



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 81/2024
van 10 juli 2024
Rolnummer : 8060**

In zake : de prejudiciële vraag over artikel L1215-22 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Henegouwen, afdeling Bergen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit rechter Thierry Giet, waarnemend voorzitter, voorzitter Luc Lavrysen, en de rechters Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van rechter Thierry Giet,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 20 juni 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 10 juli 2023, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Henegouwen, afdeling Bergen, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel L1215-22 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, in die zin geïnterpreteerd dat, zonder de afloop van de strafprocedure af te wachten op basis waarvan alleen de werkelijkheid van de feiten kan worden vastgesteld die een tuchtvergriep uitmaken, aan de ambtenaar het ingehouden deel van zijn wedde moet worden terugbetaald wanneer de gevolgen van een preventieve schorsing worden opgeheven, omdat aan die ambtenaar geen tuchtstraf kon worden opgelegd louter wegens zijn oppensioenstelling, terwijl de feiten die het tuchtvergriep uitmaken niet door de overheid konden worden vastgesteld, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, door aan de overheden die zijn overgegaan tot een inhouding van wedde in die omstandigheden dezelfde verplichtingen tot terugbetaling op te leggen als aan de overheden die zijn overgegaan tot een inhouding van wedde voor feiten die, zodra het onderzoek naar de werkelijkheid van de feiten is beëindigd, niet de uitspraak van een tuchtstraf rechtvaardigen, terwijl die overheden zich in objectief verschillende situaties bevinden ? ».

Memories zijn ingediend door :

- M.-L. B., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Jean Bourtembourg, advocaat bij de balie te Brussel;
- de stad Bergen, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Nathalie Van Damme, Mr. Judith Merodio en Mr. Laurane Feron, advocates bij de balie Luik-Hoei.

De stad Bergen heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 29 mei 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Magali Plovie en Willem Verrijdt te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

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

In maart 2013 wordt P.U., gemeentesecretaris van de stad Bergen, ingevolge een inverdenkingstelling te zijnen aanzien gedurende vier maanden preventief geschorst bij wijze van ordemaatregel in het belang van de dienst. Die preventieve schorsing en de eerste verlengingen ervan gaan niet gepaard met een inhouding van wedde. In maart 2014 beslist de stad Bergen ingevolge een hervorming van de wettelijke graden om ten aanzien van P.U., met ingang van 17 februari 2014, een inhouding van wedde toe te passen waardoor aan hem niet de door die hervorming teweeggebrachte weddeverhoging wordt toegekend. In augustus 2014 krijgt P.U. definitief de titel van algemeen directeur vanaf 1 september 2013. De maatregel tot preventieve schorsing en de inhouding van wedde die daarmee voortaan gepaard gaat, worden achtereenvolgens verlengd tot 31 december 2017. Op 1 januari 2018 wordt P.U., die de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt, in ruste gesteld.

Op 18 juni 2018 dagvaardt P.U. de stad Bergen voor het verwijzende rechtscollege en vordert hij in wezen dat die stad ertoe wordt veroordeeld hem de inhoudingen van wedde voor een totaalbedrag van 45 360 euro terug te betalen, alsook hem provisioneel één euro te betalen die in mindering wordt gebracht op het verschil tussen een pensioen dat wordt berekend op basis van de wedde van directeur-generaal en een op basis van de wedde van gemeentesecretaris. Bij een vonnis van 22 maart 2019 doet de correctionele rechtbank Henegouwen, afdeling Bergen, uitspraak over de feiten waarvan P.U. in 2013 in verdenking werd gesteld. Op strafrechtelijk vlak spreekt zij P.U. vrij van sommige tenlasteleggingen, verklaart zij de strafvordering verjaard met betrekking tot andere tenlasteleggingen en veroordeelt zij P.U. tot slot wegens een misdrijf van misbruik van vertrouwen betreffende een bedrag van 59 758,40 euro. Op burgerrechtelijk vlak is zij van oordeel dat de burgerlijke partijstelling van de stad Bergen niet gegrond is, in zoverre die stad de terugbetaling van het niet-ingehouden deel van de aan P.U. betaalde wedden vordert, maar dat die partijstelling wel gegrond is, in zoverre de reputatie van de stad Bergen werd beschadigd. Zij veroordeelt P.U. tot het betalen van één euro aan de stad Bergen als vergoeding voor die morele schade. Daar tegen dat vonnis van de correctionele rechtbank hoger beroep wordt ingesteld, beslist het verwijzende rechtscollege bij een vonnis van 25 juni 2019 om de uitspraak over de vordering van P.U. tegen de stad Bergen aan te houden in afwachting van de uitkomst van de strafprocedure. Bij een arrest van 31 december 2019 spreekt het Hof van Beroep te Bergen zich in hoger beroep uit over die strafprocedure. Enerzijds, stelt het op strafrechtelijke vlak vast dat het hoger beroep van het openbaar ministerie niet tijdig is en dat de beslissingen

waarbij sommige feiten niet-bewezen of verjaard werden verklaard dus definitief zijn en, anderzijds, bevestigt het de veroordeling wegens misbruik van vertrouwen. Op burgerrechtelijk vlak doet het het vonnis waartegen hoger beroep is ingesteld, teniet, in zoverre daarin de burgerlijke partijstelling van de stad Bergen ontvankelijk werd verklaard en aan die stad één euro morele schadevergoeding wordt toegekend, en verklaart het zich onbevoegd om kennis te nemen van die vordering. Bij een arrest van 17 maart 2021 verwerpt het Hof van Cassatie het cassatieberoep tegen dat arrest (Cass., 17 maart 2021, P.20.0099.F, ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20210317.2F.2).

Ingevolge het overlijden van P.U. op 10 januari 2022 hervat zijn weduwe het geding voor het verwijzende rechtscollege. Met verwijzing naar zijn vonnis van 25 juni 2019 merkt het verwijzende rechtscollege op dat artikel L1215-22, § 2, van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (hierna : het WPDD) de overheid ertoe verplicht om de ingehouden wedde terug te betalen wanneer er geen enkele tuchtstraf wordt opgelegd. Het stelt vast dat zulks te dezen het geval is, aangezien er geen enkele tuchtstraf werd opgelegd en een dergelijke straf niet meer kan worden opgelegd vanaf het ogenblik dat P.U. in ruste werd gesteld en dus niet langer deel uitmaakt van het gemeentepersoneel. Het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat het onjuist is te beweren, zoals de eisende partij doet, dat het niet alleen wegens de inruststelling is dat er geen enkele tuchtstraf werd opgelegd. Het beklemtont dat het die kwestie heeft beslecht bij zijn vonnis van 25 juni 2019 en dat de stad Bergen verplicht was om de uitkomst van de strafprocedure af te wachten alvorens een tuchtstraf op te leggen, daar die stad niet over de onderzoeksmiddelen beschikte op basis waarvan zij de feiten ten laste van P.U. kon beoordelen en zij zich niet in de plaats kon stellen van de strafgerechten om de werkelijkheid van de feiten, die door P.U. werd betwist, vast te stellen. Volgens het verwijzende rechtscollege had de stad Bergen, indien P.U. niet in ruste was gesteld vóór de afloop van de strafprocedure, in voorkomend geval kunnen vaststellen dat het misbruik van vertrouwen waarvoor P.U. definitief strafrechtelijk werd veroordeeld, laakbaar was op tuchtrechtelijk vlak en had die stad een eventuele tuchtstraf kunnen opleggen die uitwerking had kunnen hebben op de dag van de inwerkingtreding van de preventieve schorsing. Indien zulks het geval was geweest, had de stad Bergen de inhoudingen van wedde niet moeten terugbetalen, behoudens in geval van een lichte tuchtstraf (artikel L1215-26 van het WPDD). Het verwijzende rechtscollege vraagt zich af of artikel 1215-22, § 2, van het WPDD, in de situatie waarin de stad Bergen zich bevindt, geen discriminatie met zich meebrengt in vergelijking met een tuchtverheid die bewust ervoor zou hebben gekozen om geen tuchtstraf op te leggen. Op verzoek van de stad Bergen stelt het verwijzende rechtscollege bijgevolg de voormelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

Wat het nut van de prejudiciële vraag betreft

A.1. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege doet gelden dat het niet alleen wegens de inruststelling van P.U. is dat de tuchtprocedure niet werd afgerond. Met verwijzing naar de rechtspraak van de Raad van State merkt zij op dat de strafvordering het verloop van de tuchtprocedure niet schorst. Zij betoogt dat de stad Bergen te dezen heeft beslist om P.U. op te roepen en tuchtrechtelijk te vervolgen, zonder de uitkomst van de strafprocedure af te wachten. Vervolgens voert zij aan dat P.U. definitief werd vrijgesproken met betrekking tot de feiten die tot de preventieve schorsing en tot de inhoudingen van wedde hebben geleid. Volgen haar kan niet worden verondersteld dat er een tuchtstraf had kunnen worden uitgesproken bij ontstentenis van een inruststelling. Zij voegt eraan toe dat het niet aan de rechter staat om te beslissen dat het alleen na afloop van de strafprocedure mogelijk was geweest om de werkelijkheid van de feiten vast te stellen. Zij besluit dat de zaak moet worden teruggezonden naar het verwijzende rechtscollege met de vraag of de prejudiciële vraag nut heeft. Volgens haar gaat het te dezen immers niet erom uitspraak te doen over de interpretatie die het verwijzende rechtscollege aan de in het geding zijnde bepaling geeft.

A.2. De stad Bergen beklemtont dat alleen wanneer het antwoord klaarblijkelijk niet nuttig is voor de oplossing van het bodemgeschil, het Hof kan beslissen dat een prejudiciële vraag geen antwoord behoeft. Zij betoogt dat de prejudiciële vraag te dezen pertinent, echt en nuttig is. Zij is van mening dat naargelang van het antwoord dat op die vraag wordt gegeven, de vordering van de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege al dan niet gegrond zal worden bevonden. Zij voegt eraan toe dat het Hof wel degelijk wordt ondervraagd over de interpretatie van de in het geding zijnde bepaling.

Ten gronde

A.3. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege voert in ondergeschikte orde aan dat de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij merkt op dat die bepaling volstrekt ondubbelzinnig is, in zoverre zij stelt dat alle gevolgen van de preventieve schorsing worden opgeheven, indien er geen enkele tuchtstraf wordt opgelegd. Zij verwijst in dat verband naar een arrest van de Raad van State met betrekking tot een soortgelijke bepaling (RvSt, 23 oktober 2015, nr. 232.681, ECLI:BE:RVSCE:2015:ARR.232.681). Nog steeds volgens haar is er geen enkele reden om aan te nemen dat, wanneer een tuchtoverheid na een preventieve schorsing met inhouding van wedde geen tuchtstraf uitspreekt, een dergelijke straf kan worden uitgesproken. Zij voegt eraan toe dat een strafrechtelijke veroordeling niet op automatische wijze tot gevolg kan hebben dat een maximumstraf op tuchtrechtelijk vlak wordt uitgesproken. Tot slot betoogt zij dat, indien de tuchtoverheid beslist om de uitkomst van de strafprocedure af te wachten alvorens zich uit te spreken over de tuchtprocedure – waartoe zij nooit verplicht is –, zij zich niet erover kan beklagen dat zij discriminerend wordt behandeld.

A.4. Allereerst beklemtoont de stad Bergen dat de preventieve schorsing van P.U. noodzakelijk was, gelet op de feiten die hem ten laste werden gelegd. Vervolgens wijst zij op de rechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de verhouding tussen de tuchtprocedure en de strafprocedure, waaruit met name blijkt dat de tuchtoverheid het administratieve onderzoek zo grondig mogelijk moet voeren, zodanig dat zij zich ervan kan vergewissen dat het in voorkomend geval voor haar redelijkerwijs onmogelijk is om uitspraak te doen voordat de strafrechter een definitieve beslissing heeft genomen. Zij voert aan dat het te dezen voor haar onmogelijk was om een tuchtstraf op te leggen zolang de strafprocedure liep. Zij merkt in dat verband op dat de werkelijkheid van de feiten werd betwist door P.U., dat zij zelf niet over de middelen beschikte om de betrokken feiten te onderzoeken en dat zij heeft aangetoond met spoed te hebben gehandeld door zich benadeelde persoon te verklaren en door herhaaldelijk toestemming te vragen om inzage te krijgen in het strafdossier. De stad Bergen voert aan dat, indien P.U. niet in ruste was gesteld, zij de feiten waarvan de werkelijkheid door de definitieve strafrechtelijke beslissing was vastgesteld, had kunnen beoordelen, de tuchtrechtelijke laakbaarheid ervan had kunnen vaststellen en een maximumstraf op tuchtrechtelijk vlak, zoals ontslag van ambtswege of afzetting, had kunnen opleggen, zodat krachtens artikel L1215-26 van het WPDD de inhoudingen van wedde niet hadden moeten worden terugbetaald.

De stad Bergen doet gelden dat zij een administratieve overheid is die haar ambtenaren mag bestraffen in geval van tuchtrechtelijke tekortkoming en dat zij zich dienaangaande in een situatie bevindt die vergelijkbaar is met die van elke andere tuchtoverheid. Volgens haar doet de in het geding zijnde bepaling een verschil in behandeling ontstaan tussen, enerzijds, de tuchtoverheid die wordt verhinderd om haar tuchtrechtelijke bevoegdheid uit te oefenen door een externe oorzaak (inruststelling, ontslag, etc.) en, anderzijds, de tuchtoverheid die eveneens wordt verplicht om de inhoudingen van wedde terug te betalen, maar door het feit dat zij uit opportunitieoverwegingen heeft beslist om geen tuchtstraf op te leggen. Zij betoogt dat dat verschil in behandeling op geen enkel objectief, pertinent en verantwoord criterium berust. Zij klaagt aan dat bij de in het geding zijnde bepaling geen rekening wordt gehouden met het gevolg van een externe oorzaak (*in casu* de inruststelling) die de voortzetting van een tuchtprocedure verhindert. Volgens de stad Bergen heeft zulks onevenredige gevolgen in haar nadeel, (1) in zoverre haar tuchtrechtelijke bevoegdheid aan doeltreffendheid inboet, terwijl zij wettig heeft gehandeld en de betrokken feiten ernstig zijn, en (2) in zoverre de terugbetaling van de inhoudingen van wedde tot een aanzienlijk financieel verlies leidt, zelfs al is zij tijdens de periode van de preventieve schorsing een groot deel van de bezoldiging van P.U. blijven betalen, terwijl zij eveneens de volledige bezoldiging van een waarnemend directeur-generaal voor haar rekening moest nemen. Zonder te willen beweren dat P.U. zulks heeft gedaan, merkt zij tot slot op dat de in het geding zijnde bepaling ertoe zou kunnen leiden dat de preventief geschorste ambtenaar belang erbij heeft de strafprocedure en de tuchtprocedure te vertragen, zodat hij in ruste wordt gesteld of vrijwillig zijn ontslag indient voordat de tuchtoverheid een tuchtstraf heeft kunnen opleggen. Zij besluit dat de in het geding zijnde bepaling niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in de interpretatie volgens welke zij de tuchtoverheid ertoe verplicht de inhoudingen van wedde terug te betalen in het kader van een door een strafprocedure verantwoorde preventieve schorsing, wanneer die overheid de tuchtprocedure moet schorsen in afwachting van de uitkomst van de strafprocedure en zij vervolgens door een externe oorzaak wordt verhinderd om een tuchtstraf op te leggen.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel L1215-22 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (hierna : het WPDD). Die bepaling is opgenomen in een hoofdstuk met als opschrift « Tuchtregeling », dat de artikelen L1215-1 tot L1215-27 bevat en dat van toepassing is op « alle leden van het gemeentepersoneel, met uitzondering van het personeel dat in het kader van een arbeidsovereenkomst in dienst is genomen en van het personeel bedoeld in artikel 24 van de Grondwet » (artikel L1215-1 van het WPDD). De bepalingen van dat hoofdstuk vinden hun oorsprong in de wet van 24 mei 1991 « tot wijziging van de nieuwe gemeentewet wat de tuchtregeling betreft » (hierna : de wet van 24 mei 1991).

B.1.2. In artikel L1215-2 van het WPDD worden de tuchtrechtelijke tekortkomingen bepaald en in artikel L1215-3 van het WPDD worden de tuchtstraffen opgesomd waartoe die tekortkomingen aanleiding kunnen geven. Die artikelen bepalen :

« Art. L1215-2. De tuchtstraffen bedoeld in artikel L1215-3 kunnen om volgende redenen worden opgelegd :

1° tekortkomingen aan de beroepsplicht;

2° handelingen die de waardigheid van het ambt in het gedrang brengen;

3° overtreding van de verbodsbepaling bedoeld in de artikelen L1124-5, L1124-38, L1124-39 en L1214-1 ».

« Art. L1215-3. De leden van het gemeentepersoneel kunnen volgende straffen worden opgelegd :

1° lichte straffen :

- de waarschuwing;

- de berisping;

2° zware straffen :

- de inhouding van wedde;

- de schorsing;
 - de terugzetting in graad;
- 3° maximumstraffen :
- het ontslag van ambtswege;
 - de afzetting ».

B.1.3. Artikel L1215-27, tweede lid, van het WPDD regelt de weerslag die een strafrechtelijke procedure voor dezelfde feiten heeft op de termijn die van toepassing is op de tuchtprocedure. Artikel L1215-27 van het WPDD bepaalt :

« De tuchtoverheid kan geen tuchtrechtelijke vervolgingen meer instellen na het verstrijken van een termijn van zes maanden na de datum waarop zij de strafbare feiten heeft vastgesteld of er kennis van genomen heeft.

In geval van strafrechtelijke vervolgingen voor dezelfde feiten gaat die termijn in de dag waarop de gerechtelijke overheid er de tuchtrechtelijke overheid over inlicht dat er een in kracht van gewijsde getreden beslissing tot stand gekomen is of dat de strafrechtelijke procedure niet voortgezet wordt.

Indien de beslissing van de tuchtrechtelijke overheid door de Raad van State vernietigd of door de toezichthoudende overheid vernietigd dan wel niet goedgekeurd wordt, kan de tuchtrechtelijke overheid de tuchtrechtelijke vervolgingen wederinstellen vanaf de kennisgeving van het arrest van de Raad van State of van de beslissing van de toezichthoudende overheid, tijdens het deel van de termijn bedoeld in het eerste lid dat nog moest verstrijken toen de vervolgingen werden ingesteld ».

De algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in verband met die bepaling geoordeeld :

« Overwegende dat de tuchtoverheid op grond van deze bepaling de tuchtrechtelijke vervolging kan uitstellen tot na de afloop van de strafrechtelijke procedure, maar er niet toe verplicht is; dat de tuchtoverheid die, wanneer deze het opportuun acht, gebruik maakt van de mogelijkheid om pas een tuchtrechtelijke vervolging in te stellen na afloop van de strafrechtelijke procedure, dient te letten op het beginsel van de redelijke termijn; dat zij de tuchtrechtelijke vervolging alleen mag uitstellen wanneer zij op grondslag van de onderzoeksmiddelen waarover zij beschikt geen beoordeling kan geven van de feiten die het personeelslid ten laste worden gelegd; dat zij een personeelslid dat een tuchtmaatregel riskeert niet te lang in onzekerheid mag laten verkeren aangaande zijn lot; dat de verplichting om het dossier van het personeelslid met bekwame spoed te behandelen, de tuchtoverheid noodzaakt om het administratieve onderzoek zo grondig mogelijk te voeren, zodanig dat zij, zich ervan kan vergewissen dat het in voorkomend geval voor haar in redelijkheid onmogelijk is om

uitspraak te doen voordat de strafrechter een definitieve beslissing genomen heeft; » (RvSt, 20 februari 2009, nr. 190.728, ECLI:BE:RVSCE:2009:ARR.190.728).

B.1.4. Artikel L1215-20 van het WPDD bepaalt dat een personeelslid dat strafrechtelijk of tuchtrechtelijk wordt vervolgd, preventief kan worden geschorst bij wijze van ordemaatregel wanneer zijn aanwezigheid onverenigbaar is met het belang van de dienst. Dat artikel bepaalt :

« Indien een personeelslid het voorwerp uitmaakt van strafrechtelijke of tuchtrechtelijke vervolgingen en diens aanwezigheid onverenigbaar is met het dienstbelang, kan de betrokken persoon als ordemaatregel preventief worden geschorst ».

Over de bepaling die aan de oorsprong ligt van artikel L1215-20 van het WPDD wordt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 24 mei 1991 vermeld :

« Dit artikel bepaalt dat de ambtenaar, in afwachting van het resultaat van het tuchtrechtelijk of strafrechtelijk onderzoek, preventief geschorst kan worden bij wijze van ordemaatregel. Deze preventieve schorsing kan slechts gebeuren op voorwaarde dat zijn aanwezigheid onverenigbaar met het belang van de dienst is.

De preventieve schorsing is dus geen tuchtstraf, doch een administratieve maatregel waarbij de ambtenaar voorlopig wordt verwijderd uit de dienst.

De preventieve schorsing is gebonden aan het bestaan van een strafrechtelijke of tuchtrechtelijke vervolging; met andere woorden de preventieve schorsing is alleen maar mogelijk omdat er een disciplinaire uitspraak ten gronde volgt.

De preventieve schorsing heeft voor de ambtenaar een aantal gevolgen zijnde :

- het verbod om het ambt verder uit te oefenen;
- een eventuele inhouding van wedde;
- de onmogelijkheid om elders rechtmatig door arbeid een inkomen te verwerven; de preventieve schorsing doet het dienstverband niet teniet, zodat hij permanent beschikbaar moet blijven voor het bestuur;
- de onmogelijkheid om deel te nemen aan bevorderingen » (*Parl. St.*, Kamer, 1990-1991, nr. 1400/1, pp. 16 en 17).

B.1.5. Krachtens artikel L1215-23 van het WPDD kan de preventieve schorsing gepaard gaan met een inhouding van wedde en een verlies van aanspraak op bevordering. Dat artikel bepaalt :

« Indien het personeelslid het voorwerp uitmaakt van strafrechtelijke vervolgingen of indien het het voorwerp uitmaakt van tuchtrechtelijke vervolgingen, kan de overheid die de preventieve schorsing uitspreekt beslissen dat die schorsing een inhouding van wedde en verlies van aanspraak op bevordering inhoudt.

De inhouding van wedde kan de helft van de wedde niet te boven gaan.

De gemeente waarborgt de betrokkene een nettowedde die gelijk is aan het leefloonbedrag zoals vastgesteld krachtens de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

Bij deeltijdse arbeid wordt dat bedrag in verhouding tot de duur van de arbeid verminderd ».

B.1.6.1. Het in het geding zijnde artikel L1215-22 van het WPDD bepaalt :

« § 1. De preventieve schorsing wordt voor hoogstens vier maanden uitgesproken.

In geval van strafrechtelijke vervolgingen kan de overheid tijdens de duur van de strafprocedure die termijn verlengen met periodes van hoogstens vier maanden, mits inachtneming van de procedure bedoeld in artikel L1215-24.

§ 2. Indien er geen enkele tuchtstraf wordt opgelegd binnen de bovenvermelde termijn, worden alle gevolgen van de preventieve schorsing opgeheven ».

Over de bepaling die aan de oorsprong ligt van artikel L1215-22 van het WPDD staat in de parlementaire voorbereiding van de wet van 24 mei 1991 :

« § 1. De mogelijkheid om iemand preventief te schorsen wordt beperkt tot de duur van vier maanden. Deze termijn kan evenwel telkens met ten hoogste vier maanden worden verlengd zolang de strafrechtelijke procedure loopt. De volledige procedure voor het opleggen van tuchtstraffen werd aan precieze termijnen gebonden om te vermijden dat de betrokkene onnodig nadeel zou ondervinden van het talmen van de overheid. Aangezien de preventieve schorsing eveneens belangrijke morele en materiële gevolgen heeft voor de ambtenaar is het aangewezen ook deze maatregel aan termijnen te binden.

§ 2. Zo binnen de in vorige paragraaf gestelde termijnen geen tuchtstraf wordt opgelegd vervallen alle effecten van de preventieve schorsing.

Rekening houdend met de procedure die wordt vooropgesteld in onderhavig ontwerp [...] moet het perfect mogelijk zijn binnen een termijn van vier maanden een tuchtstraf op te leggen. Indien er een strafrechtelijke procedure aan de gang is, verdient het evenwel aanbeveling de uitspraak van de strafrechter af te wachten. Deze laatste beschikt immers over meer mogelijkheden dan de tuchtrechter om de ware toedracht van de feiten te kennen en zich een oordeel te vormen » (*Parl. St.*, Kamer, 1990-1991, nr. 1400/1, p. 18).

Tijdens de commissiebesprekingen heeft de bevoegde minister gepreciseerd dat « indien een personeelslid strafrechtelijk wordt vervolgd en indien de overheid het einde van deze procedure wenst af te wachten om tuchtrechtelijk op te treden, maar de aanwezigheid van het personeelslid inmiddels onverenigbaar wordt geacht met het belang van de dienst, de bevoegde overheid alleszins om de vier maanden een nieuwe uitspraak moet doen betreffende de preventieve schorsing van de betrokkene » (*Parl. St.*, Kamer, 1990-1991, nr. 1400/4, p. 24). In antwoord op de opmerking van een lid dat « het zinvol [zou zijn] dat deze termijn blijft lopen zolang de strafrechtelijke procedure duurt » (*ibid.*, p. 61), heeft de bevoegde minister vermeld :

« een en ander [zou] tot een te grote afhankelijkheid van de strafprocedure [...] leiden. Gebleken is immers dat het gerechtelijk onderzoek vaak lange tijd in beslag neemt.

De [gemeente]raad moet ertoe worden gebracht op een vroeger tijdstip uitspraak te doen, rekening houdend bijvoorbeeld met het geval waarin inmiddels is vastgesteld dat de betrokkene onschuldig is, terwijl het strafrechtelijk onderzoek alsnog niet is afgerond.

Het gaat hier om een maatregel ter bescherming van de belanghebbende, die de raad ertoe moet kunnen bewegen driemaal per jaar zijn preventieve schorsing aan een onderzoek te onderwerpen. De gemeenteraad is overigens niet verplicht het resultaat van het strafrechtelijk onderzoek af te wachten, alvorens uitspraak te doen, voor zover althans het administratieve onderzoek zijn beslag heeft gekregen » (*ibid.*).

B.1.6.2. Artikel L1215-26 van het WPDD bepaalt :

« Indien er een preventieve schorsing met behoud van de volledige wedde de tuchtstraf voorafgaat, treedt de tuchtstraf in werking de dag waarop ze wordt uitgesproken.

Indien de waarschuwing of de berisping als tuchtstraf worden opgelegd na een preventieve schorsing met inhouding van wedde en verlies van aanspraak op bevordering, treedt de tuchtstraf in werking de dag waarop zij wordt uitgesproken; de preventieve schorsing wordt geacht ingetrokken te zijn en de overheid betaalt de ingehouden wedde terug aan de betrokkene.

Indien de inhouding van wedde, de schorsing, de terugzetting in graad, het ontslag van ambtswege of de afzetting als tuchtstraffen worden opgelegd na een preventieve schorsing met inhouding van wedde en verlies van aanspraak op bevordering, kan de tuchtstraf pas gevolgen hebben de dag van inwerkingtreding van de preventieve schorsing; het tijdens de preventieve schorsing ingehouden weddebedrag wordt afgetrokken van het bedrag van het weddeverlies dat aan de tuchtstraf gekoppeld is; indien het ingehouden weddebedrag hoger is dan het bedrag van het aan de tuchtstraf gekoppelde weddeverlies, betaalt de overheid het verschil terug aan de betrokkene ».

B.1.6.3. Uit artikel L1215-22, § 2, van het WPDD en artikel L1215-26 van het WPDD volgt dat, wanneer een personeelslid preventief werd geschorst met inhouding van wedde, de overheid hem de ingehouden wedde dient terug te betalen indien de tuchtprocedure tot geen enkele tuchtstraf of tot een lichte tuchtstraf leidt.

Ten aanzien van de prejudiciële vraag

B.2.1. Uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag en uit de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat aan het Hof een vraag wordt gesteld over de gelijke behandeling van twee categorieën van overheden die een personeelslid preventief hebben geschorst met inhouding van zijn wedde en die hem vervolgens geen tuchtstraf hebben opgelegd : enerzijds, de overheden die, zoals in het bodemgeschil, geen tuchtstraf konden opleggen enkel omdat het betrokken personeelslid in ruste werd gesteld vóór de afloop van een strafprocedure die er als enige toe kon leiden dat het bestaan van de ten laste gelegde feiten kon worden vastgesteld en, anderzijds, de overheden die na het onderzoek naar het bestaan van de feiten hebben beslist dat die niet de uitspraak van een tuchtstraf verantwoordden. Aan het Hof wordt gevraagd of artikel L1215-22 van het WPDD bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het aan die beide categorieën van overheden dezelfde verplichting oplegt om aan het betrokken personeelslid de met de preventieve schorsing gepaard gaande inhoudingen van wedde terug te betalen.

B.2.2. Daar de prejudiciële vraag de verplichting betreft voor de overheid om, wanneer geen tuchtstraf wordt opgelegd, de met de preventieve schorsing gepaard gaande inhoudingen van wedde terug te betalen, heeft de prejudiciële vraag enkel betrekking op artikel L1215-22, § 2, van het WPDD.

B.2.3. De prejudiciële vraag berust op de interpretatie volgens welke de toepasselijke decretale bepalingen het de overheid niet mogelijk maken een tuchtstraf op te leggen wanneer het betrokken personeelslid in ruste werd gesteld. Het Hof onderzoekt de prejudiciële vraag rekening houdend met die interpretatie.

Wat het nut van de prejudiciële vraag betreft

B.3.1. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege vraagt dat het Hof de zaak terugzendt naar het verwijzende rechtscollege met de vraag of de prejudiciële vraag nut heeft. In essentie voert zij aan dat in het bodemgeschil de tuchtprocedure niet alleen wegens de inruststelling van het betrokken personeelslid niet werd afgerond. Zij voegt eraan toe dat niet kan worden verondersteld dat een tuchtstraf had kunnen worden uitgesproken bij ontstentenis van een inruststelling en dat het niet aan het verwijzende rechtscollege staat te beslissen dat het alleen na afloop van de strafprocedure mogelijk was geweest om het bestaan van de feiten vast te stellen.

B.3.2. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het verwijzende rechtscollege heeft geoordeeld dat alleen wegens de inruststelling van het betrokken personeelslid geen enkele tuchtstraf kon worden opgelegd. Het verwijzende rechtscollege was van oordeel dat de overheid te dezen de uitkomst van de strafprocedure diende af te wachten alvorens een tuchtstraf op te leggen, daar zij niet over de onderzoeksmiddelen beschikte om de ten laste gelegde feiten te kunnen beoordelen en zij zich niet in de plaats kon stellen van de strafgerichten om het bestaan van de feiten, die door het betrokken personeelslid werden betwist, vast te stellen. Tot slot heeft het verwijzende rechtscollege geoordeeld dat, indien het betrokken personeelslid niet in ruste was gesteld vóór de afloop van de strafprocedure, de overheid in voorkomend geval had kunnen menen dat het misdrijf waarvoor dat personeelslid definitief strafrechtelijk veroordeeld werd, een tuchtrechtelijke tekortkoming uitmaakte die aanleiding kon geven tot een niet-lichte tuchtstraf.

B.3.3. De zaak moet niet worden teruggezonden naar het verwijzende rechtscollege. De exceptie wordt verworpen.

Wat de grond van de zaak betreft

B.4. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verzet zich ertegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5. Ten aanzien van de in het geding zijnde maatregel bevinden de twee in B.2.1 vermelde categorieën van overheden zich in wezenlijk verschillende situaties. In het eerste geval volgt de ontstentenis van een tuchtstraf louter uit het feit dat het voor de overheid onmogelijk was een beslissing te nemen over de tuchtprocedure omdat het betrokken personeelslid in ruste werd gesteld vóór de afloop van een strafprocedure die als enige ertoe kon leiden dat het bestaan van de ten laste gelegde feiten kon worden vastgesteld. In het tweede geval vloeit de ontstentenis van een tuchtstraf voort uit het feit dat de overheid meende dat de betrokken feiten niet verantwoordden dat een tuchtstraf werd uitgesproken.

B.6.1. Het Hof moet onderzoeken of de gelijke behandeling van die twee categorieën van overheden redelijk verantwoord is.

B.6.2. Wanneer de tuchtoverheid niet tot een eindoordeel is gekomen, staat niet vast of er aanleiding is om een tuchtsanctie op te leggen en, zo ja, welke sanctie moet worden opgelegd. Ook al dient de tuchtoverheid rekening te houden met de beoordeling van de feiten door de strafrechter, toch blijven tuchtrecht en strafrecht autonoom ten opzichte van elkaar.

B.6.3. Die autonomie kan evenwel niet verantwoorden dat, wanneer een overheid een personeelslid dat strafrechtelijk wordt vervolgd, preventief schorst met inhouding van wedde en aan dat personeelslid vervolgens geen enkele tuchtstraf oplegt enkel omdat hij in ruste wordt gesteld vóór de afloop van de strafprocedure die noodzakelijk was om het bestaan van de ten laste gelegde feiten vast te stellen, die overheid hem de inhoudingen van wedde dient terug te betalen. De in het geding zijnde bepaling laat de overheid immers niet toe om na afloop van die strafprocedure te bepalen welke tuchtbeslissing zij zou hebben genomen indien het betrokken personeelslid niet in ruste was gesteld. Daardoor heeft de in het geding zijnde bepaling tot gevolg dat de overheid steeds de inhoudingen van wedde moet terugbetalen, ook al hadden de

feiten in geval van een beoordeling door de overheid aanleiding kunnen geven tot een niet-lichte tuchtstraf.

B.6.4. Bijgevolg is de in het geding zijnde gelijke behandeling niet redelijk verantwoord.

B.7. Artikel L1215-22, § 2, van het WPDD is niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepaling, wanneer een overheid een personeelslid dat strafrechtelijk wordt vervolgd, preventief schorst met inhouding van wedde en aan dat personeelslid vervolgens geen enkele tuchtstraf oplegt enkel omdat het in ruste wordt gesteld vóór de afloop van de strafprocedure die noodzakelijk was om het bestaan van de ten laste gelegde feiten vast te stellen, de overheid ertoe verplicht om hem de inhoudingen van wedde terug te betalen, zonder dat zij na afloop van die strafprocedure kan bepalen welke tuchtbeslissing zij zou hebben genomen indien het betrokken personeelslid niet in ruste was gesteld.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel L1215-22, § 2, van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepaling, wanneer een overheid een personeelslid dat strafrechtelijk wordt vervolgd, preventief schorst met inhouding van wedde en aan dat personeelslid vervolgens geen enkele tuchtstraf oplegt enkel omdat hij in ruste wordt gesteld vóór de afloop van de strafprocedure die noodzakelijk was om het bestaan van de ten laste gelegde feiten vast te stellen, de overheid ertoe verplicht om hem de inhoudingen van wedde terug te betalen, zonder dat zij na afloop van die strafprocedure kan bepalen welke tuchtbeslissing zij zou hebben genomen indien het betrokken personeelslid niet in ruste was gesteld.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 10 juli 2024.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

Nicolas Dupont

Thierry Giet