

Rolnummer 6817
Arrest nr. 28/2019 van 14 februari 2019

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 194 van het Vlaamse Gemeentedecreet van 15 juli 2005, gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, P. Nihoul, T. Giet en J. Moerman, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 5 december 2017 in zake de gemeente Oud-Heverlee, vertegenwoordigd door René Decoster, tegen Domien Michiels, met als tussenkomende partij de gemeente Oud-Heverlee, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 18 januari 2018, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 194 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 de artikelen 41 en 162, eerste lid [lees : tweede lid], 1° en 2°, van de Grondwet en de artikelen 3, 9 en 11 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, gedaan te Straatsburg op 15 oktober 1985, gelezen in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de mate dat het voormelde artikel 194 het mogelijk maakt dat inwoners in de plaats van het schepencollege namens de gemeente in rechte vorderen, in de hypothese dat de betekening van een bevel tot betaling ressorteert onder het begrip in rechte vorderen, terwijl artikel 41 en artikel 162, eerste lid, 1° en 2°, van de Grondwet, [die] het beginsel van de gemeentelijke autonomie vooropstellen, vereisen dat uitsluitend gemeentelijke belangen, al dan niet met een rechtstreekse invloed op de gemeentelijke financiën, door de gemeenteraad, waarvan de rechtstreekse verkiezing is verzekerd, moeten worden geregeld en waarbij, in het licht van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, het recht om rechtsmiddelen aan te wenden rechtstreeks is verbonden aan het vereiste van de zelfstandige uitoefening van de gemeentelijke bevoegdheden door de gemeenteraad of, in voorkomend geval, door het schepencollege als uitvoerend orgaan dat aan de raad verantwoording verschuldigd is, terwijl de inwoners die [in rechte treden] met toepassing van het substitutierecht bepaald in art. 194 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 geen enkele verantwoording aan de gemeenteraad zijn verschuldigd ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de gemeente Oud-Heverlee, vertegenwoordigd door René Decoster, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Verstraeten, advocaat bij de balie te Leuven;

- de gemeente Oud-Heverlee, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. W. Rasschaert, advocaat bij de balie te Dendermonde;

- Domien Michiels, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. De Preter, Mr. B. Van Herreweghe en Mr. T. Souverijns, advocaten bij de balie te Brussel;

- Marc Van Damme, Denis Malcorps, Jan Creve en Marina Apers, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen.

Bij beschikking van 5 december 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J. Moerman en T. Giet, ter vervanging van rechter J.-P. Moerman, wettig verhinderd, te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, 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 19 december 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 19 december 2018 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 bodemgeschil*

Na het gemeentebestuur van de gemeente Oud-Heverlee bij aangetekend schrijven op de hoogte te hebben gebracht van het feit dat Domien Michiels, in strijd met de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning waarover die laatste beschikt, de door hem uitgebate paardenfokkerij aanwendt voor het uitbaten van een paardenrijschool, en na te hebben vastgesteld dat de gemeente in gebreke bleef om daar tegen op te treden, stelt René Decoster een milieustakingsvordering in namens de gemeente Oud-Heverlee, met toepassing van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu en van artikel 194 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005.

Bij een arrest van 25 maart 2014 willigt het Hof van Beroep te Brussel de voormelde vordering in en beveelt het de staking van de activiteiten van manege en dressuur van paarden, onder verbeurte van een dwangsom van 500 euro per dag dat die activiteiten worden verdergezet.

Na te hebben vastgesteld dat de voormelde activiteiten niet werden gestaakt, geeft René Decoster opdracht aan een gerechtsdeurwaarder om een bevel te betekenen houdende invordering van de verbeurde dwangsommen en, nadien, om over te gaan tot uitvoerend beslag. Domien Michiels verzet zich tegen het uitvoerend beslag door middel van een dagvaarding.

Op 13 oktober 2015 verklaart de Rechtbank van eerste aanleg te Leuven het verzet gegrond, omdat het niet bewezen is dat Domien Michiels de betwiste activiteiten heeft voortgezet. Op 11 mei 2016 tekent René Decoster uit naam van de gemeente Oud-Heverlee hoger beroep aan tegen het vonnis van 13 oktober 2015 bij het Hof van Beroep te Brussel.

Voor het Hof van Beroep te Brussel voeren de gemeente Oud-Heverlee, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen, en Domien Michiels aan dat het niet toekomt aan een inwoner van een gemeente om met toepassing van artikel 194 van het Gemeentedecreet een uitvoeringsprocedure te starten. Het Hof van Beroep verwerpt die exceptie en oordeelt dat René Decoster uit naam van de gemeente als uitvoeringgerechtigde kan optreden en dat de dwangsommen in voorkomend geval toekomen aan de gemeente en dus niet aan René Decoster zelf. Domien Michiels voert eveneens aan dat artikel 194 van het Gemeentedecreet ongrondwettig is. Het Hof van Beroep acht het vervolgens aangewezen bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen aan het Hof.

## *III. In rechte*

- A -

A.1.1. De gemeente Oud-Heverlee, vertegenwoordigd door René Decoster, (hierna : de appellante voor het verwijzende rechtscollege) is van oordeel dat de in het geding zijnde bepaling, in de interpretatie dat een inwoner van een gemeente, uit naam van die gemeente, een bevel tot betaling kan betekenen, het beginsel van de lokale autonomie, zoals gewaarborgd door de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, niet onevenredig beperkt.

A.1.2. In het kader van haar argumentatie betreffende de evenredigheid van de in het geding zijnde bepaling, doet de appellante voor het verwijzende rechtscollege onder meer gelden dat de Vlaamse decreetgever, door de gevallen te bepalen waarin een inwoner van een gemeente uit naam van die gemeente in rechte mag

optreden, gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid inzake het regelen van de werking van de gemeentelijke instellingen. Uit de rechtspraak van het Hof leidt zij bovendien af dat de procedurele voorwaarden die de in het geding zijnde bepaling bevat, in overeenstemming zijn met de bevoegdheidsverdelende regels.

A.1.3. De appellante voor het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat de evenredigheid van de in het geding zijnde bepaling eveneens blijkt uit, ten eerste, de *ratio legis* van die bepaling, volgens welke de decreetgever de belangen van de gemeente heeft willen beschermen tegen het stilzitten van haar eigen bestuur, ten tweede, het feit dat de inwoner van een gemeente enkel uit naam van de gemeente kan optreden in de gevallen waarin de gemeentelijke organen zelf zouden kunnen optreden, ten derde, het feit dat de inwoner van een gemeente slechts kan optreden wanneer de gemeentelijke organen weigeren om zelf in rechte op te treden, ten vierde, het feit dat de inwoner de gemeentelijke organen op de hoogte dient te brengen van zijn voornemen om in rechte op te treden, waarna die organen alsnog kunnen beslissen om zelf in rechte op te treden, ten vijfde, het feit dat de inwoner de gedinginleidende akte dient te betekenen aan het college van burgemeester en schepenen, ten zesde, het feit dat de gemeentelijke organen, met vrije keuze van een raadsman, kunnen deelnemen aan de door de inwoner ingeleide procedure, niet alleen om de vordering van de inwoner te ondersteunen, maar in voorkomend geval ook om de vordering te betwisten, ten zevende, het feit dat de inwoner persoonlijk dient in te staan voor de kosten van het geding wanneer de rechter de vordering onontvankelijk of niet gegrond verklaart, en ten slotte, het feit dat de inwoner, wanneer de rechter de vordering wel gegrond verklaart, beschikt over een uitvoerbare titel om een recht van de gemeente uit te voeren.

A.2.1. De appellante voor het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat de zekerheidstelling die de inwoner krachtens de in het geding zijnde bepaling moet aanbieden, eveneens is vereist in het kader van een geding betreffende de uitvoering van een rechterlijke uitspraak en wijst erop dat het verwijzende rechtscollege dezelfde mening is toegedaan. Zij meent dat de in het geding zijnde bepaling aldus geen kennelijk onredelijke gevolgen voor de gemeentelijke financiën kan veroorzaken.

A.2.2. Uit de rechtspraak van het Hof en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens leidt de appellante voor het verwijzende rechtscollege af dat het recht op daadwerkelijke uitvoering van een rechterlijke uitspraak behoort tot de fundamentele grondslagen waarop een rechtsstaat is gebaseerd. Zij is van oordeel dat de niet-uitvoering van een uitspraak in een geding waarin een inwoner van een gemeente met toepassing van artikel 194 van het Gemeentedecreet uit naam van de gemeente is opgetreden, afbreuk zou doen aan de collectieve belangen die de uitspraak beoogt te beschermen.

A.3.1. Wat het verschil in behandeling betreft tussen, enerzijds, het college van burgemeester en schepenen, dat verantwoording verschuldigd is aan de gemeenteraad en, anderzijds, de inwoner van een gemeente die uit naam van die gemeente in rechte optreedt, en die geen verantwoording verschuldigd is aan de gemeenteraad, is de appellante voor het verwijzende rechtscollege van oordeel dat dit verschil in behandeling betrekking heeft op rechtssituaties die niet vergelijkbaar zijn. Zij zet daarbij uiteen dat het college van burgemeester en schepenen enkel verantwoording verschuldigd is aan de gemeenteraad wanneer het college beslist om zelf in rechte op te treden namens de gemeente, en dat in de situatie beoogd in artikel 194 van het Gemeentedecreet, de gemeentelijke bestuursorganen precies nalaten om in rechte op te treden.

A.3.2. In ondergeschikte orde, is de appellante voor het verwijzende rechtscollege van oordeel dat het voormelde verschil in behandeling redelijk is verantwoord, en dit om dezelfde redenen als die welke zij heeft aangehaald naar aanleiding van haar argumentatie betreffende de evenredigheid van de beperking van het beginsel van de lokale autonomie.

A.4.1. Domien Michiels, geïntimeerde voor het verwijzende rechtscollege, is van oordeel dat de in het geding zijnde bepaling, in de interpretatie dat onder het erin vervatte begrip « in rechte optreden » tevens de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing dient te worden begrepen, een niet redelijk verantwoord verschil in behandeling in het leven roept tussen, enerzijds, het college van burgemeester en schepenen, en anderzijds, de inwoner die gebruik maakt van die bepaling, doordat, wanneer het college van burgemeester en schepenen zelf het initiatief neemt om een bevel tot betaling te betekenen of om andere uitvoeringsdaden te stellen, dat college verantwoording moet afleggen aan de gemeenteraad, terwijl de inwoner van een gemeente niet ertoe gehouden is verantwoording af te leggen. De geïntimeerde voor het verwijzende rechtscollege meent dat de voormelde categorieën van personen voldoende vergelijkbaar zijn, omdat zowel het college van burgemeester en schepenen als de inwoner van de gemeente optreden uit naam en als vertegenwoordiger van de gemeente.

A.4.2. De geïntimeerde voor het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat de in het geding zijnde bepaling, in de interpretatie dat een inwoner van een gemeente uit naam van die gemeente kan overgaan tot de tenuitvoerlegging van een rechterlijke uitspraak, de gemeentelijke autonomie onevenredig beperkt. Uit artikel 9 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie leidt hij af dat de lokale autoriteit vrijelijk moet kunnen beschikken over de eigen financiële middelen. Hij is van oordeel dat het aan het verkozen of het uitvoerend orgaan van de lokale autoriteit toekomt om te beslissen over de tenuitvoerlegging van een rechterlijke uitspraak, op grond van een analyse van de daaraan verbonden risico's voor de lokale financiële middelen. Hij meent dat de in het geding zijnde bepaling kennelijk onevenredig is omdat een deel van het gemeentelijk vermogen, te dezen een schuldvordering, uit dat vermogen verdwijnt, zonder dat de gemeente daarover zeggenschap heeft. De zekerheidsstelling die de inwoner krachtens de in het geding zijnde bepaling moet aanbieden, dekt volgens hem enkel de kosten van het geding, en dus niet de kosten van de tenuitvoerlegging.

A.4.3. De geïntimeerde voor het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat de onevenredigheid van de in het geding zijnde bepaling des te duidelijker is, wanneer, zoals in de zaak die hangende is voor het verwijzende rechtscollege, het stilzitten van de gemeente niet het gevolg is van een nalatigheid om het gemeentelijk belang te behartigen, doch een uiting vormt van een weloverwogen keuze, gesteund op het oordeel van de gemeente dat er geen onwettigheid is begaan. Hij meent ook dat het toepassen van die bepaling op de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing minstens kennelijk onredelijk is, wanneer de uitvoerbare titel en de uitvoeringshandelingen niet voorafgaandelijk aan de gemeente worden betekend, wanneer de gemeente niet vooraf wordt aangemaand om het arrest uit te voeren, en wanneer de inwoner voorafgaandelijk niet is overgegaan tot het aanbieden van een zekerheidsstelling.

A.5.1. De gemeente Oud-Heverlee, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen, (hierna : de gemeente Oud-Heverlee) is van oordeel dat de inwoner, die optreedt met toepassing van de in het geding zijnde bepaling, niet kan overgaan tot daden van tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing. Zij meent dat haar standpunt steun vindt in het feit dat de in het geding zijnde bepaling volgens bepaalde rechtsleer en rechtspraak restrictief dient te worden geïnterpreteerd.

A.5.2. In de interpretatie dat de in het geding zijnde bepaling aan de inwoner van een gemeente de mogelijkheid verleent om over te gaan tot daden van tenuitvoerlegging, roept die bepaling, volgens de gemeente Oud-Heverlee, een verschil in behandeling in het leven tussen, enerzijds, het college van burgemeester en schepenen en, anderzijds, de in rechte optredende inwoner, doordat het college van burgemeester en schepenen, in tegenstelling tot de inwoner, verantwoording dient af te leggen aan de gemeenteraad.

A.5.3. De gemeente Oud-Heverlee meent dat het aan de gemeenteraad toekomt om, binnen de grenzen van de wet, een afweging te maken tussen de diverse belangen bij een uitvoeringsprocedure en op basis daarvan te beslissen om al dan niet de uitvoerbare titel te laten uitvoeren en, in voorkomend geval, de modaliteiten daarvan te bepalen. Zij is van oordeel dat het beginsel van de lokale autonomie wordt uitgehold, wanneer de uitvoeringsprocedure wordt overgelaten aan de inwoner.

A.5.4. De gemeente Oud-Heverlee wijst ten slotte erop dat de Vlaamse decreetgever de in het geding zijnde bepaling niet heeft hernomen in het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, en dat die beslissing is ingegeven door het feit dat de oorspronkelijke *ratio legis* van die bepaling achterhaald is, door het feit dat private personen gebruik maken van die bepaling om een milieustakingsvordering ontvankelijk te kunnen inleiden en door het feit dat de inwoners van een gemeente beschikken over voldoende rechtsmiddelen om hun belangen te doen gelden tegen een stilzittende overheid. Zij meent dat daaruit volgt dat de in het geding zijnde bepaling als een kennelijk onevenredige bepaling dient te worden beschouwd.

A.6. Marc Van Damme, Denis Malcorps, Jan Creve en Marina Apers wensen tussen te komen in het geding en menen dat zij daarbij belang hebben doordat zij verwickeld zijn in procedures die analoog zijn aan de procedure voor het verwijzende rechtscollege. Zij wijzen eveneens erop dat zij allen verzoekende partijen waren in de zaak die heeft geleid tot het arrest nr. 9/2014 van 23 januari 2014 van het Hof, dat de in het geding zijnde bepaling tot voorwerp had.

A.7.1. De tussenkomenende partijen zijn van oordeel dat de prejudiciële vraag een materiële vergissing bevat, in zoverre erin sprake is van het eerste lid, 1° en 2°, van artikel 162 van de Grondwet. Zij zijn daarnaast van oordeel dat de prejudiciële vraag niet ontvankelijk is, omdat het Hof niet bevoegd is om een wetskrachtige bepaling rechtstreeks te toetsen aan de artikelen 41 en 162 van de Grondwet en aan bepalingen van het Europees Handvest inzake lokale autonomie.

A.7.2. De gemeente Oud-Heverlee en de geïntimeerde voor het verwijzende rechtscollege zijn van oordeel dat de prejudiciële vraag wel ontvankelijk is, omdat het Hof niet wordt gevraagd om de in het geding zijnde bepaling rechtstreeks te toetsen aan de voormelde referentienormen, maar wel onrechtstreeks via de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.8. In zoverre het Hof van oordeel zou zijn dat de prejudiciële vraag ontvankelijk is, zijn de tussenkomenende partijen van oordeel dat de in het geding zijnde bepaling noch de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, noch de artikelen 3, 9 en 11 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie schendt.

Zij doen gelden dat die bepaling dient te worden beschouwd als een wetskrachtige bepaling in de zin van de artikel 162 van de Grondwet, zodat er geen sprake zou kunnen zijn van een schending van dat grondwetsartikel, in samenhang gelezen met artikel 41 van de Grondwet.

Zij wijzen erop dat artikel 3 van het voormelde Handvest de lokale autonomie omschrijft als het recht en het vermogen van lokale autoriteiten om, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden te regelen. Zij menen dat de in het geding zijnde bepaling dient te worden beschouwd als een wet in de zin van dat artikel 3. Uit de omstandigheid dat er in dat artikel sprake is van een « belangrijk deel van de openbare aangelegenheden », leiden zij af dat de lokale autonomie niet inhoudt dat alle lokale aangelegenheden dienen toe te komen aan de lokale besturen. Zij wijzen ook erop dat in datzelfde artikel 3 uitdrukkelijk wordt bepaald dat dit artikel op geen enkele wijze in de weg staat aan het houden van vergaderingen van burgers, aan een referendum, dan wel aan enige andere vorm van rechtstreekse deelname van de burgers. Zij menen dat de in het geding zijnde bepaling precies een deelname van de burgers aan het lokale beleid beoogt.

De tussenkomenende partijen zijn van oordeel dat er evenmin sprake kan zijn van een schending van artikel 9 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, omdat het uitvoeren van een rechterlijke beslissing die in het voordeel is van de gemeente, de financiële middelen van die gemeente niet negatief kan beïnvloeden. Zij wijzen erop dat het verwijzende rechtscollege reeds heeft geoordeeld dat de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met artikel 9 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie.

Volgens de tussenkomenende partijen schendt de in het geding zijnde bepaling evenmin artikel 11 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, aangezien die bepaling erin voorziet dat een inwoner van een gemeente pas uit naam van de gemeente kan optreden na het college van burgemeester en schepenen in gebreke te hebben gesteld en na een termijn van tien dagen na de betekening van die ingebrekestelling, zodat de gemeente niet wordt belet om zelf rechtsmiddelen aan te wenden. Uit de rechtspraak van het Hof leiden zij bovendien af dat de gemeente kan deelnemen aan het geding, in voorkomend geval om de vordering van de inwoner te betwisten.

In zoverre er in de prejudiciële vraag sprake is van een verschil in behandeling omdat het college van burgemeester en schepenen, in tegenstelling tot de inwoners van een gemeente, verantwoording moet afleggen aan de gemeenteraad, zijn de tussenkomenende partijen van oordeel dat dit verschil in behandeling redelijk is verantwoord, omdat de decreetgever met de in het geding zijnde bepaling de belangen van de gemeente en de gelijkheid tussen de schuldenaren van de gemeente heeft willen beschermen.

- B -

B.1. Artikel 194 van het Vlaamse Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (hierna : het Gemeentedecreet) bepaalt :

« Als het college van burgemeester en schepenen of de gemeenteraad nalaten in rechte op te treden, kunnen een of meer inwoners in rechte optreden namens de gemeente, mits zij onder zekerheidstelling aanbieden om persoonlijk de kosten van het geding te dragen en in te

staan voor de veroordeling tot schadevergoeding of boete wegens tergend en roekeloos geding of hoger beroep die kan worden uitgesproken.

Dit recht staat ook open voor de rechtspersonen waarvan de maatschappelijke zetel in de gemeente is gevestigd.

De gemeente kan over het geding geen dading aangaan of er afstand van doen zonder instemming van degene die het geding in haar naam heeft gevoerd.

Op straffe van onontvankelijkheid kunnen personen vermeld in het eerste en tweede lid slechts namens de gemeente in rechte optreden indien zij de gedinginleidende akte aan het college van burgemeester en schepenen hebben betekend en, daaraan voorafgaand, het college van burgemeester en schepenen wegens het niet-optreden in gebreke hebben gesteld en na een termijn van tien dagen na de betekening van deze ingebrekestelling geen optreden in rechte vanwege het gemeentebestuur heeft plaatsgevonden. In geval van hoogdringendheid is geen voorafgaande ingebrekestelling vereist ».

B.2. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het verwijzende rechtscollege die bepaling interpreteert in die zin dat een inwoner van een gemeente niet alleen namens die gemeente een geschil aanhangig kan maken bij een rechterlijke instantie, maar eveneens de rechterlijke uitspraak die het gevolg is van zulk een procedure, namens de gemeente kan laten uitvoeren wanneer die uitspraak niet wordt nageleefd, onder meer door middel van het betekenen van een bevel tot betaling van de dwangsommen waartoe de rechterlijke instantie heeft beslist.

B.3. Het Hof wordt gevraagd of die bepaling, in de voormelde interpretatie, bestaanbaar is met de artikelen 41 en 162, tweede lid, 1° en 2°, van de Grondwet en de artikelen 3, 9 en 11 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat een inwoner die namens de gemeente optreedt, in tegenstelling tot het college van burgemeester en schepenen, geen verantwoording verschuldigd is aan de gemeenteraad, en doordat aldus afbreuk zou worden gedaan aan het door de voormelde grondwets- en internationale bepalingen gewaarborgde beginsel van de lokale autonomie.

B.4.1. De tussenkomenende partijen voeren aan dat de prejudiciële vraag niet ontvankelijk is, omdat het Hof niet bevoegd zou zijn om een wetskrachtige bepaling rechtstreeks te toetsen aan de artikelen 41 en 162 van de Grondwet en aan de artikelen 3, 9 en 11 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie.

B.4.2. In de prejudiciële vraag worden de voormelde grondwets- en internationale bepalingen aangevoerd «in samenhang [gelezen] met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ».

De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden.

Het Hof wordt aldus niet gevraagd om de in het geding zijnde bepaling rechtstreeks te toetsen aan de artikelen 41 en 162 van de Grondwet en aan de artikelen 3, 9 en 11 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, maar wel om na te gaan of het verschil in behandeling dat door de in het geding zijnde bepaling in het leven wordt geroepen, naar gelang namens de gemeente in rechte wordt opgetreden door een of meerdere inwoners, dan wel door het college van burgemeester en schepenen, bestaanbaar is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in samenhang gelezen met het beginsel van de lokale autonomie.

B.4.3. De exceptie van de tussenkommende partijen wordt verworpen.

B.5.1. In de materies die tot de gemeentelijke bevoegdheden behoren, komt het in beginsel aan de gemeentelijke overheden toe om onwettige handelingen te doen ophouden of te voorkomen en om daartoe desnoods in rechte op te treden. Krachtens artikel 193 van het Gemeentedecreet vertegenwoordigt het college van burgemeester en schepenen de gemeente in gerechtelijke en buitengerechtelijke gevallen en beslist het om op te treden in rechte namens de gemeente. De gemeenteraad kan evenwel beslissen om deze bevoegdheden in de plaats van het college uit te oefenen.

B.5.2. Artikel 194 van het Gemeentedecreet beoogt de inwoners van een gemeente in de mogelijkheid te stellen om namens de gemeente in rechte op te treden indien het college van burgemeester en schepenen dat ten onrechte nalaat.

Dat artikel gaat terug op artikel 271, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet en op artikel 150 van de Gemeentewet van 30 maart 1836.



Volgens de parlementaire voorbereiding van artikel 150 van de Gemeentewet van 30 maart 1836 beoogde die bepaling het geval waarbij de gemeente weigert op te treden en inbreuken laat geschieden ten koste van bepaalde inwoners (*Pasin.*, 1836, p. 388). Aldus worden de belangen van de gemeente beschermd tegen het stilzitten van haar eigen bestuur.

B.6.1. Een inwoner van een gemeente die op grond van artikel 194 van het Gemeentedecreet in rechte optreedt, treedt niet op uit eigen naam, maar enkel uit naam en als vertegenwoordiger van de gemeente. De vordering dient te steunen op een recht van de gemeente en heeft tot doel een collectief belang te verdedigen. Bijgevolg vermag een inwoner van een gemeente slechts namens haar in rechte op te treden voor zover de gemeente in kwestie zelf een ontvankelijke vordering kan instellen.

Het komt daarbij aan de rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt, toe om de vordering of het beroep onontvankelijk te verklaren indien de inwoners die namens de gemeente in rechte optreden, geen collectief, maar een louter persoonlijk belang zouden nastreven. Bovendien zal de rechter de vordering of het beroep ongegrond verklaren indien geen onwettigheid werd begaan.

B.6.2. Krachtens artikel 194, eerste lid, van het Gemeentedecreet kunnen een of meer inwoners slechts namens de gemeente in rechte optreden wanneer zij onder zekerheidstelling aanbieden om persoonlijk de kosten van het geding te dragen en in te staan voor de veroordeling tot schadevergoeding of boete wegens tergend en roekeloos geding of hoger beroep die kan worden uitgesproken. Bovendien kunnen de inwoners van de gemeente, krachtens artikel 194, laatste lid, van het Gemeentedecreet, slechts namens de gemeente in rechte optreden nadat zij het college van burgemeester en schepenen wegens het niet-optreden in gebreke hebben gesteld en nadat een termijn van tien dagen na de betekening van deze ingebrekestelling is verstreken en er geen optreden in rechte vanwege het gemeentebestuur heeft plaatsgevonden. Op straffe van onontvankelijkheid dienen zij eveneens de gedinginleidende akte aan het college van burgemeester en schepenen te betekenen.

B.6.3. De omstandigheid dat de handeling waartegen de gemeente in rechte optreedt, in overeenstemming is met een beslissing, een vergunning of een advies van de gemeente of er zelfs een uitvoering van is, verhindert niet dat zij er in rechte tegen optreedt. Artikel 159 van

de Grondwet belet een administratieve overheid immers niet de onwettigheid aan te voeren van een besluit dat zij zelf heeft genomen.

Een inwoner kan dus de vorderingen waarover de gemeente beschikt, namens de gemeente instellen, zelfs indien de betwiste handeling in overeenstemming is met de beslissingen van de gemeente.

B.6.4. Wanneer een of meer inwoners namens de gemeente in rechte optreden, verliest het orgaan dat in de regel bevoegd is om de gemeente in rechte te vertegenwoordigen, zijnde het college van burgemeester en schepenen, de vrije beschikking over de rechten die het voorwerp van de vordering uitmaken (Cass., 23 september 2010, C.08.0396.F). Krachtens het derde lid van artikel 194 van het Gemeentedecreet kan de gemeente over het geding immers geen dading aangaan of er afstand van doen zonder instemming van degene die het geding namens haar heeft gevoerd.

Het college van burgemeester en schepenen behoudt wel de mogelijkheid om deel te nemen aan de procedure teneinde de vordering van de inwoners te ondersteunen, om die vordering voort te zetten of te hervatten indien die inwoners in gebreke blijven om de belangen van de gemeente adequaat te verdedigen, dan wel om haar eigen visie ter zake uiteen te zetten en de vordering van de inwoners in voorkomend geval te betwisten.

B.7.1. Krachtens artikel 32 van het Gemeentedecreet hebben de gemeenteraadsleden het recht om aan het college van burgemeester en schepenen mondelinge en schriftelijke vragen te stellen.

Wanneer het college van burgemeester en schepenen met toepassing van artikel 193 van het Gemeentedecreet beslist om namens de gemeente in rechte op te treden of om een rechterlijke uitspraak te laten uitvoeren, kunnen de gemeenteraadsleden daarover aldus mondelinge en schriftelijke vragen stellen aan het college, dat in beginsel ertoe is gehouden die vragen te beantwoorden.

Wanneer een inwoner van een gemeente met toepassing van artikel 194 van het Gemeentedecreet beslist om namens de gemeente in rechte op te treden of een rechterlijke

uitspraak te laten uitvoeren, is die inwoner, in tegenstelling tot het college van burgemeester en schepenen, niet ertoe gehouden te antwoorden op vragen van de gemeenteraadsleden.

B.7.2. De in het geding zijnde bepaling roept aldus een verschil in behandeling in het leven, naargelang de vordering namens de gemeente wordt ingesteld door het college van burgemeester en schepenen, dan wel door een of meerdere inwoners van de gemeente.

B.8. Gelet op het feit dat zowel het college van burgemeester en schepenen als de inwoner van een gemeente in rechte optreden namens de gemeente ter verdediging van een collectief belang, bevinden beide categorieën zich, in tegenstelling tot wat de appellante voor het verwijzende rechtscollege aanvoert, in een voldoende vergelijkbare situatie.

B.9.1. Artikel 41, eerste lid, eerste zin, van de Grondwet bepaalt :

« De uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen worden door de gemeenteraden of de provincieraden geregeld volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld ».

Artikel 162, eerste lid en tweede lid, 1° en 2°, van de Grondwet bepaalt :

« De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld.

De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen :

1° de rechtstreekse verkiezing van de leden van de provincieraden en de gemeenteraden;

2° de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald ».

B.9.2. De artikelen 3, 9 en 11 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie bepalen :

« Art. 3. Het begrip lokale autonomie.

1. Lokale autonomie houdt in het recht en het vermogen van lokale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren.

2. Dit recht wordt uitgeoefend door raden of vergaderingen waarvan de leden zijn gekozen door middel van vrije, geheime, op gelijkheid berustende, rechtstreekse en algemene verkiezingen, en die over uitvoerende organen kunnen beschikken die aan hen verantwoording zijn verschuldigd. Deze bepaling staat op geen enkele wijze in de weg aan het houden van vergaderingen van burgers, aan een referendum, dan wel aan enige andere vorm van rechtstreekse deelname van de burgers waar dit is toegestaan bij wet ».

« Art. 9. Financiële middelen van lokale overheden.

1. De lokale autoriteiten hebben binnen het kader van het nationale economische beleid, recht op voldoende eigen financiële middelen, waarover zij vrijelijk kunnen beschikken bij de uitoefening van hun bevoegdheden.

2. De financiële middelen van de lokale autoriteiten dienen evenredig te zijn aan de bevoegdheden zoals die zijn vastgelegd in de Grondwet of de wet.

3. Ten minste een deel van de financiële middelen van de lokale autoriteiten dient te worden verkregen uit lokale belastingen en heffingen waarover zij, binnen de grenzen bij de wet gesteld, de bevoegdheid hebben de hoogte vast te stellen.

4. De financieringsstelsels op basis waarvan lokale autoriteiten middelen ter beschikking krijgen, dienen voldoende gevarieerd van aard te zijn en groeicapaciteit te hebben om hen in staat te stellen gelijke tred te houden, zoveel als in de praktijk mogelijk is, met de werkelijke groei van de kosten van het uitvoeren van hun taken.

5. De bescherming van de financieel zwakkere lokale autoriteiten vereist de instelling van procedures om financiële middelen evenredig te verdelen of van gelijkwaardige maatregelen, die bedoeld zijn de gevolgen te corrigeren van een ongelijke verdeling van potentiële financieringsbronnen en van de financiële lasten die deze moeten dragen. Dergelijke procedures of maatregelen mogen de vrijheid van keuze, die de lokale autoriteiten hebben binnen het kader van hun eigen verantwoordelijkheid, niet beperken.

6. De lokale autoriteiten worden op gepaste wijze geraadpleegd over de manier waarop de herverdeelde middelen aan hen zullen worden toegewezen.

7. Voorzover mogelijk, dienen subsidies aan lokale autoriteiten niet bestemd te worden ter financiering van specifieke projecten. De toewijzing van subsidies dient de fundamentele vrijheid van de lokale autoriteiten een eigen beleid te voeren binnen de grenzen van hun eigen competentie niet te belemmeren.

8. Ten einde te kunnen lenen voor kapitaalsinvesteringen dienen de lokale autoriteiten, binnen de grenzen bij de wet gesteld, toegang tot de nationale kapitaalmarkt te hebben ».

« Art. 11. Wettelijke bescherming van lokale autonomie.

De lokale autoriteiten hebben het recht rechtsmiddelen aan te wenden teneinde de zelfstandige uitoefening van hun bevoegdheden te verzekeren alsmede de eerbiediging van die beginselen van lokale autonomie die zijn vastgelegd in de grondwet of de interne wetgeving ».

B.10.1. De artikelen 41, eerste lid, eerste zin, en 162, tweede lid, 1° en 2°, van de Grondwet waarborgen de bevoegdheid van de gemeenten voor alles wat tot het gemeentelijk belang behoort, evenals de rechtstreekse verkiezing van de gemeenteraden. Zij verankeren het beginsel van de lokale autonomie, dat veronderstelt dat de lokale overheden zich elke aangelegenheid kunnen toe-eigenen waarvan zij menen dat ze tot hun belang behoort en ze kunnen regelen zoals zij dat opportuun achten.

B.10.2. Het in de voormelde grondwetsbepalingen verankerde beginsel van de lokale autonomie doet echter geen afbreuk aan de verplichting van de gemeenten om, wanneer zij optreden op grond van het gemeentelijk belang, de hiërarchie der normen in acht te nemen. Daaruit vloeit voort dat wanneer de federale overheid, een gemeenschap of een gewest een aangelegenheid regelen die onder hun bevoegdheid valt, de gemeenten aan die reglementering zijn onderworpen bij de uitoefening van hun bevoegdheid in diezelfde aangelegenheid. Een beperking van het beginsel van de lokale autonomie die voortvloeit uit een reglementering van de federale Staat, een gemeenschap of een gewest, zou enkel onbestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 1° en 2, ervan, wanneer ze kennelijk onevenredig is. Zulks zou bijvoorbeeld het geval zijn indien ze ertoe zou leiden dat aan de gemeenten het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt ontzegd, of indien de beperking van de bevoegdheid niet zou kunnen worden verantwoord door het feit dat die beter zou worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau.

B.11. De in het geding zijnde bepaling, in de interpretatie van het verwijzende rechtscollege, verleent de inwoners van een gemeente de bevoegdheid om, onder bepaalde voorwaarden, namens de gemeente in rechte op te treden en om de verkregen rechterlijke beslissing namens de gemeente te laten uitvoeren. Die bepaling, die werd aangenomen op grond van de aan het Vlaamse Gewest toekomende bevoegdheid om de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen en van de bovengemeentelijke besturen te regelen (artikel 6, § 1, VIII, 1°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), beperkt de bevoegdheden van de gemeentelijke organen en aldus ook het beginsel van de lokale autonomie.

Gelet op het feit dat de inwoners van een gemeente slechts in rechte kunnen optreden namens de gemeente wanneer het college van burgemeester en schepenen nalaat om dat te doen, en ermee rekening houdend dat het recht op uitvoering van definitief geworden rechterlijke beslissingen een essentieel deelaspect vormt van het beginsel van de rechtsstaat (EHRM, 7 mei 2002, *Burdov t. Rusland*, § 34; 17 juni 2003, *Ruianu t. Roemenië*, § 65), is de voormelde beperking van het beginsel van de lokale autonomie evenwel niet kennelijk onevenredig. Het verschil in behandeling dat erin bestaat dat de inwoners van een gemeente, in tegenstelling tot het college van burgemeester en schepenen, niet door de gemeenteraad ter verantwoording kunnen worden geroepen, is om dezelfde redenen redelijk verantwoord.

B.12. De toetsing aan de artikelen 3, 9 en 11 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, leidt niet tot een ander besluit.

Artikel 3, lid 1, van dat Handvest definieert de lokale autonomie immers niet als een absoluut recht van de lokale autoriteiten om alle openbare aangelegenheden in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen, maar wel als een recht om « binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden » te regelen. Artikel 3, lid 2, van dat Handvest bepaalt bovendien dat het beginsel van de lokale autonomie « op geen enkele wijze in de weg [staat] aan het houden van vergaderingen van burgers, aan een referendum, dan wel aan enige andere vorm van rechtstreekse deelname van de burgers waar dit is toegestaan bij wet ».

Rekening houdend met het feit dat een inwoner van een gemeente slechts in naam van de gemeente in rechte kan optreden wanneer het college van burgemeester en schepenen nalaat dat te doen en nadat de inwoner onder zekerheidstelling heeft aangeboden om persoonlijk de kosten van het geding te dragen en in te staan voor de veroordeling tot schadevergoeding of boete wegens tergend en roekeloos geding of hoger beroep die kan worden uitgesproken, beperkt de in het geding zijnde bepaling evenmin de door de artikelen 9 en 11 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie gewaarborgde rechten betreffende het lokale financiële beheer en het aanwenden door de lokale autoriteiten van rechtsmiddelen.

B.13. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 194 van het Vlaamse Gemeentedecreet van 15 juli 2005 schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 41 en 162, tweede lid, 1° en 2°, van de Grondwet en met de artikelen 3, 9 en 11 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 14 februari 2019.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

A. Alen