging wordt toegekend, afhankelijk van meer bepaald de omvang van de gemeente waarin het OCMW gelegen is of de kwaliteit van de prestaties van de directeur.

A.5.2.2. De Waalse Regering is ten slotte, in ondergeschikte orde, van mening dat het middel niet gegrond is. De bestreden bepaling past in een ruimer geheel van maatregelen waaraan zij onlosmakelijk verbonden is en die ertoe strekken, in het algemeen belang, het statuut van de wettelijke graden in de lokale besturen te moderniseren om de werking ervan en bijgevolg de kwaliteit van de dienstverlening aan het publiek te verbeteren, door de vereisten van een gezond beheer van de lokale besturen te verzoenen met het beginsel van autonomie van die besturen. In die context wordt, door aan de lokale besturen de mogelijkheid toe te kennen om te kiezen tussen, enerzijds, een fasering, in twee stadia, van de weddeschaalverhoging en, anderzijds, een

onmiddellijke toekenning van de volledige weddeschaalverhoging, rekening gehouden met de bekommernis, die werd uitgedrukt zowel binnen de Waalse Regering als door sommige Waalse parlementsleden die de kostprijs van die hervorming voor de lokale besturen onderstreepten, om de gemeenten en de OCMW's die dat noodzakelijk achten de mogelijkheid te bieden een gedeelte ervan uit te stellen tot na de eerste gunstige evaluatie. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij aanvoert, verplicht het decreet de raden voor maatschappelijk welzijn in geen enkel opzicht om die keuze te maken op grond van de kwaliteit van de prestaties van de titularissen van wettelijke graden, en staat het andere criteria toe, zoals die welke zijn opgesomd in het besluitmodel dat bij de omzendbrief van 16 december 2013 is gevoegd.

In meer ondergeschikte orde oordeelt de Waalse Regering dat het criterium van de kwaliteit van de prestaties niet discriminerend is omdat het objectief, adequaat, pertinent en evenredig is ten opzichte van de doelstelling die met de hervorming van de wettelijke graden wordt nagestreefd, en waarvan een van de belangrijke elementen erin bestaat voortaan een gedeelte van de bezoldiging van de titularissen van wettelijke graden te koppelen aan de kwaliteit van de prestaties, die wordt weergegeven door de resultaten van de binnen elk OCMW georganiseerde evaluatie.

A.5.2.3. De Waalse Regering onderstreept ten slotte dat een vernietiging van de bestreden bepaling het evenwicht van de hervorming en de belangen van de lokale besturen die ervoor hebben gekozen, in het kader van hun autonomie, een gedeelte van de toekenning van de weddeschaalverhoging uit te stellen, ernstig in het gedrang zou brengen indien zij hen zou verplichten om, vanaf 1 september 2013, het voordeel van de volledige weddeschaalverhoging toe te kennen aan hun directeurs-generaal en dientengevolge, rekening houdend met de regel van 97,5 pct., aan hun financiële directeurs, wat, zoals de parlementaire voorbereiding aantoont, noch door de Regering, noch door de Waalse decreetgever is gewild.

A.5.3.1. Wat de ontvankelijkheid van het enige middel betreft, wijst de verzoekende partij erop dat, aangezien de tegenpartij in haar memorie de gegrondheid van het enige middel tweemaal weerlegt, het argument dat is afgeleid uit de onontvankelijkheid van dat middel wegens vaagheid, klaarblijkelijk niet gegrond is.

A.5.3.2. Wat de gegrondheid van het enige middel betreft, wijst de verzoekende partij erop dat de in het geding zijnde weddeschaalverhoging niet mag worden verward met de latere weddetoelage die wordt beoogd bij artikel 7 van het besluit van de Waalse Regering van 11 juli 2013 « tot vaststelling van de evaluatieregels voor de betrekkingen van directeur-generaal, adjunct-directeur-generaal en financieel directeur van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn », dat de toekenning mogelijk maakt van een financiële toelage die gelijk is aan een bijkomende jaarlijkse verhoging wanneer, gedurende zijn loopbaan, de directeur-generaal van een OCMW een evaluatie « uitstekend » verkrijgt. Een weddeschaalverhoging wordt in hoofdzaak verantwoord door een uitbreiding en een hervorming van de aan de directeur-generaal toevertrouwde opdrachten (en zou dus automatisch moeten zijn), een weddetoelage daarentegen houdt uitsluitend verband met de kwaliteit van het door de directeur-generaal geleverde werk (en zou dus moeten afhangen van het door die directeur-generaal geleverde werk).

De verzoekende partij wijst erop dat er een verschil in behandeling bestaat tussen de directeurs-generaal die een weddeschaalverhoging voor 100 pct. genieten en die welke slechts een gefaseerde weddeschaalverhoging genieten. Die twee categorieën van directeurs-generaal zijn echter vergelijkbaar in zoverre zij identieke ambten uitoefenen, los van de omvang van de gemeente waarin zij werken, ambten die zijn uitgebreid als gevolg van de inwerkingtreding van het bestreden decreet.

De verzoekende partij is in hooforde van mening dat dit verschil in behandeling niet berust op enig objectief en redelijk criterium dat zou blijken uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet of uit de tekst van dat decreet. Door het ontbreken van een verantwoording is zulk een verschil in behandeling discriminerend.

In ondergeschikte orde, indien men onrechtstreeks uit de parlementaire voorbereiding moet afleiden dat de gemeenteraden en de raden voor maatschappelijk welzijn, op grond van een criterium van kwaliteit van de directeur-generaal, zouden kunnen beslissen hem niet onmiddellijk het voordeel van de weddeschaalverhoging toe te kennen maar het in de tijd te spreiden tot na de eerste evaluatie die overigens gunstig moet zijn, is het verschil in behandeling eveneens discriminerend omdat het criterium van onderscheid - namelijk de keuze van de raad op grond van een subjectief oordeel - elke objectiviteit mist. De discretionaire bevoegdheid die aan de gemeenteraad of aan de raad voor maatschappelijk welzijn wordt toegekend, zou worden uitgeoefend op grond van een criterium dat zeer subjectief is, namelijk een beoordeling door een politiek corps over de kwaliteit van een directeur-generaal, zonder enige voorafgaande objectivering door een evaluatieprocedure. De verzoekende

partij wijst nog erop dat de verschillende criteria die zijn vermeld op het model van besluit dat bij de omzendbrief van 16 december 2013 is gevoegd, noch in de parlementaire voorbereiding, noch in de omzendbrief zelf worden vermeld.

De verzoekende partij wijst voorts erop, in uiterst ondergeschikte orde, dat, in de veronderstelling dat een criterium van onderscheid kan worden afgeleid en als objectief wordt beschouwd, men enkel kan vaststellen dat het verschil in behandeling niet deugdelijk wordt verantwoord en niet evenredig is. Terwijl de weddeschaalverhoging gerechtvaardigd is door nieuwe opdrachten en verantwoordelijkheden, wordt het voordeel ervan beperkt wegens een subjectieve beoordeling van de kwaliteit van het eerder verrichte werk (dus zonder nieuwe opdrachten). Artikel 51 van het bestreden decreet is dus strijdig met het doel van artikel 7 en maakt het doel van modernisering, harmonisatie en een billijke en evenredige verhoging van de weddeschaal van de directeurs-generaal rekening houdend met de hun toevertrouwde nieuwe opdrachten en verantwoordelijkheden, onmogelijk.

A.5.3.3. De verzoekende partij betwist ten slotte het argument van de Waalse Regering die beweert dat de vernietiging van de bestreden bepaling het evenwicht van de hervorming en de belangen van de lokale besturen ernstig in het gedrang zou brengen. Zij wijst erop dat de Waalse Regering in dat verband geen enkel bewijs aanvoert.

A.5.4.1. De Waalse Regering repliceert dat de preciseringen die de verzoekende partij in haar memorie van antwoord aanbrengt betreffende de ontvankelijkheid van het middel, te laat komen en de vaagheid van dat middel bevestigen.

A.5.4.2. Wat de ongegrondheid van het middel betreft, die in ondergeschikte orde door de Waalse Regering wordt verdedigd, doet die Regering in de eerste plaats gelden dat de directeurs-generaal van de OCMW's zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden wat de vaststelling van hun weddeschaal betreft wegens, enerzijds, het beginsel van autonomie van de lokale besturen, dat wordt gewaarborgd bij artikel 162 van de Grondwet en dat meermaals door de Raad van State is bekrachtigd, meer bepaald wat de mogelijkheid betreft, voor de lokale besturen, om de kortere of langere loopbaanduur van de titularissen van wettelijke graden vrij te bepalen binnen de door de Waalse decreetgever vastgestelde grenzen, wat tot gevolg heeft dat directeurs-generaal van een OCMW die identieke of vergelijkbare opdrachten vervullen, binnen die grenzen verschillende weddeschalen kunnen genieten zonder dat daaruit een discriminatie voortvloeit. En anderzijds volgt de niet-vergelijkbaarheid overigens uit andere bepalingen van het bestreden decreet en van het uitvoeringsbesluit ervan van 11 juli 2013, waarbij de toekenning van een verschillende bezoldiging wordt toegestaan, afhankelijk van meer bepaald de omvang van de gemeente of de kwaliteit van de prestaties van de directeur. De verscheidenheid aan situaties waarmee de directeurs-generaal van de OCMW's worden geconfronteerd, weerspiegelt de verscheidenheid aan situaties waarmee men binnen de verschillende gemeenten te maken krijgt, onder meer wat de toestand van de lokale financiën betreft, zodat hun situatie niet kan worden vergeleken.

In ondergeschikte orde is de Waalse Regering van mening dat een verschil in behandeling in aangelegenheden waarin de gemeentelijke overheden over eigen bevoegdheden beschikken, zoals dat het geval is inzake aanwerving van personeel en vaststelling van weddeschalen, het mogelijke gevolg is van een verschillend beleid dat is mogelijk gemaakt door de autonomie die hun door of krachtens de Grondwet wordt verleend. Zulk een verschil in behandeling kan op zich niet strijdig worden geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Rekening houdend met dat beginsel van gemeentelijke autonomie, kon de decreetgever de gemeenten redelijkerwijs een beoordelingsmarge laten wat betreft de mogelijkheid om de weddeschaalverhoging te faseren en wat betreft de criteria die voor die keuze bepalend zijn. Het decreet verplicht in geen enkel opzicht ertoe die keuze te maken op grond van de kwaliteit van de prestaties van de titularissen van wettelijke graden, maar staat elk pertinent criterium toe, zoals die welke zijn opgesomd in het besluitmodel dat bij de omzendbrief van 16 december 2013 is gevoegd en dat integraal deel ervan uitmaakt, namelijk : de resultaten van de onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in het bijzonder onderhandelingscomité; de resultaten van het overleg gemeente/OCMW; de begrotingskredieten vastgelegd in de oorspronkelijke begroting; elk element dat in voorkomend geval de keuze van de gemeente om niet onmiddellijk de volledige weddeschaalverhoging toe te kennen, verantwoordt. Het criterium van de kwaliteit van de prestaties is in elk geval niet discriminerend omdat het objectief, adequaat, pertinent en evenredig is met de doelstelling die met de hervorming van de wettelijke graden wordt nagestreefd, en waarvan een van de belangrijke elementen erin bestaat voortaan een gedeelte van de bezoldiging van de titularissen van wettelijke graden te koppelen aan de kwaliteit van de prestaties, die wordt weergegeven door de resultaten van de binnen elk OCMW georganiseerde evaluatie.

De Waalse Regering wijst voorts erop dat de gevolgen van de bestreden bepaling verantwoord en evenredig zijn. De bestreden bepaling impliceert niet noodzakelijk dat de directeurs-generaal van de OCMW's niet onmiddellijk de weddeschaalverhoging voor 100 % genieten : het komt de raad voor maatschappelijk welzijn van elke gemeente toe zijn keuze te maken en afdoende te motiveren in het licht van de reeds vermelde criteria die pertinent zijn rekening houdend met de lokale bijzonderheden en, in voorkomend geval, komt het de toezichthoudende overheid en/of de Raad van State toe te voorzien in een sanctie voor de mogelijk onwettige aantastingen van de belangen van de directeurs-generaal van de OCMW's door de respectieve raden voor maatschappelijk welzijn.

A.5.4.3. De Waalse Regering repliceert ten slotte dat een vernietiging van de bestreden bepaling het evenwicht van de hervorming en de belangen van de lokale besturen die, in het kader van hun autonomie en meer bepaald om redenen die verband houden met de toestand van de lokale financiën, ervoor hebben gekozen een deel van de toekenning van de weddeschaalverhoging uit te stellen, ernstig in het gedrang zou brengen.

Wat betreft de toepasbaarheid van de bestreden bepaling op de directeurs-generaal van de OCMW's

A.6.1. Bij beschikking van 16 december 2014 heeft het Hof beslist dat de zaak in gereedheid is en heeft het de partijen verzocht om in een aanvullende memorie te antwoorden op de volgende vraag :

« Is de bestreden bepaling, zijnde artikel 51, tweede en derde zin, 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 ' van toepassing op de directeurs-generaal van de OCMW's ? ».

A.6.2. In haar aanvullende memorie wijst de verzoekende partij, de vzw « Fédération Wallonne des Secrétaires de C.P.A.S. (centre public d'action sociale) » erop dat uit de artikelen 7 en 51 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 april 2013 en artikel 21 van het besluit van de Waalse Regering van 20 mei 1999 « tot vaststelling van de algemene bepalingen inzake het administratief en geldelijk statuut van de directeurs-generaal en de financieel directeurs van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn » niet kan worden afgeleid dat de bestreden bepaling van toepassing is op de directeurs-generaal van de OCMW's. Bovendien laat niets in de parlementaire voorbereiding toe tot zulk een vaststelling te komen.

Het is de omzendbrief van 16 december 2013 betreffende de hervorming van het statuut van de titularissen van de wettelijke graden die de verzoekende partij ertoe heeft gebracht voor het Grondwettelijk Hof een vernietigingsberoep in te stellen. In voorkomend geval verzet de verzoekende partij zich niet ertegen dat het Grondwettelijk Hof zou oordelen dat artikel 51 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 april 2013 niet van toepassing is op de directeurs-generaal van de OCMW's en zou vaststellen dat de Waalse Regering haar bevoegdheden overschrijdt door een omzendbrief aan te nemen die beweert de inachtneming van die bepaling aan de OCMW's op te leggen.

A.6.3. De Waalse Regering preciseert dat, overeenkomstig artikel 42, § 1, negende en tiende lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zoals gewijzigd bij het decreet van 18 april 2013 tot wijziging van sommige bepalingen van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, het de raad voor maatschappelijk welzijn is die het administratief en geldelijk statuut bepaalt inzake de betrekkingen die onbestaande zijn op gemeentelijk niveau, alsook dat van het personeel van het ziekenhuis. De bepaling preciseert overigens dat, voor de toepassing van dat lid, de Regering kan bepalen binnen welke perken de raad voor maatschappelijk welzijn dient te handelen. Ter uitvoering van die bepaling werd artikel 21, § 1, van het voormelde besluit van de Waalse Regering van 20 mei 1999 aangenomen. Als gevolg van die reglementaire bepaling, die de weddeschaal van de directeur-generaal van een OCMW vastlegt met verwijzing naar een percentage van de weddeschaal van de directeur-generaal van dezelfde gemeente - weddeschaal die zelf moet worden vastgelegd overeenkomstig de artikelen 7 en 51 van het bestreden decreet, die de bekritiseerde « fasering » toestaan -, heeft de bestreden bepaling gevolgen voor de directeurs-generaal van de OCMW's en is zij dus op hen van toepassing.

De Waalse Regering preciseert overigens dat de toepassing, op de directeurs-generaal van de OCMW's, van de mogelijkheid tot « fasering » waarin de bestreden bepaling voorziet, duidelijk werd bevestigd tijdens de parlementaire bespreking. Zij beroept zich ten slotte op de reeds vermelde omzendbrief van 16 december 2013.

De Waalse Regering besluit dat, meer algemeen, het uitgangspunt dat de door de bestreden bepaling geboden mogelijkheid tot « fasering » niet van toepassing zou zijn op de directeurs-generaal van de OCMW's, kennelijk strijdig zou zijn met de doelstellingen van de hervorming die is doorgevoerd bij de decreten van 18 april 2013 en de uitvoeringsbesluiten ervan, waaronder de doelstelling die erin bestaat het statuut van de titularissen van de wettelijke graden te uniformiseren voor de gemeenten, de OCMW's en de provincies, en die werd benadrukt tijdens de parlementaire bespreking en in de omzendbrief van 16 december 2013.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan

B.1. De verzoekende partij vordert de vernietiging van artikel 51, tweede en derde zin, 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 ».

Artikel 51 van dat decreet bepaalt :

« Artikel 7 van dit decreet treedt in werking de dag van de maand die volgt op de datum waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt. De gevolgen van artikel 7 zijn beperkt tot een weddeverhoging van minimum 2.500 euro ten opzichte van de schaal die van toepassing was op de datum van inwerkingtreding van dit decreet. Het eventuele saldo zal aan het einde van de eerste gunstige evaluatie verleend worden ».

Artikel 7 van dat decreet vervangt artikel L1124-6 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie door de volgende tekst :

« Art. L1124-6. § 1. De gemeenteraad stelt de weddeschaal van de directeur-generaal vast binnen de minimum- en maximumgrenzen zoals hierna gesteld :

1. gemeenten van 10 000 inwoners en minder : 34.000 € - 48.000 €;
2. gemeenten van 10 001 tot 20 000 inwoners : 38.000 € - 54.000 €;
3. gemeenten van 20 001 tot 35 000 inwoners : 40.600 € - 58.600 €;
4. gemeenten van 35 001 tot 80 000 inwoners : 45.500 € - 65.000 €;
5. gemeenten van meer dan 80 001 inwoners : 51.500 € - 72.500 €.

De minimum- en maximumbedragen van de weddeschalen van de directeur-generaal worden gekoppeld aan de spilindex 138,01.

De Regering kan de weddeschalen aanpassen ».

B.2. Uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet volgt dat de weddeschaalverhoging die aan de directeurs-generaal van de gemeenten en van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW's) wordt toegekend, verbonden is aan de grotere verantwoordelijkheid die hun wordt toevertrouwd. Zo preciseert de memorie van toelichting van het ontwerpdecreet :

« De barema's : welomschreven bevoegdheden, uitgebreide opdrachten, meer verantwoordelijkheden en het doorvoeren van een effectieve evaluatie zijn evenveel maatregelen die een significante weddeschaalverhoging verantwoorden.

In dat kader voorziet het ontwerp van hervorming in een minimale verhoging van 5 000 euro bruto/op jaarbasis die van toepassing is op alle wettelijke graden en die past in een geheel waarbij een nieuwe classificatie wordt voorgesteld voor de categorieën die zijn vastgesteld voor de berekening van de bezoldiging » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2012-2013, nr. 744-1, p. 3).

Artikel 51 van het decreet staat de gemeenten niettemin toe de weddeschaalverhoging te beperken :

« De aanpassing van de barema's wordt niettemin begrensd tot een verhoging die beperkt is tot een minimumbedrag van 2 500 euro ten opzichte van de schaal die van toepassing was op de datum van inwerkingtreding van dit decreet. Het eventuele saldo zal aan het einde van de eerste gunstige evaluatie worden toegekend » (*ibid.*, p. 4).

« Wat de bezoldiging betreft, is de minimumgrens 2 500 euro, maar elk college, elke raad is vrij om dat bedrag te verhogen en tot het maximum te brengen. Het gaat om een versterking van de gemeentelijke autonomie. Tenslotte wordt er dagelijks geëvalueerd en is een evaluatie ook een aanmaning die elk college in staat stelt zijn beslissingen met kennis van zaken te nemen » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2012-2013, nr. 744-23 en nr. 745-10, p. 12).

Op een vraag over de budgettaire impact van de maatregel antwoordt de minister :

« [Wat] de weddeverhoging betreft, zij [bedraagt] minimum 2 500 euro vanaf de inwerkingtreding van het decreet. Dat is een minimum omdat elke gemeente de mogelijkheid heeft om hoger te gaan dan dat bedrag.

De globale kosten kan hij niet ramen, maar hij kan wel zeggen dat het op zijn minst 2 500 vermenigvuldigd met het aantal gemeenten, maal twee, zal zijn » (*ibid.*, pp. 32-33).

De minister brengt overigens in herinnering :

« in de omzendbrief over de begroting werd de verhoging gesignaleerd, en werden de gemeenten verzocht erop te anticiperen. Vervolgens zal niets de gemeenten verhinderen om automatisch tot de verhoging over te gaan gezien het feit dat het globale krediet voldoende zal zijn.

Het is zeker dat, indien er nooit een begrotingswijziging is tot aan het einde van het jaar 2013, er waarschijnlijk een probleem zal zijn voor de wedde van de laatste maand, maar alle gemeenten zullen begrotingswijzigingen moeten doorvoeren » (*ibid.*, p. 33).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

B.3. De verzoekende partij, de vzw « Fédération Wallonne des Secrétaires de C.P.A.S. (centre public d'action sociale) » verantwoordt haar belang om in rechte te treden door het feit dat zij tot doel heeft de secretarissen van de OCMW's te verenigen en hun ambt, hun belangen en de instelling waarvoor zij werken te verdedigen, alsook de morele en materiële belangen van de secretarissen van de OCMW's en meer in het bijzonder van haar leden te onderzoeken en te verdedigen.

B.4. De bestreden bepaling, artikel 51, tweede en derde zin, 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 », legt de datum van inwerkingtreding van artikel 7 van het decreet vast en biedt de gemeenteraad de mogelijkheid de gevolgen van artikel L1124-6 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, zoals het werd vervangen bij artikel 7 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 april 2013, te beperken. Uit de combinatie van de twee voormelde bepalingen volgt dat de gemeenteraad de nieuwe weddeschaal van de directeur-generaal van de gemeente vaststelt op de datum van inwerkingtreding van artikel 7, maar dat hij de gevolgen ervan kan beperken. Artikel L1124-6 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie stelt de weddeschaal van de gemeentelijke directeur-generaal vast, en niet die van de directeur-generaal van het OCMW.

B.5. Het statuut van de directeurs-generaal van de OCMW's werd gewijzigd bij het decreet van het Waalse Gewest van 18 april 2013 « tot wijziging van sommige bepalingen van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ». Zoals het is vervangen bij artikel 3 van dat decreet, bepaalt artikel 41 van de wet van 8 juli 1976 :

« Elk openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn heeft een directeur-generaal en een financieel directeur.

Het administratief statuut van de directeur-generaal en de financieel directeur van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn ligt vast in een reglement dat door de raad voor maatschappelijk welzijn opgemaakt wordt met inachtneming van de algemene bepalingen waarin de Waalse Regering voorziet.

De betrekkingen van directeur-generaal en financieel directeur zijn toegankelijk door werving, bevordering en mobiliteit.

Er wordt in de betrekking voorzien binnen zes maanden na de vacantverklaring.

De definitieve benoeming vindt plaats na afloop van de stage.

Het vast bureau 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 ».

Het decreet van het Waalse Gewest van 18 april 2013 « tot wijziging van sommige bepalingen van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn » bevat geen bepaling die vergelijkbaar is met de bestreden bepaling.

De Waalse Regering kan weliswaar een dergelijke bepaling uitvaardigen wanneer zij in de algemene bepalingen voorziet ter uitvoering van artikel 41, tweede lid, van de wet van 8 juli 1976, maar artikel 21 van het besluit van de Waalse Regering van 20 mei 1999 tot vaststelling van de algemene bepalingen inzake het administratief en geldelijk statuut van de directeurs-generaal en de financieel directeurs van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zoals het werd gewijzigd bij artikel 3 van het besluit van de Waalse Regering van 11 juli 2013, bevat geen bepaling die vergelijkbaar is met de bestreden bepaling.

Dat artikel 21 bepaalt :

« § 1. De weddeschaal van een voltijdse directeur-generaal van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn beantwoordt aan 97,5 % van de weddeschaal die van toepassing is op de gemeentesecretaris van dezelfde gemeente.

In geen enkel geval mag dat barema lager zijn dan de schaal A1 die vastgesteld is bij de bijlage van dit besluit.

§ 2. De weddeschaal van een financieel directeur van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn met volledige dienstprestaties wordt vastgesteld op 97,5 % van de weddeschaal die van toepassing is op de directeur-generaal van hetzelfde openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

§ 3. De bezoldiging van een deeltijds werkende directeur-generaal wordt bekomen door het aantal toegelaten uren per week te vermenigvuldigen met 1/38 van de weddeschaal die overeenkomstig paragraaf 1 is vastgesteld.

§ 4. De bezoldiging van een deeltijds werkende financieel directeur wordt bekomen door het aantal toegelaten uren per week te vermenigvuldigen met 1/38 van 97,5 % van de weddeschaal die van toepassing is op de directeur-generaal van hetzelfde openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn ».

Ook al heeft de hervorming van de weddeschaal van de directeurs-generaal van de gemeenten een invloed op de weddeschaal van de directeurs-generaal van de OCMW's, met toepassing van artikel 21 van het voormelde besluit van de Waalse Regering van 20 mei 1999, toch voorzien noch de bestreden bepaling, noch de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, noch het voormelde besluit van de Waalse Regering van 20 mei 1999 in de mogelijkheid om de gevolgen ervan te beperken door de weddeschaalverhoging die aan de directeurs-generaal van de OCMW's wordt toegekend terug te brengen tot een minimumbedrag van 2 500 euro ten opzichte van de schaal die van toepassing was vóór de datum van inwerkingtreding van het decreet en het eventuele saldo ervan pas aan het einde van de eerste gunstige evaluatie toe te kennen. De verzoekende partij doet bijgevolg niet blijken van een belang bij het onderhavige beroep.

B.6. Het beroep tot vernietiging is onontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

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