

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 229.846 van 16 januari 2015
in de zaken A. 214.711/X-16.122 (I)
A. 214.712/X-16.123 (II).**

In zake : I.
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

II.
Yannick ROMBAUTS
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
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Nick Schellemans
kantoor houdend te 2580 Putte
Waversesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vorderingen

1. De vorderingen, ingesteld op 13 januari 2015, strekken tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van de gemeenteraad van de gemeente Putte van 8 januari 2015 om overeenkomstig artikel 47*bis*, vierde lid, van het gemeentedecreet de procedure te starten voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft in beide zaken een nota en een administratief dossier ingediend.

De partijen in beide zaken zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 januari 2015, om 10.30 uur.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft in beide zaken verslag uitgebracht.

Advocaten Jo Rams en Stijn Verbeke, *loco* advocaten Jan Ghysels en Kris Wauters, die in beide zaken verschijnen voor de verzoekers, en advocaten Wim Doms, Nick Schellemans en Belinda Van den Bruel, die in beide zaken verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Iris Verheven heeft in beide zaken 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. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 wordt in de gemeente Putte een bestuurscoalitie gevormd tussen CD&V, met tien verkozenen (op vijftientig), en N-VA, met vier verkozenen. Verzoekster wordt benoemd tot burgemeester in opvolging van P. G. van Open VLD. Verzoeker is sinds 28 mei 2014 schepen.

4. Op 9 mei 2014 beslist de gemeenteraad van Putte de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente overeenkomstig artikel 47*bis* van het

gemeentedecreet vast te stellen. Blijkens de toelichting bij het punt door P. G. gebeurt dit omdat “het vertrouwen in en bij de huidige meerderheid [...] totaal zoek [lijkt]”:

“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.”

Belast met een bemiddelingsopdracht, brengt de gouverneur van de provincie Antwerpen er op 24 juni 2014 verslag over uit bij de Vlaamse regering. Zij deelt mee dat de breuk binnen de CD&V-fractie, zijnde de aanleiding voor de motie tot vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid, hersteld is, maar dat de coalitiepartner, N-VA, “nog voor de bemiddeling van start kon gaan [opteerde] voor een andere coalitie” en dit al op een persconferentie en in een persbericht van 17 mei 2014 communiceerde. Daarmee geeft N-VA, aldus de gouverneur, expliciet aan dat zij niet langer deel wil uitmaken van de huidige coalitie om Putte verder te besturen. Door de gouverneur wordt besluitend vastgesteld dat Putte structureel onbestuurbaar is geworden.

5. Op 21 juli 2014 neemt de gemeenteraad van Putte kennis van de brief van 2 juli 2014 waarmee de Vlaamse regering meedeelt dat de bemiddelingsopdracht van de gouverneur niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd en er zich geen oplossing aandient.

Aansluitend beslist de gemeenteraad de procedure te starten voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen.

Tegen die laatste gemeenteraadsbeslissing worden door de verzoekers vorderingen tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid ingesteld bij de Raad van State. De gemeenteraadsbeslissing wordt door de Raad van State in haar tenuitvoerlegging geschorst bij arrest nr. 228.150 van 31 juli 2014. De gemeente werd in de procedures niet vertegenwoordigd.

6. Bij besluit van 25 september 2014 trekt de gemeenteraad zijn beslissingen van 9 mei 2014 tot vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid en van 21 juli 2014 met betrekking tot het starten van de procedure tot aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen in.

Waarna de gemeenteraad opnieuw beslist tot de vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente “nu er zich sinds het besluit van 09/05/2014 wederom tal van manifeste, structurele problemen hebben voorgedaan en die zich ook naar de toekomst zullen blijven voordoen”. Nader gemotiveerd wordt wat volgt:

“- op 17/05/2014 werd er door burgemeester De Veuster bij de Provinciegouverneur Cathy Berx klacht neergelegd tegen de gemeenteraadsbeslissing van 09/05/2014, dit buiten het medeweten van de schepenen van de N-VA- fractie en de andere gemeenteraadsleden [...];

- ondanks het negatief antwoord van de Provinciegouverneur d.d. 11/06/2014 op bovenstaande klacht en het negatief bemiddelingsverslag d.d. 24/06/2014 waarin nogmaals tot de structurele onbestuurbaarheid diende te worden geconcludeerd, werd er - wederom buiten het medeweten van N-VA schepenen en de andere gemeenteraadsleden - door burgemeester De Veuster op 10/07/2014 een beroep tot nietigverklaring van de gemeenteraadsbeslissing d.d. 09/05/2014 ingediend bij de Raad van State en werd er op 28/07/2014 door burgemeester De Veuster en CD&V schepenen Yannick Rombauts een verzoekschrift ingediend tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de gemeenteraadsbeslissing van 21/07/2014 bij uiterst dringende noodzakelijkheid en tot nietigverklaring van deze beslissing [...];

- op 28/07/2014 werden burgemeester De Veuster en de gemeentesecretaris door de griffie van de Raad van State op de hoogte gebracht dat de zaak op de zitting van 30/07/2014 zou worden behandeld [...];

De kennisgeving van de griffie van de Raad van State d.d. 28/07/2014 werd doelbewust niet geregistreerd, noch werden de gemeenteraadsleden en de N-VA Schepenen hiervan op de hoogte gebracht [...];

Deze omissie heeft tot gevolg gehad dat de gemeente geen vertegenwoordiger heeft kunnen aanstellen om haar verweer te voeren op de zitting van de Raad van State d.d. 31/07/2014, waardoor de Raad van State overeenkomstig artikel 4, 4^{de} alinea van het KB van 05/12/1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State, mocht vermoeden dat de gemeente instemde met de vordering van burgemeester De Veuster, met als gevolg dat de schorsing van de gemeenteraadsbeslissing d.d. 21/07/2014 effectief werd uitgesproken [...];

- ingevolge de hierboven vermelde feiten dienden de fracties N-VA en Open VLD en onafhankelijk raadslid Chris Bosmans op 19/08/2014 een klacht in bij het Agentschap Binnenlands Bestuur tegen burgemeester

De Veuster op grond van machtsafwending door schuldig verzuim, minstens op grond van ernstige nalatigheid [...]

- eveneens werd er op 14/07/2014 een klacht ingediend door de drie N-VA schepenen en de heer Peter Gysbrechts (Open-VLD) tegen de voorzitter van de gemeenteraad (CD&V) daar deze de gemeenteraadszitting d.d. 12/07/2014, waarop de opstart van de procedure inzake aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen oorspronkelijk stond geagendeerd, ten onrechte had gesloten omdat bij de ingediende agendapunten zogenaamd geen voorstel van beslissing in het dossier gevoegd zou zijn geweest [...];

- dat de indiening van de agendapunten voor de gemeenteraad van 12/07/2014 wel degelijk conform artikel 20 van het Gemeentedecreet was gebeurd, werd nadien evenwel bevestigd door minister Bourgeois [...];

- niettegenstaande dat de N-VA schepenen de noodzaak om een raadsman voor de gemeente aan te stellen in de procedures voor de Raad van State onmiddellijk hebben aangekaart op het eerstvolgende college van 11/08/2014 [...] en dit punt uiteindelijk ook werd geagendeerd op de gemeenteraadszitting van 28/08/2014 [...], weigerden de CD&V gemeenteraadsleden/schepenen uitdrukkelijk een raadsman aan te duiden, daar waar de termijn voor de voortzetting van de procedure zoals bepaald in artikel 17 §6 van de Gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, reeds zou verstrijken op 01/09/2014;

Zo werd o.a. door CD&V schepen Bart Lambrechts expliciet beweerd dat hij het niet nodig vond om een raadsman voor de gemeente aan te stellen in de procedures voor de Raad van State [...].

- door het voorgaande is de vertrouwensbreuk tussen de coalitiepartners N-VA en CD&V nogmaals bevestigd en versterkt, en is het vertrouwen van de meerderheid van de gemeenteraadsleden in het college van burgemeester en schepenen compleet zoek, hetgeen ook haar weerslag vindt in de stemmingen gedurende de gemeenteraadszittingen en de zittingen van de OCMW- raad, zie o.a.:

- de stemming op de gemeenteraad van 26/06/2014 aangaande agendapunt 6 subitem 5, waarbij de wijziging van de aanwervingsvoorwaarden voor arbeider D-niveau werden weggestemd met 14 stemmen tegen (Open VLD, N-VA en Chris Bosmans) en 9 stemmen voor (CD&V) [...];

- De beslissing van de Voorzitter van de OCMW-raad, de heer Bert Rousseau (N-VA) op de zitting van de OCMW-raad d.d. 07/07/2014, waarbij hij de heer Paul Van Hoof (Open VLD) als eerste plaatsvervanger, mevrouw Jetty Allaert (N-VA) als tweede plaatsvervanger en mevrouw Katrien Op de Beeck (Open VLD) als derde vervanger heeft aangeduid [...];

- de stemming op de gemeenteraad van 21/07/2014 [...];

- o aangaande agendapunt 2, waarbij werd besloten tot opstarten van de procedure tot aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen met 13 stemmen voor (Open VLD, N-VA en Chris Bosmans) en 6 stemmen tegen (CD&V);

- o aangaande het door CD&V toegevoegde derde agendapunt, waarbij het voorstel om de procedure tot aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen niet te vervolgen werd weggestemd met

13 stemmen tegen (Open VLD, N-VA en Chris Bosmans) en 6 stemmen voor (CD&V);

- de stemming op de gemeenteraad van 28/08/2014 [...]:

- o aangaande agendapunten 2 en 3, waarbij werd besloten tot voortzetting van de procedure voor de Raad van State en de aanstelling van een raadsman voor de gemeente met 15 stemmen voor (Open VLD, N-VA en Chris Bosmans) en 8 onthoudingen (CD&V en Groen);

- o aangaande het agendapunt 12, waarbij het subsidiereglement inzake fair trade buurtfeesten werd afgekeurd met 14 stemmen tegen het ingediende punt (N-VA en Open VLD), 11 stemmen voor (CD&V, Chris Bosmans en Groen);

- o aangaande het agendapunt 13, waarbij de vaststelling van de retributie voor deelname aan de kerstmarkt werd afgekeurd met 15 stemmen tegen het ingediende punt (Open VLD, N-VA en Chris Bosmans), 9 stemmen voor (CD&V) en 1 onthouding (Groen);

- o aangaande de 8 agendapunten die werden toegevoegd door Open VLD, N-VA en Chris Bosmans, te weten:

1. AGB Publiek Domein Putte: ontslag van de leden van de raad van bestuur;

2. AGB Publiek Domein Putte: beslissing tot samenstelling van de raad van bestuur;

3. AGB Publiek Domein Putte: aanduiding van de leden van de raad van bestuur;

4. AGB Privé Domein Putte: ontslag van de leden van de raad van bestuur;

5. AGB Privé Domein Putte: beslissing tot samenstelling van de raad van bestuur;

6. AGB Privé Domein Putte: aanduiding van de leden van de raad van bestuur;

7. Maatschappij voor de Huisvesting van het kanton Heist-op-den-berg: intrekking van het mandaat van 4 afgevaardigden van de gemeente in de raad van bestuur;

8. Maatschappij voor de Huisvesting van het kanton Heist-op-den-berg: aanduiding van 4 afgevaardigden van de gemeente in de Raad van Bestuur;

- waarbij de toegevoegde agendapunten 1, 2, 4, 5 en 7 werden goedgekeurd met 15 stemmen voor (Open VLD, N-VA en Chris Bosmans), 9 stemmen tegen (CD&V) en 1 onthouding (Groen);

- waarbij onder de toegevoegde agendapunten 3 en 6 de 5 AGB- leden van CD&V werden vervangen door 5 leden van Open VLD en onder het toegevoegde agendapunt 8 de 4 leden van de Huisvestingmaatschappij van CD&V eveneens werden vervangen door 4 leden van Open VLD;

Tegen bovenstaande beslissingen werd op 04/09/2014 wederom door de CD&V- gemeenteraadsleden (de heer Bert Christianen en mevrouw Greta Van Asbroeck) klacht ingediend bij het Agentschap voor Binnenlands Bestuur [...]; hieruit blijkt nogmaals duidelijk dat de CD&V-fractie telkens weer haar standpunt inneemt tegen haar eigen coalitiepartner.

Op 16/09/2014 vond de installatievergadering plant van de raden van bestuur van de AGB's en werd er tevens een nieuw directiecomité samengesteld, bestaande uit 2 leden van de N-VA en 3 leden van de Open VLD.

Op 23/09/2014 werden de nieuwe raadsleden in de raad van bestuur van de Maatschappij voor Huisvesting van het kanton Heist-op-den-Berg geïnstalleerd;

- De stemming op de OCMW- raad van 02/09/2014 [...];

- o aangaande het agendapunt 13, waarbij werd besloten tot afschaffing van het bijzonder comité voor de sociale dienst met 6 stemmen voor (Open VLD, N-VA) en 4 stemmen tegen (CD&V);

- o aangaande het agendapunt 13, waarbij werd besloten tot afschaffing van het vast bureau met 6 stemmen voor (Open VLD, N-VA) en 4 stemmen tegen (CD&V);

- De stemming op huidige gemeenteraadszitting van 25/09/2014 aangaande toegevoegd agendapunt 1, waarbij de bevoegdheden die bij reglement d.d. 24/10/2013 overeenkomstig artikel 43, §1 van het Gemeentedecreet door de gemeenteraad werden gedelegeerd beperkt werden;

Het punt omtrent mobiliteit, waarbij de oppositie heeft kunnen vaststellen dat CD&V-raadsleden niet kunnen zeggen of de getroffen maatregelen door het college voor hen OK zijn.

- Het dossier Kerstmarkt geeft weerom een stevig debat waarbij CD&V-schepenen hun collega's stevige verwijten naar het hoofd geslingerd hebben aangaande het veranderen van gedacht in een of andere tijdspanne.

De vertrouwensbreuk binnen het college werd daarnaast meermaals uitdrukkelijk bevestigd door de N-VA-fractie, die reeds in het verleden bezorgdheden had geuit aan het adres van de burgemeester omtrent bevoegdheidsoverschrijding, deloyaal gedrag, ongepaste profilering, terugkomen op gemaakte afspraken etc... vanwege de CD&V- fractie, en die sinds het schrijven van gemeenteraadslid Rina Van Looy van 02/06/2014, waarin zij op haar beslissing van 20/01/2014 terugkwam met als enige motivering dat dit 'een spijtige vergissing' zou zijn geweest [...], geen enkel geloof meer hecht aan een reël herstel binnen de CD&V-fractie [...].

Het achterhouden van informatie, de talrijke discussies, de herhaaldelijke wederzijdse klachten en het voortdurend dissident stemmen binnen de meerderheid geven duidelijk aan dat er de facto reeds maandenlang geen meerderheid meer bestaat, dat het bestuur van de gemeente permanent is ontwricht.

Uit het bovenstaande dient dan ook te worden geconcludeerd dat, ongeacht de beslissing van de Raad van State ten gronde omtrent de vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid op 09/05/2014, de gemeente zich sinds deze vaststelling blijft geconfronteerd zien met ernstige, structurele problemen die zich ook naar de toekomst toe zullen blijven manifesteren.

Door deze problemen is het huidige college immers permanent niet meer in staat om de nodige beslissingen te nemen, o.a. bijvoorbeeld in het kader van de uitvoering van de begroting en de meerjarenplanning

Daarnaast worden cruciale discussiepunten (zoals o.a. het organogram, de door te voeren budgetwijzigingen en de opstart van geplande investeringen) vakkundig geweerd uit de agenda's van het college, hetgeen heden ook reeds de tactiek lijkt te zijn van de CD&V- fractie.

Bovendien slaagt het huidige college er ook niet meer in om beslissingen te nemen in hoogdringende zaken, zodat deze steeds zullen worden doorgeschoven naar de gemeenteraden (zoals ook reeds in de zomervakantie is gebeurd inzake de aanstelling van een raadsman voor de gemeente, cfr. supra) en er bijgevolg hetzij niet tijdig effectieve beslissingen zullen kunnen worden genomen, hetzij bijkomende gemeenteraadszittingen zullen moeten worden georganiseerd met extra zitpenningen tot gevolg.”

Opnieuw belast met een bemiddelingsopdracht, brengt de gouverneur van de provincie Antwerpen er op 10 december 2014 verslag over uit bij de Vlaamse regering. Volgens haar is elke poging tot bemiddeling gedoemd om te mislukken wanneer de visie op de uiteindelijke uitkomst reeds onwrikbaar vastligt in hoofde van één van de partijen en er geen ruimte meer bestaat om die te heroverwegen om alsnog tot een vergelijk te komen. Dat is het geval wat de NVA-fractie betreft, die voor de specifieke inhoudelijke redenen voor de keuze voor een andere coalitiepartner verwijst naar “de onherstelbare vertrouwensbreuk tussen de coalitiepartners”, die “is ontstaan op 9 mei 2014 toen bleek dat van een meerderheid geen sprake meer was door dissidentie binnen de CD&V-fractie”.

7. Ter zitting van 8 januari 2015 neemt de gemeenteraad kennis van het schrijven van 23 december 2014 waarin de Vlaamse regering meedeelt dat de bemiddeling door de provinciegouverneur niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd en dat er zich geen oplossing aandient.

Vervolgens beslist de gemeenteraad de procedure te starten voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen. Dit is de bestreden beslissing.

IV. Samenvoeging

8. De vorderingen tot schorsing in de zaken A. 214.711 en A. 214.712 zijn nagenoeg gelijkkluidend. Ze strekken tot schorsing van dezelfde beslissing, op grond van hetzelfde middel. Er is reden om ze in het belang van een goede rechtsbedeling samen te voegen.

V. Schorsingsvoorwaarden

9. 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.

VI. Ernstig middel

Standpunt van de partijen

10. De verzoekers leiden een enig middel af uit de schending van artikel 47*bis* van het gemeentedecreet, van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van de materiële motiveringsplicht, en het zorgvuldigheidsbeginsel, en uit machtsafwending. Zij lichten toe dat het bestreden besluit steunt op, en een uitvloeisel is van, de gemeenteraadsbeslissing van 25 september 2014 tot vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente, welk besluit echter onwettig is doordat het niet berust op draagkrachtige motieven en genomen is in strijd met het verbod op machtsafwending.

Onder meer betogen de verzoekers dat uit de concrete feiten en uit de notulen van het college van burgemeester en schepenen blijkt dat de gemeente wel degelijk collegiaal bestuurd wordt en ook nog na het besluit van 25 september 2014 bestuurd werd en wordt door het schepencollege:

- Noch de klachten van bepaalde gemeentefunctionarissen of fracties, noch de procedures bij de Raad van State leveren het bewijs dat het college van burgemeester en schepenen of een ander orgaan van de gemeente niet zou functioneren.

- Ook het hele verhaal rond de kennisgeving van de UDN-procedure bij de Raad van State toont dit niet aan. Bovendien heeft de gemeenteraad de beslissing die met de bedoelde UDN-procedure werd aangevochten, zelf ingetrokken, waarmee hij toegeeft dat ze onwettig was.
- De beweringen dat de CD&V-fractie zou geweigerd hebben om mee een raadsman aan te stellen in het kader van de procedures bij de Raad van State stroken totaal niet met de werkelijkheid.
- De stemmingen binnen de OCMW-raad waarnaar wordt verwezen, kunnen niet de onbestuurbaarheid van de gemeente aantonen. De gemeente en het OCMW zijn immers twee onafhankelijke en onderscheiden publiekrechtelijke rechtspersonen.
- Voor alle gemeenteraadszittingen die in het besluit van 25 september 2014 worden vermeld, is er slechts onenigheid over een beperkt aantal punten, geen structurele blokkade. Zo is er in de gemeenteraadszitting van 26 juni 2014 slechts onenigheid “over één *subitem* van één agendapunt”. Hetzelfde geldt voor de andere bedoelde gemeenteraadszittingen.
- De beslissing die op de stemming ter zitting van 21 juli 2014 berust, is door de Raad van State geschorst en door de gemeenteraad ingetrokken. De ingetrokken handeling wordt geacht nooit te hebben bestaan; de beslissingen die op de ingetrokken handeling steunen, ontberen iedere rechtsgrond. Dat geldt voor het eerste punt van de zitting van 28 augustus 2014 inzake de voortzetting van de procedure bij de Raad van State en inzake de agendapunten met betrekking tot de autonome gemeentebedrijven. De betrokken agendapunten “steunden volledig op de gemeenteraadsbeslissingen van 9 mei 2014 en van 21 juli 2014, die de gemeenteraad achteraf allebei heeft ingetrokken”.
- Het blijkt niet dat de agendapunten van de gemeenteraadszitting van 25 september 2014 met betrekking tot de delegatiebeperking, mobiliteit en kerstmarkt tot een verschillend stemgedrag van de huidige coalitiepartner aanleiding heeft gegeven, minstens blijkt dit niet voor de mobiliteit en de kerstmarkt. Er is over die punten een debat geweest, maar dat wijst niet op structurele onbestuurbaarheid van de gemeente. Een en ander kan “niet opwegen tegen de talrijke beslissingen die tot 25 september 2014 genomen werden en die ook na deze datum nog steeds genomen werden”.

- Het schepencollege is in heel de litigieuze periode van mei tot september 2014 beslissingen blijven nemen. Het ontkracht de motieven inzake bevoegdheidsoverschrijding, deloyaal gedrag, beslissingen inzake hoogdringende omstandigheden, enzovoort. Die laatste opmerkingen worden in het besluit van 25 september 2014 ook niet nader toegelicht of bewezen.

11. In haar nota antwoordt de verwerende partij dat de verzoekers verkeerdelijk menen dat de intrekking van de gemeenteraadsbeslissingen van 9 mei 2014 en 21 juli 2014 tot gevolg hebben dat geen rekening meer mag worden gehouden bij de gemeenteraadsbeslissing van 25 januari (lees: september) 2014. Tot de intrekking werd beslist in het algemeen belang en louter om opportuniteitsredenen. De gemeente bevond zich immers in een ernstige impasse.

De procedure van artikel 47*bis* van het gemeentedecreet heeft tot doel om de gemeenteraad in staat te stellen de bestuurbaarheid van de gemeente te herstellen wanneer er zich een instabiliteit voordoet binnen het college van burgemeester en schepenen en het college niet meer kan rekenen op de steun van de meerderheid van de gemeenteraad. In tegenstelling tot wat verzoekers beweren, is de breuk binnen de CD&V-fractie slechts de aanleiding geweest tot de beslissing van 9 mei 2014, maar de dieperliggende oorzaak ligt duidelijk in een wezenlijke vertrouwensbreuk niet alleen binnen de CD&V-fractie zelf, maar evengoed tussen CD&V en N-VA binnen het college van burgemeester en schepenen, alsook binnen de hele gemeenteraad.

Het indienen van een klacht of het inleiden van procedures bij de Raad van State mag dan wel een fundamenteel recht uitmaken zoals verzoekers menen, de wijze waarop dat gebeurt toont toch duidelijk aan dat er destijds reeds een gebrek aan vertrouwen heerste binnen het college van burgemeester en schepenen.

Nog in tegenstelling tot wat verzoekers betogen, weigerden de CD&V-schepenen en -gemeenteraadsleden in eerste instantie ook na de schorsingsprocedure een raadsman voor de gemeente aan te stellen.

Reeds maandenlang weert de CD&V-fractie hoogdringende en cruciale discussiepunten vakkundig uit de agenda's van het college onder het mom dat deze punten slechts zouden worden gebruikt om de structurele onbestuurbaarheid aan te tonen. In dat verband kan ten titel van voorbeeld worden verwezen naar het verslag van het schepencollege van 3 november 2014. De beslissingen die wel door het college werden genomen, betroffen slechts weinig bediscussieerbare punten en lopende zaken; het overige wordt doorgeschoven naar de gemeenteraad.

In de gemeenteraadsbeslissingen en de OCMW-raadsbeslissingen wordt de verstandhouding tussen beide coalitiepartners correct weerspiegeld. Ze zijn bijgevolg wel degelijk pertinent. Ook de gemeenteraadsbeslissingen van 28 augustus 2014 met betrekking tot de autonome gemeentebedrijven en de huisvestingsmaatschappij vormen een duidelijk signaal “dat het niet meer gaat om een ‘tijdelijke’ of ‘herstelbare’ vertrouwensbreuk”.

De vrees omtrent de begroting en de meerjarenplanning is ondertussen effectief uitgekomen. Het gewijzigde meerjarenplan 2014-2019 werd op de gemeenteraadszitting van 16 december 2014 door de N-VA-fractie afgekeurd, in de eerste plaats om reden dat het was opgesteld zonder het managementteam erbij te betrekken en zonder diens goedkeuring. Bovendien voorzag het in een stijging van de schuldenlast van de gemeente en bevatte het tal van fouten.

De verwerende partij concludeert dat de vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid in de gemeenteraadsbeslissing van 25 september 2014 dan ook afdoende werd gemotiveerd, zowel vanuit formeel als vanuit materieel oogpunt.

Beoordeling

12. Overeenkomstig de artikelen 60, respectievelijk 47 van het gemeentedecreet, wordt de burgemeester principieel benoemd voor een periode van zes jaar en worden ook de schepenen in beginsel verkozen voor een periode van zes jaar. Het artikel 47*bis* voorziet in een correctief daarop dat toelaat de burgemeester en de schepenen voortijdig te vervangen door een nieuw college van burgemeester en schepenen.

Luidens het artikel 47*bis* kan de gemeenteraad, bij volstrekte meerderheid van stemmen, de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente vaststellen. Op grond van de kennisgeving daarvan geeft de Vlaamse regering aan de provinciegouverneur een bemiddelingsopdracht. Als de Vlaamse regering vaststelt dat de bemiddeling van de gouverneur mislukt is en er zich geen oplossing aandient, brengt zij de gemeenteraad daarvan op de hoogte. In dat geval kan de gemeenteraad de procedure starten voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen. De gemeenteraad brengt de Vlaamse regering onmiddellijk op de hoogte, waarna de Vlaamse regering de burgemeester ontslaat. De verkiezing en installatie van de nieuwe schepenen, met uitzondering van de schepen van rechtswege, gebeurt op basis van een gezamenlijke akte van voordracht. De raad voor maatschappelijk welzijn kan eveneens overgaan tot de installatie van een nieuwe voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn die tevens schepen van rechtswege is.

Nog volgens het artikel kunnen de vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid en de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen in toepassing ervan niet gebeuren in spoedeisende gevallen zoals vermeld in artikel 29 van het gemeentedecreet en evenmin in de periode van twaalf maanden voor de dag van de verkiezingen vóór 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.

13. Mede gelet op de parlementaire voorbereiding van de bepaling, moet de regeling van het artikel 47*bis* geacht worden uitzonderlijke gevallen van blokkering te beogen, als daar zijn het geval van de gemeente “die drie jaar op rij met voorlopige twaalfden werkt en dus geen begroting meer rond krijgt” of van een gemeente “waar het college het permanent en langdurig niet eens geraakt” (verslag namens de commissie, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-2012, nr. 1467/14, 15 en 24).

Verre van een gemakkelijk excuus te willen verschaffen aan wie onder de voorschriften van de artikelen 60 en 47 onderuit wil, is de regeling van het artikel 47*bis* opgevat als een uitzonderlijke procedure die, zoals de waarborgen ter voorkoming van het misbruik benadrukken, met zeer grote omzichtigheid moet worden toegepast.

14. In dit licht lijkt er van een “structurele onbestuurbaarheid” alleen sprake te zijn ingeval het bestuur van de gemeente gedurig, duurzaam onmogelijk blijkt, stokt, op zwaarwichtige punten spaak loopt. Dit moet gestaafd worden aan de hand van voldoende, objectief verifieerbare gegevens die van de concrete realiteit van die “structurele onbestuurbaarheid” doen blijken.

Het volstaat op het eerste gezicht niet dat een meerderheid in de gemeenteraad, die een andere bestuurscoalitie genegen is, “de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente” proclameert opdat die structurele onbestuurbaarheid meteen ook in rechte voor onbetwistbaar vaststaand moet worden gehouden.

Anders dan een raadslid tijdens de beraadslaging over de bestreden beslissing deed gelden, is het voor het beantwoorden van de vraag of er te dezen al dan niet terecht van de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente wordt gesproken dan ook niet doorslaggevend “dat heel de procedure die naadloos beschreven staat in art. 47*bis* in Putte al 2 maal volledig doorlopen [is:]. Een gemeenteraad stemt het art. 47*bis*, de gouverneur bemiddelt en besluit dat er geen bemiddeling meer mogelijk is, én de minister bevestigt de

onbestuurbaarheid en licht de voorzitter in die daarover dan de gemeenteraad moet informeren”. De structurele onbestuurbaarheid van de gemeente lijkt immers vóór alles een feitelijke aangelegenheid die met voorbeelden uit de praktijk van het bestuur van de gemeente moet worden bewezen.

15. Naar het de Raad van State in de huidige stand van zaken voorkomt, waren alleszins in mei-juni 2014 de voorwaarden niet vervuld om het college van burgemeester en schepenen te mogen vervangen op grond van de uitzonderlijke regeling bedoeld in artikel 47*bis* van het gemeentedecreet.

De strubbelingen of breuk in de CD&V-fractie die tot de gemeenteraadsbeslissing van 9 mei 2014 leidden, werden opgelost – reden waarom op 24 juni 2014 de gouverneur haar bemiddelingsopdracht “in die zin” ook succesvol noemde. Voor het overige was er intussen wel het feit dat N-VA, vanwege die strubbelingen, niet langer met CD&V wou voortbesturen en zulks op 17 mei 2014 wereldkundig had gemaakt, maar die loutere wilsuiking is bezwaarlijk zomaar gelijk te stellen met het bewijs dat de gemeente structureel onbestuurbaar is geworden.

Er anders over denken en aannemen dat het volstaat zonder meer een andere coalitiepartner te verkiezen om, na het doorlopen van de procedure van artikel 47*bis*, ook effectief in een nieuw college van burgemeester en schepenen te mogen voorzien, laat zich niet verenigen met wat hiervoor *sub nrs. 13 en 14* is overwogen.

16. Wat zich sindsdien liet zien, is dat N-VA zich niet meer ervan heeft laten afbrengen een nieuwe bestuurscoalitie met Open VLD te verkiezen. De vraag waarvoor het middel de Raad van State thans plaatst, is of zich dit ook vertaald heeft in, of gepaard is gegaan met, concrete feiten die redelijkerwijze doen aannemen dat het bestuur van de gemeente op vaste, blijvende wijze verlamd is of zeer ernstig ontregeld.

De Raad van State kan er vooralsnog niet toe komen te oordelen dat in de gemeenteraadsbeslissing van 25 september 2014 zodanige, voldoende vaststaande, feiten worden aangevoerd.

17. Met zijn uitweiding in die gemeenteraadsbeslissing over de wederwaardigheden in verband met de eerste toepassing van de procedure *ex* artikel 47*bis* van het gemeentedecreet wil de gemeenteraad de vertrouwensbreuk tussen de coalitiepartners N-VA en CD&V in de verf zetten. Nog daargelaten dat de gemeenteraad zijn beslissingen inzake die eerste toepassing van de procedure op grond van artikel 47*bis* van het gemeentedecreet intussen heeft ingetrokken, is hoe dan ook een “vertrouwensbreuk” geen toverwoord dat uit zichzelf een feitelijke, blijvende onbestuurbaarheid van de gemeente aannemelijk maakt.

Blijkt het vertrouwen op de zitting van de gemeenteraad van 21 juli 2014 nog niet hersteld, het belet niet dat de stemmingen over het tweede en derde agendapunt op geen enkele wijze enig gevolg lijken te hebben gehad voor het concrete bestuur van de gemeente.

18. Dat geldt op het eerste gezicht ook voor de OCMW-raadsbeslissingen van 7 juli 2014 en 2 september 2014. Ze betreffen niet de bestuurbaarheid van de gemeente.

19. Met de stemming op de gemeenteraad van 28 augustus 2014 over de mandaten in de raden van bestuur van de autonome gemeentebedrijven en een huisvestingsmaatschappij werden de CD&V-vertegenwoordigers vervangen door Open VLD-vertegenwoordigers. Dat dit CD&V niet gelukkig stemde, is één zaak. Ook de gouverneur van de provincie Antwerpen had er trouwens vragen bij, en namelijk of de stemming wel getuigde van behoorlijk bestuur doordat ze verband hield met een wijziging van de samenstelling van het college van burgemeester en schepenen die er nog niet was – en die de verzoekers met de voorliggende vorderingen net willen voorkomen. Een andere zaak is dat uit de vervanging van de vertegenwoordigers niet kan worden afgeleid dat de gemeente niet meer bestuurd wordt of zou kunnen worden.

20. In welk opzicht de beslissing van de gemeenteraad van 25 september 2014 om zijn eerder overeenkomstig artikel 43, § 1, van het gemeentedecreet gedane delegatie van bevoegdheden aan het college van burgemeester en schepenen te beperken, het bestuur van de gemeente vierkant doet lopen, wordt in de beslissing niet uiteengezet en is evenmin apert.

21. De discussies, dan weer, over één aspect van de aanwervingsvoorwaarden voor arbeider D-niveau (op de gemeenteraadszitting van 26 juni 2014) of over het subsidiereglement inzake *fair trade* buurtfeesten en de retributie voor deelname aan de kerstmarkt (op de gemeenteraadszittingen van 28 augustus 2014 en 25 september 2014) lijken te weinig zwaarwegend om er een zogenaamde onbestuurbaarheid van de gemeente op te kunnen funderen.

22. Relevanter in verband met een “structurele onbestuurbaarheid” lijkt wel het feit dat eventueel “het huidige college [...] permanent niet meer in staat [is] om de nodige beslissingen te nemen, o.a. bijvoorbeeld in het kader van de uitvoering van de begroting en de meerjarenplanning” en dat CD&V “cruciale discussiepunten (zoals o.a. het organogram, de door te voeren budgetwijzigingen en de opstart van geplande investeringen)” uit de agenda’s van het schepencollege zou weren. Van de juistheid hiervan, op datum van 25 september 2014, wordt echter geen enkel afdoend bewijs bijgebracht.

23. De onmogelijkheid om in hoogdringende zaken een beslissing te nemen moet blijkens de gemeenteraadsbeslissing van 25 september 2014 bewezen worden door (alleen) een verwijzing naar wat in de zomervakantie is gebeurd inzake de aanstelling van een raadsman voor de gemeente. In dat geval, evenwel, kwam het op het eerste gezicht juist niet het college toe om een beslissing te nemen vermits een lid van het college een rechtstreeks belang in de aangelegenheid had.

24. Noch afzonderlijk beschouwd, noch gezamenlijk, lijken de gegevens die in de gemeenteraadsbeslissing van 25 september 2014 worden

aangevoerd van aard om op afdoende wijze te verantwoorden dat er in de gemeente Putte sprake is van een “structurele onbestuurbaarheid”.

Met de gegevens van nadien, die de verwerende partij voor het eerst in de nota doet gelden, wordt vooralsnog geen rekening gehouden. Ze lijken bezwaarlijk de wettigheid te kunnen ondersteunen van een beslissing die geruime tijd ervoor is genomen.

25. De in de gemeenteraadsbeslissing van 25 september 2014 aangevoerde gegevens lijken des te minder te volstaan ter verantwoording van een “structurele onbestuurbaarheid” gelet op stuk 27 van de verzoekers, zijnde de “Notulen van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Putte (periode april 2014 – december 2014)”. Daaruit is op het eerste gezicht op te maken dat het college van burgemeester en schepenen niet heeft opgehouden bijeen te komen en bestuursbeslissingen te nemen. Aldus spreken die stukken tegen dat, zoals in de gemeenteraadsbeslissing van 25 september 2014 wordt beweerd, het huidige schepencollege niet meer in staat is tot “een stabiel, efficiënt, positief en daadkrachtig bestuur”.

26. Concluderend, stelt de Raad van State in de huidige stand van zaken vast dat, naar aanleiding van de breuk binnen CD&V, in mei-juni 2014, N-VA haar zinnen op een andere coalitiepartner heeft gezet met het oog op “een stabiel, efficiënt, positief en daadkrachtig bestuur”. Dat die breuk intussen allang hersteld is, zodat er in de woorden van de gouverneur van de provincie Antwerpen in haar verslag van 24 juni 2014, “van structurele onbestuurbaarheid geen sprake meer is of hoeft te zijn”, doet N-VA daar niet op terugkomen.

Zolang echter de concrete praktijk niet staat dat een en ander feitelijk een permanente en ernstige obstructie van het bestuur van de gemeente tot gevolg heeft, is het beroep op de zogenaamde structurele onbestuurbaarheid van de gemeente en op de procedure van artikel 47*bis* van het gemeentedecreet een voorwendsel om van coalitiepartner te kunnen veranderen. Dit lijkt te dezen het geval: de verwerende partij kan er in de huidige stand van de procedure niet

van overtuigen dat de gemeenteraad op 25 september 2014 op deugdelijke grond heeft vastgesteld dat de gemeente verkeert in een toestand van “structurele onbestuurbaarheid”, in de strikte zin waarin die termen te begrijpen zijn.

Die onwettigheid tast het bestreden besluit van 8 januari 2015 aan dat immers door de gemeenteraadsbeslissing van 25 september 2014 is voorbereid en erop voortbouwt.

Het middel is in de besproken mate ernstig.

VII. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Uiteenzetting van de verzoekers

27. Verzoekster, burgemeester, wijst er op dat zij onmiddellijk na de kennisneming door de Vlaamse regering van het bestreden besluit op grond van artikel 47*bis*, vierde lid, van het gemeentedecreet kan worden ontslagen.

Verzoeker, schepen, voert aan dat de gemeenteraad van Putte is samengeroepen op 17 januari 2015 met het oog op de verkiezing en installatie van de nieuwe schepenen.

Beoordeling

28. De verzoekers maken aannemelijk dat zij op zeer korte termijn hun ambt dreigen te verliezen. Een schorsing volgens de gewone schorsingsprocedure zou dat niet kunnen voorkomen.

Ook aan de tweede en laatste cumulatieve voorwaarde voor een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid is voldaan.

VIII. Belangenafweging

Uiteenzetting van de verwerende partij

29. Naar de verwerende partij in de nota argumenteert, zal een schorsing “nadelige gevolgen met zich [...] meebrengen zowel voor het gemeentebestuur als voor de gemeente Putte en haar inwoners, die onbetwistbaar op kennelijke onevenredige wijze zwaarder wegen dan de voordelen die het biedt voor verzoekers”. Reden waarom gevraagd wordt de vordering tot schorsing toch nog af te wijzen.

Beoordeling

30. In wezen refereert de verwerende partij met haar betoog aan de situatie van structurele onbestuurbaarheid waarin de gemeente verkeert en die de bestreden beslissing moet verhelpen. Uit de bespreking van het middel volgt evenwel dat de beweerde structurele onbestuurbaarheid juist niet voorhanden lijkt.

Het is in die omstandigheden niet mogelijk te besluiten dat de nadelige gevolgen van de schorsing op een kennelijk onevenredige wijze zwaarder zouden wegen dan de voordelen.

BESLISSING

1. De zaken A. 214.711/X-16.122 en A. 214.712/X-16.123 worden gevoegd wat de schorsingsprocedure betreft.

2. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van de gemeenteraad van de gemeente Putte van 8 januari 2015 om overeenkomstig artikel 47bis, vierde lid, van het gemeentedecreet de procedure te starten voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen.

3. 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 zestien januari 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust, kamervoorzitter,
bijgestaan door

Silvan De Clercq, griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust