

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973)

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE

A R R E S T

Nr. 128.502 van 25 februari 2004

A. 103.190/VI-15.916

In zake: **CATTOIR** Chantal,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jean BOURTEMBOURG, advocaat,
Zwitserlandstraat 24
1060 Brussel,

tegen:

DE GEMEENTE UKKEL,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Pierre LAMBERT, advocaat,
Defrélaan 19
1180 Brussel.

Tussenkomen de partijen:

1. GUSTOT Marianne,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Dominique LAGASSE, advocaat,
Terhulpesteenweg 187
1170 Brussel,

**2. het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK
GEWEST,**
dat de rechten en verplichtingen van de
Belgische Staat heeft overgenomen,
vertegenwoordigd door de Minister-President
van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering,
belast met Plaatselijke Besturen, Ruimtelijke
Ordening, Monumenten en Landschappen,
Stadsvernieuwing en Wetenschappelijk
Onderzoek,

dat woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Michel MAHIEU, advocaat,
Louizalaan 523
1050 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien het op 25 april 2001 ingediende verzoekschrift, waarbij Chantal CATTOIR de nietigverklaring vordert van "het besluit van de gemeenteraad van de verwerende partij (de gemeente Ukkel) d.d. donderdag 5 april 2001, waarbij mevr. Marianne GUSTOT verkozen is als schepen";

Gelet op arrest nr. 94.885 van 24 april 2001 waarbij de vordering tot schorsing ingesteld onder aanvoering van de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt afgewezen en de kosten worden bepaald;

Gelet op arrest nr. 111.025 van 4 oktober 2002 waarbij de uitspraak ten gronde wordt aangehouden en prejudiciële vragen worden gesteld aan het Arbitragehof;

Gelet op arrest nr. 97/2003 dat het Arbitragehof op 2 juli 2003 heeft uitgesproken;

Gezien het verslag van de heer LOMBAERT, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 8 oktober 2003 waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 23 januari 2004, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 18 februari 2004;

Gehoord het verslag van de heer LEWALLE, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. Jean BOURTEMBOURG, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt, van Mr. Frédéric KRENC, loco Mr. Pierre LAMBERT, advocaat die voor de verwerende partij verschijnt, van Mr. Michaël PILCER, loco Mr. Dominique LAGASSE, advocaat die voor de eerste tussenkomende partij verschijnt, en van Mr. Michel MAHIEU, advocaat, die voor de tweede tussenkomende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer LOMBAERT, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de feiten die dienstig zijn voor het onderzoek van het beroep uiteengezet zijn in de arresten nrs. 94.885 van 24 april 2001 en 111.025 van 4 oktober 2002;

Overwegende dat verzoekster een eerste middel ontleent aan "schending van de artikelen 4, tweede lid, 15, § 1, en 17 van de nieuwe gemeentewet, aan schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, aan gebrek aan motivering en machtsoverschrijding"; dat ze laakt dat de bestreden handeling het resultaat is van een stemming die is uitgebracht zonder voordracht, wat volgens haar verboden is bij de wet; dat ze in dat verband verwijst naar de lering van arrest nr. 45.392 dat op 21 december 1993 uitgesproken is door de algemene vergadering van de afdeling Administratie van de Raad van State, en van arrest nr. 71/94 dat op 6 oktober 1994 is uitgesproken door het Arbitragehof;

Overwegende dat vaststaat dat Marianne GUSTOT zonder enige voordracht verkozen is als tweede schepen, voor welk ambt verzoekster en een zekere mevr. FRAITEUR op regelmatige wijze schriftelijk waren voorgedragen, die evenwel niet de vereiste meerderheid van de stemmen van de gemeenteraad hebben gekregen;

Overwegende dat het Arbitragehof in zijn arrest nr. 97/2003 van 2 juli 2003 als antwoord op de prejudiciële vragen inzonderheid het volgende heeft gesteld:

" B.1. Artikel 15, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet bepaalt :

"De schepenen worden door de raad onder de gemeenteraadsleden met Belgische nationaliteit verkozen. De verkozenen voor de raad kunnen daartoe kandidaten voordragen. Hiervoor dient per schepenenmandaat een gedagtekende akte van voordracht te worden neergelegd in de handen van de voorzitter van de raad, uiterlijk drie dagen vóór de vergadering waar de verkiezing van één of meer schepenen op de dagorde van de raad staat. Om ontvankelijk te zijn, moeten de akten van voordracht ondertekend zijn ten minste door een meerderheid van hen die op dezelfde lijst werden verkozen als de voorgedragen kandidaat. Ingeval de lijst waarop de kandidaat-schepenen voorkomt slechts twee verkozenen telt, volstaat, voor de naleving van wat voorafgaat, de handtekening van één onder

hen. Behoudens in geval van overlijden van, of afstand van het mandaat van gemeenteraadslid door een voorgedragen kandidaat, kan niemand meer dan één akte van voordracht ondertekenen voor hetzelfde schepensmandaat. Wanneer de schriftelijk voorgedragen kandidaturen niet volstaan om het schepencollege volledig samen te stellen, kunnen ter zitting kandidaten mondeling worden voorgedragen.

De verkiezing geschiedt bij geheime stemming en bij volstrekte meerderheid, door zoveel afzonderlijke stemmen als er schepenen te kiezen zijn; de rang van de schepenen wordt bepaald door de volgorde van de stemmen.

Wanneer voor een te begeben schepensmandaat slechts één kandidaat werd voorgedragen, geschiedt de stemming in één ronde; in elk ander geval en indien na twee stemmen geen kandidaat de meerderheid heeft verkregen, geschiedt de herstemming over de twee kandidaten die de meeste stemmen hebben behaald; staken de stemmen bij de herstemming, dan is de oudste in jaren verkozen. De verkiezing van de schepenen heeft plaats in de installatievergadering die volgt op de vernieuwing van de raad. In elk geval moet de verkiezing geschieden binnen drie maanden na het openvallen van de plaats."

B.2. Zoals het Hof heeft vastgesteld in zijn arrest nr. 71/94, is die bepaling bij de wet van 2 juni 1987 ingevoerd om de "politieke overloperij" die door het vooruitzicht van een mandaat van burgemeester of schepen is ingegeven tegen te gaan (Parl. St., Kamer, 1986-1987, nr. 639/1, pp. 1-2, en nr. 639/7, pp. 4, 5 en 9; Hand., Kamer, 25 februari 1987, pp. 816-819). Het Hof is ervan uitgegaan dat de wetgever, om dat doel te bereiken, een systeem van schriftelijke voordrachten kon invoeren, waarbij die voordrachten slechts ontvankelijk zijn indien zij door een meerderheid van de verkozenen van de lijst van de voorgedragen kandidaat worden ondertekend.

B.3. De tussenkomenende partijen voor de Raad van State, verzoeken het Hof hetzij artikel 15, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet in die zin te interpreteren dat het niet van toepassing zou zijn op de situatie die zich in de gemeente Ukkel bij de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000 heeft voorgedaan, hetzij te verklaren dat dit artikel discriminerend is.

B.4. Door in het tweede lid van artikel 15 te bepalen dat de schepenen worden verkozen bij meerderheid van de stemmen uitgebracht door de gemeenteraadsleden, heeft de wetgever een fundamentele regel bekrachtigd die een wezenlijk onderdeel vormt van het democratische regime en die rekening houdt met de wil van de kiezers zoals die tijdens de laatste verkiezingen tot uiting is gekomen.

B.5. Door in het eerste lid van hetzelfde artikel te bepalen dat de akten van voordracht "ondertekend [moeten] zijn ten minste door een meerderheid van hen die op dezelfde lijst werden verkozen als de voorgedragen kandidaat", heeft de wetgever een voorwaarde toegevoegd die niet beantwoordt aan een fundamentele vereiste van de democratie.

Het blijkt immers niet dat het de bedoeling van de wetgever was toe te staan dat de vereiste met betrekking tot de voordrachten onder alle omstandigheden de in het tweede lid uitgedrukte democratische regel zou kunnen dwarsbomen. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt duidelijk dat hij enkel de bedoeling had een welbepaalde praktijk tegen te gaan, aangezien de in het geding zijnde bepaling als volgt werd verantwoord:

"In de voorbije jaren hebben zich in heel wat gemeenten verwikkelingen voorgedaan rond benoemingen van burgemeesters of de verkiezingen van schepenen. Wij verwijzen aldus naar de talrijke gevallen waar gemeenteraadsleden hun oorspronkelijke lijstgenoten in de steek lieten om aansluiting te zoeken bij een andere lijst of groep, waar hen een mandaat werd aangeboden in het college van burgemeester en schepenen. Heel vaak slaagden de minst trouwe verkozenen erin aldus mede de macht te verwerven en een alternatieve meerderheid te vormen, soms tegen de uitdrukkelijke wil in van het kiezerskorps.

Dergelijke praktijken ondermijnen ongetwijfeld de geloofwaardigheid van onze democratische instellingen. Bovendien woordbreuk t.a.v. collega's impliceren zij onvermijdelijk ook misbruik van het door de kiezers gegeven vertrouwen. Vaak immers wordt de keuze van de kiezer bepaald, niet alleen door de persoon van de kandidaten, maar ook door de lijst waarop zij voorkomen en het programma dat zij voorstaan. Wie dus als verkozene na de verkiezingen aansluiting zoekt bij een andere lijst maakt, vaak in functie van eigen ambitie, misbruik van het in hem gestelde vertrouwen.

Het past dus dat aan dergelijke praktijken zoveel als mogelijk paal en perk wordt gesteld, zonder nochtans in een al te sterke mate afbreuk te doen aan het individuele beslissingsrecht van de gemeenteraadsleden.

Onderhavig voorstel is ongetwijfeld niet van aard de politieke overloperij onmogelijk te maken. Het beoogt echter meer in het bijzonder diegene die de 'afsprake met de kiezer' en de solidariteit binnen de lijst verbreekt, niet te laten belonen door hem als kandidaat-burgemeester voor te dragen of hem een schepenfunctie in het vooruitzicht te stellen." (Parl. St., Kamer, 1986-1987, nr. 639/1, pp. 1 en 2).

B.6. Het geval waarmee de Raad van State te dezen wordt geconfronteerd, is wezenlijk verschillend : het is het gevolg van de scheuring van een lijst die kan leiden tot een blokkering van de gemeentelijke instellingen indien artikel 15, § 1, wordt toegepast. Zulk een scheuring is vreemd aan de problematiek die de wetgever heeft willen regelen. Eisen, in dat geval, dat een kandidaat-schepen moet worden voorgedragen, schriftelijk of mondeling, door een meerderheid van de verkozenen op zijn lijst, is een maatregel die niet pertinent is. Zulk een maatregel zou neerkomen op een identieke behandeling van een gemeente waarvan de instellingen zijn ontregeld door het overlopen van een verkozene, en een gemeente waar de instellingen geblokkeerd zijn omdat binnen eenzelfde lijst twee onverzoenbare strekkingen zijn ontstaan. Hij zou de gemeenteraad zonder aanvaardbare redenen verhinderen op redelijke wijze een keuze te maken uit de kandidaat-schepenen.

B.7. Om bestaanbaar te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, moet artikel 15, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet dan ook in die zin worden geïnterpreteerd dat het niet van toepassing is in een gemeente waar, nadat is vastgesteld, na afloop van de eerste drie maanden volgend op de installatie van de gemeenteraad, dat de schriftelijk of mondeling voorgedragen kandidaten niet de absolute meerderheid van de stemmen behalen, kandidaat-schepenen die meerderheid behalen hoewel zij, ten gevolge van een scheuring van hun lijst, niet zijn voorgedragen, noch mondeling, noch schriftelijk.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht:

Artikel 15, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het in die zin wordt geïnterpreteerd dat het niet van toepassing is in een gemeente waar, nadat is vastgesteld, na afloop van de eerste drie maanden volgend op de installatie van de gemeenteraad, dat de schriftelijk of mondeling voorgedragen kandidaten niet de absolute meerderheid van de stemmen behalen, kandidaat-schepenen die meerderheid behalen hoewel zij, ten gevolge van een scheuring van hun lijst, niet zijn voorgedragen, noch mondeling, noch schriftelijk.";

Overwegende dat verzoekster in haar "laatste memorie na prejudiciële vragen" aanvoert dat kandidaat-schepenen die niet zijn voorgedragen door de meerderheid van de leden van hun lijst, luidens het genoemde arrest van het Arbitragehof, desondanks toch tot schepenen kunnen worden verkozen na het verstrijken van de termijn van drie maanden na de installatie van de gemeenteraad, voorzover het feit dat ze niet zijn voorgedragen niet komt doordat het gaat om een geval van platvloerse overloperij, maar te wijten is aan een splitsing van twee onverzoenbare strekkingen, dat bijgevolg nagegaan dient te worden of een termijn van drie maanden verstreken is tussen de datum waarop de gemeenteraad geïnstalleerd is en de datum waarop de bestreden beslissing is uitgevaardigd, dat in casu blijkt dat de gemeenteraad geïnstalleerd is op 9 januari 2001 en de omstreden verkiezing plaatsgevonden heeft op 5 april 2001, dat wil zeggen na minder dan drie maanden, zodat artikel 15 van de nieuwe gemeentewet, zoals uitgelegd door het Arbitragehof in het genoemde arrest, niet van toepassing is en de omstreden verkiezing niet regelmatig heeft plaatsgevonden;

Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie van 16 december 2003, waarnaar verwezen wordt door Marianne GUSTOT, eerste tussenkomende partij, aanvoert dat het Arbitragehof niet gesteld heeft dat eerst de termijn van drie maanden verstreken moet zijn, voordat kan worden voorbijgegaan aan de voordrachtsregel, maar dat het met zijn antwoord de gemeenteraad de mogelijkheid heeft willen bieden de wettelijk vastgestelde termijn van drie maanden niet te overtreden, zoals blijkt uit punt B.6. van het genoemde arrest;

Overwegende dat artikel 15, § 1, derde lid, in fine, van de nieuwe gemeentewet luidt als volgt:

" De verkiezing van de schepenen heeft plaats in de installatievergadering die volgt op de vernieuwing van de raad. In elk geval moet de verkiezing geschieden binnen drie maanden na het openvallen van de plaats";

dat de prejudiciële vragen en het antwoord dat het Arbitragehof daarop gegeven heeft in het genoemde arrest, gelezen moeten worden in het licht van deze wetsbepaling die volstrekt duidelijk is; dat de betrokken situatie die is waarin "herhaaldelijk na afloop van de eerste drie maanden volgende op de installatie van de gemeenteraad is vastgesteld dat de schriftelijk of mondeling voorgedragen kandidaten niet de meerderheid van de stemmen behalen of zelfs de meerderheid van de leden van de gemeenteraad zich tegen hun verkiezing verzet"; dat het Arbitragehof in het licht van die formulering het genoemde antwoord heeft gegeven; dat de bewoordingen van het laatste motief (B.7.) en van het dictum van het genoemde arrest niet aldus kunnen worden uitgelegd dat de onmogelijkheid om de schepenen te kiezen op basis van de voordrachten waarin artikel 15, § 1, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet voorziet, drie maanden moet hebben geduurd opdat de gemeenteraad uit de impasse kan geraken door over te gaan tot verkiezing van één of meer schepenen naar eigen keuze; dat de uitdrukking "na afloop van de eerste drie maanden volgend op de installatie van de gemeenteraad", gezien de toedracht van de zaak, niet anders kan worden uitgelegd dan dat ze betekent dat de onmogelijkheid om de schepenen te verkiezen zoals bepaald in artikel 15, § 1, eerste lid, vastgesteld is door de gemeenteraad tijdens zijn laatste zitting vóór het verstrijken van de termijn van drie maanden bepaald in het derde lid van dezelfde bepaling;

Overwegende dat uit het bovenstaande volgt dat het middel niet gegrond is;

Overwegende dat verzoekster een tweede middel ontleent aan machtsafwending; dat ze aanvoert dat "het bestreden besluit volgt uit een manoeuvre van de Minister van Binnenlandse Zaken, een politieke partij en verkozenen die zich gedistantieerd hebben van de meerderheid van de verkozenen op hun lijst, om laatstgenoemden te belonen met een benoeming als schepenen, terwijl de overheid de bevoegdheden die haar zijn toegekend niet mag aanwenden voor doeleinden die het belang van de dienst niet dienen";

Overwegende dat verzoekster niet ten genoegen van recht aantoonde dat de bestreden beslissing ingegeven is door doeleinden die het belang van de dienst niet dienen, en die machtsafwending uitmaken; dat het middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 421,43 euro, komen ten laste van verzoekster, ten belope van 173,53 euro, ten laste van Marianne GUSTOT ten belope van 123,95 euro, en worden voor 123,95 euro in debet begroot wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op vijftientwintig februari tweeduizend vier door:

de HH.	ANDERSEN.	voorzitter van de Raad van State,
	HANSE,	staatsraad,
	LEWALLE,	staatsraad,
Mevr.	SAS,	toegevoegd griffier.

De toegevoegd Griffier,

De Voorzitter,

O. SAS

R. ANDERSEN

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.