

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe VAKANTIEKAMER

A R R E S T

**nr. 228.150 van 31 juli 2014
in de zaak A. 213.197/XII-7721.**

In zake : Christiane DE VEUSTER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Ghysels, Kris Wauters en Jo Rams
kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpssteenweg 187
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE PUTTE

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 25 juli 2014, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van "het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Putte van 21 juli 2014 betreffende de opstart van de procedure tot aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen op basis van artikel 47bis, 4^{de} lid van het gemeentedecreet, nadat door viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Bestuurs(z)aken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand Geert Bourgeois werd meegedeeld dat de bemiddeling door gouverneur Berx niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd en dat er zich geen oplossing aandient."

II. Verloop van de rechtspleging

2. De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 juli 2014.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Jo Rams en Stijn Verbeke, loco advocaat Jan Ghysels, die beiden verschijnen voor verzoekster, zijn gehoord.

Auditeur Iris Verheven 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

3.1. Verzoekster werd bij besluit van 28 november 2012 van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand met ingang van 1 januari 2013 benoemd tot burgemeester van de gemeente Putte.

3.2. Op 30 april 2014 wordt de voorzitter van de gemeenteraad door een derde van de zittinghebbende leden verzocht om de gemeenteraad bijeen te roepen teneinde te beslissen over het vaststellen van de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente.

3.3. Op 9 mei 2014 neemt de gemeenteraad een beslissing waarbij de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente in de zin van artikel 47bis van het gemeentedecreet wordt vastgesteld.

Tegen deze beslissing heeft verzoekster een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State (zaak A. 213.032/XII-7706). Deze zaak is nog hangende.

3.4. Vervolgens wordt de gouverneur van de provincie Antwerpen door de Vlaamse regering belast met een bemiddelingsopdracht.

3.5. Op 24 juni 2014 deelt de gouverneur aan de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur het resultaat van haar bemiddelingsopdracht mee. In de algemene slotconclusie van haar verslag geeft zij aan dat de bemiddeling succesvol was in de mate dat de breuk binnen de CD&V-fractie - die "de effectieve en geëxpliciteerde aanleiding (was) van de indiening van de motie tot vaststelling van de 'structurele onbestuurbaarheid'" - inmiddels werd hersteld waardoor de huidige coalitie (opnieuw) over een meerderheid zou kunnen beschikken. Niettegenstaande de vraag rijst of in casu "minstens geen oneigenlijk gebruik werd gemaakt van art. 47bis Gemeentedecreet en geen ruimte werd gelaten voor een waarachtige bemiddeling", verzoekt zij akte te nemen van haar vaststelling dat de gemeente Putte structureel onbestuurbaar is geworden omdat N-VA opteert voor een andere coalitiepartner zoals dit reeds werd gecommuniceerd op een persconferentie en in een persbericht van 17 mei 2014.

3.6. Met een brief van 2 juli 2014 deelt de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur aan de voorzitter van de gemeenteraad mee dat de bemiddelingsopdracht van de gouverneur "niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd en er zich geen oplossing aandient".

3.7. Na kennisname van het mislukken van de bemiddelingsopdracht, beslist de gemeenteraad van de gemeente Putte op haar zitting van 21 juli 2014 het volgende :

"Art. 1.: de procedure op te starten voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen, nadat door viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en de Vlaamse Rand Geert Bourgeois werd meegedeeld dat de bemiddeling door gouverneur Berx niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd en dat er zich geen oplossing aandient.

Art. 2.: een afschrift van deze beslissing over te maken aan de Vlaamse regering en aan de Raad voor Maatschappelijk Welzijn van Putte".

Dit is de thans bestreden beslissing.

IV. Schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement prima facie kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

Ernstig middel

5. In een enig middel voert verzoekster de schending aan van "artikel 47bis van het Gemeentedecreet, de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het verbod van machtsafwending", doordat "in de bestreden beslissing besloten wordt tot de opstart van de procedure tot aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen op basis van artikel 47bis, 4^{de} lid van het Gemeentedecreet, nadat door de viceminister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaams minister van Bestuurs(z)aken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand Geert Bourgeois op grond van artikel 47bis, 3^{de} lid van het Gemeentedecreet aan de voorzitter van de gemeenteraad werd meegedeeld dat de bemiddeling door gouverneur Berx niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd en dat er zich geen oplossing aandient".

In het eerste onderdeel van het enig middel doet verzoekster het volgende gelden :

"Terwijl op grond van de materiële motiveringsplicht een administratieve overheid haar beslissingen moet steunen op feiten die met de werkelijkheid overeenstemmen en op motieven, die rechtens aanvaardbaar zijn;

Dat het bestreden besluit steunt op en een uitvloeisel is van de beslissing, die de gemeenteraad op 9 mei 2014 heeft genomen in toepassing van artikel

47bis, 1^e lid van het Gemeentedecreet; dat in haar besluit van 9 mei 2014 de gemeenteraad de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente heeft vastgesteld;

Dat in het besluit van de gemeenteraad dd. 9 mei 2014 in toepassing van artikel 47bis, lid 1 van het Gemeentedecreet concreet moest worden aangetoond dat er feiten aanwezig zijn die op een redelijke wijze doen besluiten tot de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente;

Dat het besluit van de gemeenteraad dd. 9 mei 2014 geen enkel concreet element aanhaalt en ook niet steunt op dergelijk element om de structurele onbestuurbaarheid op grond van artikel 47bis van het Gemeentedecreet te kunnen vaststellen; dat de elementen die in het besluit dd. 9 mei 2014 worden aangehaald, in elk geval de beslissing tot structurele onbestuurbaarheid niet kunnen rechtvaardigen;

Dat anderzijds de gemeenteraad in haar besluit dd. 9 mei 2014 niet verwijst naar de beslissingen, die het College van Burgemeester en Schepenen permanent is blijven nemen voorafgaand aan de beslissing dd. 9 mei 2014; dat de gemeenteraad met haar besluit dd. 9 mei 2014 het zorgvuldigheidsbeginsel schendt door deze gegevens niet mee te nemen bij de beoordeling van de structurele onbestuurbaarheid;

Dat aldus het besluit dd. 9 mei 2014 is genomen met schending van artikel 47bis Gemeentedecreet en het zorgvuldigheidsbeginsel; dat aangezien het bestreden besluit hierop steunt en hieruit voortvloeit, bijgevolg steunt op een motief dat onwettig is en dus niet rechtens aanvaardbaar; dat aldus het bestreden besluit de materiële motiveringsplicht schendt".

Beoordeling

6. Artikel 47bis van het gemeentedecreet bepaalt :

"De gemeenteraad kan, bij volstrekte meerderheid van stemmen de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente vaststellen en brengt de Vlaamse Regering daarvan op de hoogte.

Op grond van die kennisgeving geeft de Vlaamse Regering aan de provinciegouverneur een bemiddelingsopdracht. De provinciegouverneur brengt de Vlaamse Regering op de hoogte van het resultaat van de bemiddeling.

Als de Vlaamse Regering vaststelt dat de bemiddeling van de gouverneur mislukt is en er zich geen oplossing aandient, brengt ze de gemeenteraad daarvan op de hoogte.

In dat geval kan de gemeenteraad vervolgens de procedure starten voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen. De gemeenteraad brengt de Vlaamse Regering daarvan onmiddellijk op de hoogte, waarna de Vlaamse Regering de burgemeester ontslaat. De Vlaamse Regering stelt de gemeenteraad hiervan in kennis. De nieuwe burgemeester wordt benoemd overeenkomstig artikel 59 en 60. De aftredende burgemeester blijft in functie tot de installatie van de nieuwe burgemeester heeft plaatsgevonden. De

verkiezing en installatie van de nieuwe schepenen, met uitzondering van de schepenen van rechtswege, gebeurt op basis van een gezamenlijke akte van voordracht, overeenkomstig artikel 44, § 4, 45, § 1, § 2 en § 4, en 46. De uittredende schepenen blijven in functie tot de installatie van de nieuwe schepenen heeft plaatsgevonden. In het geval er geen gezamenlijke akte van voordracht wordt ingediend, overeenkomstig artikel 45, § 1 en § 2, blijven de uittredende schepenen in functie. Het aantal schepenen en in voorkomend geval een machtiging aan de raad voor maatschappelijk welzijn om een ondervoorzitter aan te duiden, zoals bepaald bij de volledige vernieuwing van de gemeenteraad, blijven evenwel behouden.

(...)

De vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid en de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen in toepassing daarvan, kan niet gebeuren in spoedeisende gevallen zoals vermeld in artikel 29 en evenmin in de periode van twaalf maanden voor de dag van de verkiezingen voor de volledige vernieuwing van de gemeenteraden.

De aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen na vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid kan slechts eenmaal per bestuursperiode gebeuren".

7. De beslissing van de gemeenteraad, bedoeld in artikel 47bis, eerste lid, van het gemeentedecreet, waarbij de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente wordt vastgesteld, is voorbereidend ten aanzien van de latere beslissing van hetzelfde gemeentelijk orgaan waarbij, na het mislukken van de bemiddelingsopdracht van de provinciegouverneur, de procedure wordt gestart voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen. De onwettigheid van de voorbeslissing in verband met de structurele onbestuurbaarheid, tast ook de wettigheid aan van de rechtshandeling die strekt tot de vervanging van het college van burgemeester en schepenen. Zo kan in het kader van het vernietigingsberoep tegen laatstvermelde beslissing op ontvankelijke wijze worden aangevoerd dat de gemeenteraad op grond van in feite onjuiste of in rechte onaanvaardbare motieven heeft besloten tot de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente.

8. Het gemeentedecreet omschrijft het begrip "structurele onbestuurbaarheid" niet. De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 (Parl.St. VI. Parl. 2011-2012, nr.1467/1, 6 en 16) beperkt er zich toe te stellen dat het in het

gemeentedecreet in te voegen artikel 47bis voorziet in een procedure om de bestuurbaarheid in de gemeenten te herstellen "wanneer zij geconfronteerd worden met instabiliteit in het college van burgemeester en schepenen en het college niet meer kan rekenen op de steun van een meerderheid van de gemeenteraadsleden." Uit het verslag namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme (Parl.St. VI. Parl. 2011-2012, nr.1467/14, 15 en 24) blijkt dat de bevoegde Vlaamse minister de volgende toelichting heeft gegeven :

"De onbestuurbaarheidprocedure omvat geen motie van wantrouwen zoals in Wallonië. Ze biedt geen antwoord in geval van een dissidente schepen of een split van een meerderheidspartij waarbij de gemeente bestuurbaar blijft, maar er komt nu wel een procedure voor de uitzonderlijke gevallen van jarenlange blokkering. De minister zal een lijst verspreiden van de gemeenten met problemen. De praktijk zal uitwijzen wat echte onbestuurbaarheid is, bijvoorbeeld een gemeente die er niet in slaagt een begroting goedgekeurd te krijgen, een gemeente waar het college door een split herhaaldelijk in de minderheid gesteld wordt in de gemeenteraad. Grove nalatigheid en kennelijk wangedrag zijn ook begrippen die niet gedefinieerd zijn, maar hebben ook een praktische invulling gekregen. Het Burgerlijk Wetboek bevat heel wat van dergelijke begrippen. De Vlaamse Regering zal niet oordelen dat een gemeente onbestuurbaar is. De gemeenteraad stelt dat zelf, bij volstreekte meerderheid, vast. Daarna treedt de gouverneur op als bemiddelaar. Mislukt ook de bemiddeling, dan oordeelt de gemeenteraad definitief. Dat de procedure niet meer kan in het laatste jaar van de bestuursperiode, biedt enkele garanties. Meestal wordt een kibbelend gemeentebestuur weggestemd door de kiezer, maar pas na zes jaar. Het is niet correct de zaken zo lang op hun beloop te laten (...)

De minister kan geen lijst geven van gemeenten in een toestand van structurele onbestuurbaarheid omdat de procedure nog niet bestaat. Het witboek geeft inderdaad enkele voorbeelden, bijvoorbeeld een gemeente die drie jaar op rij met voorlopige twaalfden werkt en dus geen begroting meer rond krijgt, een gemeente waar het college het permanent en langdurig niet eens geraakt. De minister heeft wel een lijst van een dertigtal gemeenten waar zich problemen voorgedaan hebben: dissidentie van een schepen, een split in de meerderheid of in een partij, onenigheid tussen coalitiepartijen. Die gevallen leiden meestal niet tot structurele onbestuurbaarheid. Soms neemt men een schepen zijn bevoegdheden af en worden er zelfs parallelle schepencolleges gehouden om te vermijden dat die persoon op de hoogte is van de besluiten. Nu is het onmogelijk om zijn mandaat af te nemen".

9. Luidens artikel 47bis, laatste lid, van het gemeentedecreet kan de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen na vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid "slechts eenmaal per bestuursperiode gebeuren". Volgens het zesde lid van deze bepaling kan de vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid niet gebeuren "in spoedeisende gevallen zoals vermeld in artikel 29 en evenmin in de periode van twaalf maanden voor de dag van de verkiezingen voor de volledige vernieuwing van de gemeenteraden".

Uit de vaststelling dat de decreetgever de herhaling van de procedure van structurele onbestuurbaarheid tijdens dezelfde bestuursperiode, alsmede de toepassing ervan in bepaalde gevallen, uitdrukkelijk heeft willen uitsluiten, uit de verklaring van de bevoegde Vlaamse minister tijdens de parlementaire voorbereiding dat deze procedure niet dient als "een motie van wantrouwen" of als remedie voor "een dissidente schepen of een split van een meerderheidspartij waarbij de gemeente bestuurbaar blijft" en tevens uit de spraakgebruikelijke betekenis van het begrip "structureel" als "blijvend, duurzaam", volgt dat de procedure van de structurele onbestuurbaarheid opgevat moet worden als een uitzonderingsprocedure die met de grootste omzichtigheid moet worden gehanteerd. De enkele vaststelling van een toestand van onbestuurbaarheid, bij volstreekte meerderheid van stemmen in de gemeenteraad, volstaat op zich niet. De gemeenteraadsbeslissing moet berusten op motieven die aantonen dat er daadwerkelijk sprake is van een onbestuurbaarheid die bovendien structureel van aard is. Ook lijkt een herstelbare politieke vertrouwensbreuk of de verzuuchting van sommigen dat een coalitiewissel zich opdringt, geen rechtsgeldig motief om onmiddellijk naar de toepassing van artikel 47bis van het gemeentedecreet te grijpen.

10. Te dezen wordt in de toelichtende nota bij de agenda van de gemeenteraad van 9 mei 2014 geponeerd dat "er duidelijke tekenen zijn dat er geen absolute meerderheid nog vertrouwen heeft in de huidige bestuursmeerderheid". Het gemeenteraadsbesluit van 9 mei 2014 zelf herhaalt dit en vermeldt voorts :

"(...) het vertrouwen in en bij de huidige meerderheid lijkt totaal zoek na bijna 1,5 jaar beleid, een beleid waar wij elke maand opnieuw dienden tegen te ageren in de raad, en ja we deden dit net wel zéér inhoudelijk, omwille van besluiteloosheid, non communicatie, gebrek aan dossierkennis, en in vele gevallen tot wanhoop personeel en burgers. Er werd zéér veel energie besteed aan het verleden te bestrijden wat tot absurde beslissingen heeft geleid en diensten in gevaar bracht, vooruit denken is moeilijk en de besluiteloosheid en gebrek aan beslissingskracht en visie is duidelijk. Iedereen die de Putse politiek, de gemeenteraden de persberichten volgde, weet, samen met vele klagende mensen op verschillende fronten, dat het gewoon niet 'werkt'. Ik verwijs hiervoor graag naar de verslagen van alle gemeenteraden sinds 1 januari 2013. Deze meerderheid, met krap 1 zetel op overschot, wankelde al nadat enkele maanden terug een CD&V-raadslid de fractie verliet om redenen van besturen van de gemeente, vandaag vertrok er een tweede, kunnen wij alleen maar vaststellen, dit lijkt ons op zijn minst 'een probleem'... en is er de facto geen meerderheid meer. Besluiten dat deze gemeente zich in een staat van onbestuurbaarheid bevindt, is niet meer dan de realiteit vaststellen".

Uit de aangehaalde fragmenten van de toelichtende nota en het gemeenteraadsbesluit van 9 mei 2014, blijkt dat de gemeenteraad het niet eens is met de wijze van besturen door het college van burgemeester en schepenen en dat er op een bepaald ogenblik tussen de verkozenen van een partij van de meerderheid klaarblijkelijk problemen zijn gerezen. Met de aangehaalde motieven- die neerkomen op een puur politieke opinie dan wel op een feitelijke omstandigheid van tijdelijke aard - wordt op het eerste gezicht niet aangetoond dat er sprake zou zijn van een structurele onbestuurbaarheid in de zin van artikel 47bis van het gemeentedecreet. Bijgevolg wordt in de huidige stand van het geding vastgesteld dat de beslissing om in de gemeente Putte over te gaan tot de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen, de vereiste feitelijke en juridische grondslag ontbeert.

Het eerste onderdeel van het enig middel is ernstig.

Uiterst dringende noodzakelijkheid

Uiteenzetting in het verzoekschrift

11. Verzoekster wijst erop dat zij overeenkomstig artikel 47bis,

vierde lid, van het gemeentedecreet als burgemeester wordt ontslagen nadat de gemeenteraad de Vlaamse regering in kennis heeft gesteld van het opstarten van de procedure voor het aanstellen van een nieuw college van burgemeester en schepenen. Zij stelt tevens diligent te hebben gehandeld nu de bestreden beslissing werd genomen op 21 juli 2014 en de ontwerpnotulen van de gemeenteraadszitting zijn geformaliseerd op 23 juli 2014.

Beoordeling

12. Artikel 47bis, vierde lid, van het gemeentedecreet bepaalt dat in geval de gemeenteraad de procedure start voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen, de Vlaamse regering, eens daarvan op de hoogte gebracht, de burgemeester ontslaat. De overgangsregeling, vervat in dezelfde bepaling, waarbij de aftredende burgemeester in functie blijft tot de installatie van de nieuwe burgemeester heeft plaatsgevonden, neemt niet weg dat de bestreden beslissing tot gevolg heeft dat verzoekster haar ambt op korte termijn zal verliezen. Door het feit dat de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur op 22 juli 2014 op de hoogte werd gebracht van de bestreden beslissing, kan geredelijk worden aangenomen dat de uitspraak in een gewone schorsingsprocedure onherroepelijk te laat zou komen om het nakend ontslag van verzoekster uit het ambt van burgemeester af te wenden.

Conclusie

13. Uit wat voorafgaat volgt dat voldaan is aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State om de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid toe te wijzen.

V. Kosten

14. De bijdrage in de betaling van de kosten, inbegrepen de rechtsplegingsvergoeding, wordt bepaald in het arrest waarin uitspraak wordt

gedaan over het beroep tot nietigverklaring.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van "het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Putte van 21 juli 2014 betreffende de opstart van de procedure tot aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen op basis van artikel 47bis, 4^{de} lid van het gemeentedecreet, nadat door viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Bestuurs(z)aken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand Geert Bourgeois werd meegedeeld dat de bemiddeling door gouverneur Berx niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd en dat er zich geen oplossing aandient."

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het bij uiterst dringende noodzakelijkheid geschorste besluit.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenendertig juli tweeduizend veertien, door de Raad van State, XIIe vakantiekamer, samengesteld uit:

Peter Sourbron,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	

Bart Tettelin,	griffier.
----------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Peter Sourbron