

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.594 van 26 november 2013
in de zaak A. 204.197/XII-6902**

In zake: Eric WILLEQUET
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Joris Deene en Frederick Bruloot
kantoor houdend te 9052 Gent
Bollebergen 2A bus 20
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE KLUISBERGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carlos De Wolf
kantoor houdend te 9680 Maarkedal
Etikhovestraat 6
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 maart 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 20 maart 2012 van de gemeenteraad van de gemeente Kluisbergen houdende richtlijnen ter bescherming tegen brand- en paniekrisico's in instellingen van tijdelijke aard, en veiligheidsmaatregelen bij het gebruik van occasionele installaties met vloeibaar gemaakte petroleumgassen, aardgas en/of elektriciteit en bij het gebruik van occasionele installaties voorzien van een fotovoltaïsche zonne-energiesysteem, in aanvulling op de tijdelijke politieverordening van 22 december 2011 naar aanleiding van de doortocht van de Ronde van Vlaanderen op 1 april 2012.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 218.783 van 29 maart 2012 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 oktober 2013.

Staatsraad Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Isabelle Verhelle, die loco advocaten Joris Deene en Frederick Bruloot verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Carlos De Wolf, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De feitelijke gegevens van de zaak zijn uiteengezet in het tussenarrest nr. 218.783 van 29 maart 2012.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord het belang van verzoeker, doch doet ter terechtzitting afstand van deze exceptie.

5. Niets verzet zich tegen deze afstand.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van artikel 21, eerste lid, van het gemeentedecreet, volgens hetwelk de oproeping naar de gemeenteraadszitting ten minste acht dagen vóór de dag van de vergadering aan het raadslid wordt bezorgd, behalve in spoedeisende gevallen. Volgens verzoeker was er geen spoedeisendheid en ter adstructie hiervan voert hij vier argumenten aan.

Ten eerste wordt in de oproeping de spoedeisendheid niet gemotiveerd, laat staan op deugdelijke wijze, waarop verzoeker vervolgens de verschillende onderdelen van de verantwoording van de bijeenroeping in

bijzondere zitting overloopt. De omstandigheid dat de Ronde van Vlaanderen reeds kort na de datum van verzending (15 maart 2012) van de bijeenroeping plaatsvindt (op 1 april 2012), is correct, maar verklaart nog niet waarom een bijzondere vergadering van de gemeenteraad zo dringend was. *Primo* valt volgens verzoeker niet in te zien waarom een gemeenteraad niet kon worden samengeroepen voor een vergadering op 23 of zelfs op 26 maart 2012. *Secundo* wordt nergens in de bijeenroeping het onontbeerlijke karakter van de aanname van een bijkomend politiereglement voorafgaand aan de Ronde van Vlaanderen aangevoerd, laat staan dat dit wordt gemotiveerd of enigszins bewezen. Uit de andere onderdelen van de bijeenroeping blijkt zelfs dat het aannemen van het bijkomend politiereglement zelfs een “overtollige” beslissing is. Inzake het tweede in de bijeenroeping aangevoerde argument, m.n. de goedkeuring van richtlijnen en veiligheidsmaatregelen, wordt niet in de bijeenroeping uitgelegd noch toegelicht hoe in het licht van de reeds genomen maatregelen, het aannemen van een bijkomende politieverordening bovenop de reeds bestaande regelgeving en genomen maatregelen, nog als “onontbeerlijk” kan worden aangezien, zelfs in zo een mate dat dit de miskennis van de normale oproepingstermijn kan wettigen.

Ten tweede bleek op de gemeenteraadszitting van 20 maart 2012 dat de eigenlijke, concrete aanleiding voor de bijzondere gemeenteraad niet in de bijeenroeping werd vermeld: bij de aanvang van de gemeenteraad benadrukte de burgemeester uitdrukkelijk dat de gemeenteraad concreet nodig was om het hoofd te bieden aan de implicaties van het schorsingsarrest van de Raad van State van 15 maart 2012, nr. 218.498. Overigens verwijst de preambule van de bestreden beslissing ook uitdrukkelijk naar het schorsingsarrest als onmiddellijke aanleiding voor de bijzondere gemeenteraad. De bijeenroeping noch de bestreden beslissing verduidelijken evenwel om welke reden het college en/of de burgemeester dusdanig de noodwendigheid aanvoelden om de toe te passen voorschriften en veiligheidsmaatregelen een verordenend karakter te geven. Deze noodzaak blijkt niet uit dit schorsingsarrest volgens verzoeker.

Ten derde kon de in de bestreden beslissing vermelde verwijzing naar een persbericht van 20 maart 2012 onmogelijk ter rechtvaardiging dienen van de bijeenroeping van de gemeenteraad, hetgeen hij toelicht aan de hand van vier argumenten.

Ten vierde is volgens verzoeker de ingeroepen spoedeisendheid “niet in overeenstemming te brengen met het eigen verzuim van het bestuur van de gemeente, inzonderheid dit van het [college van burgemeester en schepenen] en/of de burgemeester”. Hun eigen nalatigheid om, vooruitziend, eerder initiatieven te nemen om reglementaire bepalingen te doen aannemen, mag volgens verzoeker “voor deze organen van gemeentebestuur a priori niet een vrijbrief opleveren waardoor zij hun latere – of laattijdige – initiatieven aan een volwaardige democratische controle van de gekozen gemeenteraad kunnen onttrekken door – onder het mom van de door hen zelf veroorzaakte spoedeisendheid – de wettelijke minimumtermijn te miskennen”.

7. In de memorie van wederantwoord herneemt verzoeker het middel en voegt er aan toe dat “deze hoogdringendheid dient beoordeeld te worden *in tempore non suspecto*, [zodat] deze hoogdringendheid geenszins [kan] worden vastgesteld aan de hand van latere ontwikkelingen”. De beoordeling van de spoedeisendheid moet volgens verzoeker louter en alleen gebeuren aan de hand van de redenen opgesomd in de bijeenroeping van de gemeenteraad. Verzoeker herhaalt dat die redenen geen bewijs opleveren van spoedeisendheid.

8. In de laatste memorie blijft verzoeker er bij dat de in de bijeenroeping en de bestreden beslissing ingeroepen spoedeisendheid en de verantwoording ervan iedere grondslag missen. Hij argumenteert vooreerst dat op 15 maart 2012 nog een bijeenroeping van de gemeenteraad kon geschieden om op 23 maart 2012 te vergaderen over de goedkeuring van de kwestieuze richtlijnen en veiligheidsmaatregelen. Dit concreet voorbeeld toont volgens hem minstens aan dat de verwerende partij zelf, moedwillig of door onzorgvuldigheid, tijdsgebrek heeft gecreëerd. Voorts benadrukt hij nogmaals dat de beoordeling

van de hoogdringendheid niet mag gebeuren aan de hand van “latere ontwikkelingen”. De verwerende partij kan bijgevolg de spoedeisendheid niet verantwoorden met een verwijzing “in haar nota’s voor [de Raad van State]” naar het schorsingsarrest van 15 maart 2012 en het persbericht van 20 maart 2012. In de oproeping wordt nergens gewag gemaakt van een zitting of een arrest van de Raad van State.

Beoordeling

9. Artikel 21, eerste lid van het Gemeentedecreet luidt als volgt:

“Behalve in spoedeisende gevallen en behalve in geval van toepassing van artikel 7, § 1, wordt de oproeping ten minste acht dagen vóór de dag van de vergadering aan het raadslid bezorgd”.

Deze bepaling vereist niet dat de beslissing tot spoedbehandeling formeel wordt verantwoord. Evenmin volgt zulk een verplichting uit de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, aangezien de beslissing tot spoedbehandeling een louter voorbereidend karakter heeft en geen eigen rechtsgevolgen teweegbrengt. Te dezen komt daar overigens nog bij dat de beslissing tot spoedbehandeling louter voorbereidend is ten aanzien van een verordening.

In de mate dat verzoeker aanvoert dat de spoedeisendheid in de bijeenroeping niet wordt gemotiveerd, en dat de “eigenlijke concrete aanleiding voor de bijzonder gemeenteraad niet eens in de bijeenroeping werd vermeld”, volgt uit hetgeen voorafgaat dat zulks niet is vereist, zodat dit argument faalt in rechte.

10. Het staat in de eerste plaats aan de voorzitter van de gemeenteraad – die op grond van artikel 20 van het gemeentedecreet beslist tot bijeenroeping van de gemeenteraad – en niet aan de Raad van State om te beoordelen of er sprake is van een “spoedeisend geval”, zij het dat de Raad van

State daarbij mag nagaan of die beoordeling steunt op in rechte aanvaardbare motieven die voortvloeien uit een zorgvuldig onderzoek en of daarbij de perken van de redelijkheid niet zijn overschreden, ingeval het afdoen van een middel noopt tot dergelijke controle.

Te dezen voert de verwerende partij in haar processtukken in substantie aan, wat ze ook al in het raam van het kort geding heeft aangevoerd en dat is opgenomen in het tussenarrest nr. 218.783 van 29 maart 2012, m.n. dat zij besliste om een vergadering van de gemeenteraad bij spoedeisendheid samen te roepen na de terechtzitting op de Raad van State op 13 maart 2012 en dit n.a.v. de overwegingen die tijdens deze terechtzitting werden geformuleerd, “in het bijzonder wat betreft de juridische waarde van de richtlijnen en veiligheidsmaatregelen die door de veiligheidscel waren gehanteerd bij de risicoanalyse van de aanvragen en meldingen die in toepassing van het besluit van 22 december 2011 waren verricht en op basis van het uitvoerend besluit van 18 januari 2012 waren geanalyseerd.” De bestreden beslissing diende volgens de verwerende partij bij “hoogdringendheid” genomen te worden, “nu de eerstvolgende gemeenteraad gepland was voor 29 maart 2012, zodat een op die gemeenteraad genomen beslissing, gegeven de datum van de inwerkingtreding van een besluit van de gemeenteraad, m.n. vijf dagen na de datum van publicatie op grond van artikel 187 van het nieuwe gemeentedecreet, onherroepelijk te laat zou komen. De Ronde van Vlaanderen ging immers door op 1 april 2012”. Zij doet voorts nog gelden dat, naar aanleiding van de terechtzitting van 13 maart 2012, bleek dat de richtlijnen en maatregelen die op een veralgemeende wijze door de veiligheidsdiensten in de provincie Oost-Vlaanderen worden gehanteerd, geen solide reglementaire basis hadden. Het kwam haar daarom toe alsnog, “in aanvulling op het tijdelijke besluit van 22 december 2011, aan deze richtlijnen en veiligheidsmaatregelen een reglementaire onderbouw te verlenen”.

Dat de bestreden beslissing daadwerkelijk beoogt lacunes te remediëren die gebleken zijn naar aanleiding van de behandeling van de zaak op 13 maart 2012 en het meer vermelde arrest nr. 218.498 dat er de uitkomst van is,

blijkt ook uit de aanhef van het bestreden reglement, waarin onder meer te lezen staat:

“Overwegende dat, in het licht van de uitspraak van de Raad van State, deze richtlijnen en veiligheidsmaatregelen bij spoedeisendheid ter goedkeuring worden voorgelegd aan de gemeenteraad, teneinde een rechtsgrond te kunnen verschaffen aan het gebruik van deze richtlijnen en veiligheidsmaatregelen bij de evaluatie van de ingediende aanvragen i.k.v. de Ronde van Vlaanderen en dat, gelet op het feit dat de Ronde van Vlaanderen reeds doorgaat op 01.04.2012, deze goedkeuring bij spoedeisendheid noodzakelijk is.”

Nu die terechtzitting plaatsvond vóór de voormelde bijeenroeping van de gemeenteraad, verwijt verzoeker aldus ten onrechte dat de verwerende partij zou verwijzen naar “latere ontwikkelingen”. In het licht van het voormelde motief dat zich pas aan de verwerende partij manifesteerde op 13 maart 2012, is er evenmin sprake van een “eigen verzuim” van de verwerende partij, los van de vraag of dit zou kunnen inhouden dat hierdoor de verwerende partij de mogelijkheid is ontzegd de gemeenteraad bij spoedeisendheid samen te roepen. Voorts staat niet ter betwisting dat de Ronde van Vlaanderen plaatsvond op 1 april 2012.

Het voormelde motief voor de spoedeisende oproeping vindt steun in het dossier. Evenmin maakt verzoeker aannemelijk dat de verwerende partij met de beoordeling dat, gelet op het feit dat de Ronde van Vlaanderen plaatsvindt op 1 april 2012, voor de goedkeuring van de bijkomende veiligheidsmaatregelen en richtlijnen de gemeenteraad bij spoedeisendheid diende te worden opgeroepen om op 20 maart 2012 te vergaderen, buiten de grenzen van haar beoordelingsmarge is getreden. De door verzoeker gegeven kritieken of redenen ter zake – mochten die al pertinent zijn – geven ongetwijfeld blijk van een andere feitelijke beoordeling van de gegevens van de zaak dan die van de overheid, maar die andere feitelijke beoordeling laat geenszins toe de voormelde beoordeling van de spoedeisendheid beslissend te ontkrachten. In wezen beperkt de kritiek van verzoeker zich derhalve tot een opportuniteits-

kritiek, doch die maakt niet aannemelijk dat de overheid in haar beoordeling van de spoedeisendheid de grenzen van de redelijkheid te buiten is gegaan.

11. Het eerste middel kan niet worden aangenomen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

12. In een tweede middel voert verzoeker de schending aan van de artikelen 21, tweede lid, en 30, § 1, van het gemeentedecreet doordat essentiële stukken onttrokken zijn aan het onderzoek van de gemeenteraadsleden, zodat dezen geen volwaardige invulling konden geven aan hun taak. Namelijk bevatte het ter beschikking gestelde dossier niet het arrest nr. 218.498 van de Raad van State, noch “duiding van de ‘andere reglementaire bepalingen’ waarin de door de gemeenteraadsleden te overwegen voorschriften zouden zijn opgenomen”. Beiden zijn volgens verzoeker van wezenlijk belang voor de besluitvorming. Het schorsingsarrest is dit omdat het verzoeker zou hebben toegelaten te wijzen op de omstandigheid dat uit dit arrest zelf blijkt dat daaraan geen redenen voor spoedeisende bijeenroeping van de gemeenteraad kon worden ontleend en omdat het ook argumenten bevat om te verdedigen dat het aannemen van “richtlijnen en veiligheidsmaatregelen” als normatieve bepalingen niet zinvol, laat staan noodzakelijk was. Wat het niet vermelden betreft van de reglementaire bepalingen waarop in de bijeenroeping en de preambule wordt gedomd, is dit volgens verzoeker van bijzonder belang in het licht van de algemene politiebevoegdheid. In dit verband is het volgens verzoeker essentieel dat de leden van de gemeenteraad voorafgaand konden nagaan of, in het licht van de uitdrukkelijke vermelding van het bestaan van reglementaire bepalingen waarin de “richtlijnen en veiligheidsmaatregelen” al aanwezig zijn, de goedkeuringsbeslissing waartoe zij op de bijzondere vergadering van 20 maart 2012 werden uitgenodigd, wel op wettige wijze kon worden gekaderd binnen de gemeentelijke bevoegdheid.

13. In de memorie van wederantwoord herneemt verzoeker de argumentatie zoals uiteengezet in het verzoekschrift en voegt er inzonderheid aan toe dat het voornoemde schorsingsarrest aan de raadsman van de verzoekende partij [in die zaak] werd overgezonden op 15 maart 2012 omstreeks 16u30 en dit terwijl de uitnodiging voor de gemeenteraad pas werd verstuurd omstreeks 20u00, zodat de verwerende partij wel degelijk op de hoogte was van het arrest en het had kunnen toevoegen.

In de laatste memorie blijft verzoeker er bij dat aan het schorsingsarrest van 15 maart 2012 wel degelijk een substantieel gewicht wordt gegeven en dat de gemeenteraad volledig had moeten worden geïnformeerd over de precieze aard en herkomst van de bestaande reglementaire bepalingen waarin de richtlijnen en veiligheidsmaatregelen reeds vervat liggen en waarnaar zowel in de oproeping als in de bestreden beslissing wordt gerefereerd.

Beoordeling

14. In het arrest nr. 218.783 van 29 maart 2012 is dit middel niet ernstig bevonden op grond van de volgende overwegingen:

“Het arrest van de Raad van State mag dan wel op een hiaat hebben gewezen dat de bestreden beslissing wil goedmaken -doordat het aangaf dat het artikel 6 van het tijdelijk politiereglement van 22 december 2012 de burgemeester alleen toelaat de miskenning van afspraken te sanctioneren-, als zodanig is het geen echt motief voor de aanvullende politieverordening van 20 maart 2012, alleen maar de aanleiding ertoe. In zoverre, voorts, de bestreden verordening richtlijnen ter bescherming tegen brand- en paniekrisico's in instellingen van tijdelijke aard goedkeurt, evenals veiligheidsmaatregelen bij het gebruik van occasionele installaties met vloeibaar gemaakte petroleumgassen, aardgas en/of elektriciteit en bij het gebruik van occasionele installaties voorzien van een fotovoltatische zonne-energiesysteem, blijkt uit de formele motivering van het aangevochten besluit dat het gaat om de zuivere overname van bepalingen die op 16 maart 2012 zijn aangenomen door het beheerscomité van de brandweerzone Vlaamse Ardennen. Nog blijkens de formele motivering betreft het overigens voorschriften die ook al voordien, ‘in toepassing van de Politieverordening van 22 december 2011 en het Besluit van 18 januari 2012 [van de burgemeester] werden aangewend met het oog op het bepalen van de veiligheidsmaatregelen en het

beoordelen van de ingediende aanvragen'. Op het eerste gezicht wordt dus wél gewag gemaakt van de herkomst van de goedgekeurde bepalingen en verwijst de verordening niét (uitdrukkelijk) naar regelgeving van hogere overheden.

In de gegeven omstandigheden wordt in de huidige stand van de procedure niet bijgevalen dat er aan verzoeker, in strijd met de in het middel aangevoerde bepalingen, 'essentiële' stukken onthouden zouden zijn doordat in het betrokken dossier niet het voormelde arrest van de Raad van State was opgenomen en ook niet (enige duiding bij) de andere, hogere regelgeving waarop de aan te nemen verordenende bepalingen gebaseerd zouden zijn."

15. Die uiteenzetting wordt, in het raam van het onderzoek van de gegrondheid van het middel, bijgevalen. De argumentatie die verzoeker na de kennisname van het arrest nog aanvoert in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie, is niet van aard om thans tot een andere conclusie te komen. De omstandigheid dat de in het schorsingsarrest vastgestelde (juridische) lacune de aanleiding is voor het optreden van de gemeenteraad, maakt van het arrest echter geen essentieel stuk dat aan de raadsleden zou moeten worden bezorgd om een volwaardig debat te kunnen voeren over het enige agendapunt, namelijk de goedkeuring van het aanvullend politiereglement. De redengeving in de oproeping en de toelichting van de burgemeester bij het begin van de zitting, stelde verzoeker voldoende in staat om het spoedeisend karakter van de vergadering te bekritisieren, of de zin of noodzakelijkheid van de goedkeuring door de gemeenteraad van de richtlijnen en veiligheidsmaatregelen in vraag te stellen, minstens er verduidelijking over te vragen. Of de verwerende partij al dan niet het betrokken arrest in haar bezit had op het ogenblik van het versturen van de bijeenroeping van de gemeenteraad, is te dezen dan ook niet relevant.

Wat het beweerde gebrek aan specifieke mededeling van de eigenlijke bronnen van die richtlijnen en veiligheidsvoorschriften betreft, dient met het schorsingsarrest te worden vastgesteld dat zowel in de oproeping als in de bestreden beslissing wél gewag wordt gemaakt van de herkomst ervan. In beide documenten wordt uitdrukkelijk verwezen naar de bepalingen die op 16 maart 2012 zijn goedgekeurd door het beheerscomité van de brandweerzone Vlaamse Ardennen. Verzoeker maakt niet aannemelijk dat dit te dezen niet volstaat.

16. Het tweede middel kan niet worden aangenomen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 26 november 2013, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bram Van Thillo,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bram Van Thillo

Geert Debersaques