

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.577 van 12 juni 2015
in de zaak A. 216.076/X-16.253.**

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
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Nich Schellemans
 kantoor houdend te 2580 Putte
 Waversesteenweg 81
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 9 juni 2015, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de gemeente Putte van 4 juni 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.

II. Verloop van de rechtspleging

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

 De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 juni 2015, om 14 uur.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Kris Wauters en Jo Rams, die verschijnen voor verzoekster, en advocaat Nick Schellemans, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Iris Verheven heeft een met dit arrest andersluidend 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 en N-VA. Het schepencollege bestaat uit vier leden van CD&V en drie van N-VA. Verzoekster is benoemd tot burgemeester.

Strubbelingen in de CD&V-fractie leiden op 9 mei 2014 tot een eerste gemeenteraadsbeslissing waarin de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente als bedoeld in artikel 47*bis* van het gemeentedecreet wordt vastgesteld. Niettegenstaande ze worden opgelost – reden waarom op 24 juni 2014 de gouverneur haar bemiddelingsopdracht “in die zin” succesvol noemt – wil N-VA, vanwege die strubbelingen, niet langer met CD&V voortbesturen. Op 21 juli 2014 beslist de gemeenteraad de procedure te starten voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen.

De Raad van State schorst de gemeenteraadsbeslissing van 21 juli 2014 bij arrest nr. 228.150 van 31 juli 2014.

Na intrekking van de gemeenteraadsbeslissingen van 9 mei 2014 en 21 juli 2014, stelt de gemeenteraad op 25 september 2014 opnieuw de onbestuurbaarheid van de gemeente vast. Op 8 januari 2015 beslist de gemeenteraad de procedure te starten voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen.

De Raad van State schorst de gemeenteraadsbeslissing van 8 januari 2015 bij arrest nr. 229.846 van 16 januari 2015.

Op 26 februari 2015 stelt de gemeenteraad, na de intrekking van zijn beslissingen van 25 september 2014 en 8 januari 2015, een derde keer de onbestuurbaarheid van de gemeente vast. Op 4 juni 2015 beslist de gemeenteraad de procedure te starten voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen.

IV. Schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid 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.

V. Voorwaarde van een ernstig middel

A. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

5. Een tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 47*bis* van het gemeentedecreet en uit het verbod op machtsafwending.

Volgens verzoekster heeft niet de beweerde structurele onbestuurbaarheid de gemeenteraad ertoe aangezet de bestreden beslissing te nemen, maar “de enkele wil om een coalitiewissel door te voeren op grond van de bewering dat de coalitiepartners in het College van Burgemeester en Schepenen niet meer elkaar vertrouwen”. De aanstelling van het nieuwe schepencollege “is decretaal slechts gerechtvaardigd als de gemeenteraad met haar eerste beslissing (*i.c.* beslissing van 26/02/2015) een werkelijke toestand van onbestuurbaarheid heeft willen herstellen”. Welnu:

“*In casu* werd de procedure *ex* artikel 47*bis* van het Gemeentedecreet enkel aangewend om, lopende de huidige bestuurstermijn, een wissel van de meerderheid door te voeren, al dan niet naar aanleiding van een klaarblijkelijk zeer tijdelijk – en dus niet permanent of langdurig – probleem bij één van de partijen van de meerderheid. In die zin dient dan ook besloten te worden dat de gemeenteraad van de gemeente Putte, met het besluit van 26 februari 2015 houdende de vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente, haar macht heeft afgewend om zo tot een loutere coalitiewissel te komen.”

Ter staving van de machtsafwending verwijst verzoekster naar de praktijk van de N-VA-fractie die sinds 3 november 2014 weigert nog haar medewerking te verlenen voor alles wat met de begroting van de gemeente te maken heeft. Het politiek oogmerk is duidelijk; er dient een coalitiewissel te komen en zolang dat niet het geval is wordt alles in het werk gesteld om de vermeende onbestuurbaarheid te doen vaststellen. Zo wordt door de N-VA-fractie het systeem van de voorlopige twaalfden wel degelijk als een middel gebruikt om de structurele onbestuurbaarheid te kunnen vaststellen.

Beoordeling

6. Zoals de Raad van State in zijn arrest nr. 229.846 heeft opgemerkt, worden de burgemeester en de schepenen in beginsel benoemd of verkozen voor een periode van zes jaar en vormt het artikel 47*bis* van het gemeentedecreet een correctief daarop dat toelaat de burgemeester en de schepenen voortijdig te vervangen door een nieuw college van burgemeester en schepenen.

Luidens het artikel 47bis van het gemeentedecreet 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.

7. Met andere woorden is de procedure van artikel 47bis tot vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid een instrument om tot een nieuw college van burgemeester en schepenen te kunnen komen. Het is een instrument dat, zoals in het arrest nr. 229.846 wordt beargumenteerd, met zeer grote omzichtigheid moet worden toegepast en voorbehouden is aan die gevallen waarin het bestuur van de gemeente duurzaam onmogelijk blijkt, op zwaarwichtige punten spaak loopt.

8. Nu is het niet omdat een gemeenteraad bij volstrekte meerderheid beslist dat de structurele onbestuurbaarheid wordt vastgesteld, dat die beslissing *ipso facto* wettig is. Net als eender welke andere administratieve rechtshandeling is het een beslissing die moet berusten op motieven die haar naar recht kunnen verantwoorden. Het behoort tot de opdracht van de Raad van State, als wettigheidsrechter, daar toezicht op uit te oefenen.

Aldus komt het de Raad van State toe, indien erom verzocht wordt, na te gaan of de beslissing van de gemeenteraad berust op gegevens die van die aard zijn dat ze de vastgestelde structurele onbestuurbaarheid kunnen staven, wat inhoudt dat de gegevens voldoende vaststaan, relevant zijn en de beslissing redelijkerwijze kunnen dragen. In dat verband volstaat niet de loutere wilsuiting van een partij, die verklaart niet meer met een andere partij te willen voortbesturen. Vereist is dat concrete voorbeelden uit de bestuurspraktijk doen

aannemen dat het bestuur van de gemeente op vaste, blijvende wijze verlamd is of zeer ernstig ontregeld.

9. Hieruit volgt dat wie effectief van coalitiepartner wil veranderen en tot een nieuw college van burgemeester en schepenen wil komen, daarvoor slechts rechtmatig het instrument van de procedure van artikel 47*bis* tot vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid kan gebruiken indien er feitelijk een permanente en ernstige obstructie van het bestuur van de gemeente voorhanden is. Zonder zo een daadwerkelijke obstructie van het bestuur is het beroep op de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente een vals excuus om van coalitiepartner te veranderen.

10. Die wetenschap snijdt aan twee kanten. Eensdeels kan hij ontradend werken, in deze zin dat degene die wel wil van coalitiepartner veranderen maar niet het vereiste bewijs kan bijbrengen dat het bestuur van de gemeente voortdurend vierkant draait, er uiteindelijk toe gebracht wordt alles bij het oude te laten. Maar, anderdeels, kan de voormelde wetenschap er ook toe leiden dat wie *per se* een nieuw schepencollege tot stand wil zien komen, het er net op aan gaat leggen om het bestuur van de gemeente op vaste, blijvende wijze te verlammen of te ontregelen, opdat op die manier de voorwaarde vervuld zou zijn om “op goede grond” de procedure van artikel 47*bis* van het gemeentedecreet te kunnen toepassen.

Hoe schadelijk en ongewenst de keuze voor de tweede mogelijkheid ook moge zijn, dit laat op het eerste gezicht niet toe om de realiteit van de gevolgen van die eventuele keuze voor het bestuur van de gemeente te negeren en om deze gevolgen te weren bij de beoordeling van de wettigheid van de gemeenteraadsbeslissing tot vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid.

De gebeurlijk uitdrukkelijk gewilde en zelf georganiseerde, langdurige obstructie van het bestuur om tot de aanstelling van een nieuw schepencollege te komen, kan een vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid verantwoorden.

Door de toepassing van artikel 47bis op een dergelijke gezochte, maar reële obstructie te baseren, lijkt de betrokken procedure niet van haar doel te worden afgewend. Dat doel bestaat er nu eenmaal in om de aanstelling van een nieuw schepencollege mogelijk te maken in geval van een werkelijke toestand van structurele onbestuurbaarheid.

11. In zoverre het middel de verwerende partij verwijt een coalitiewissel te willen doorvoeren zonder dat er een werkelijke structurele onbestuurbaarheid zou zijn, betwist het in wezen de deugdelijkheid van de motieven van de beslissing van 26 februari 2015 en leidt het tot het onderzoek van het eerste middel. Het is voor het overige niet ernstig.

B. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

12. Verzoekster leidt een eerste middel af uit de schending van artikel 47bis van het gemeentedecreet, artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel. Toegelicht wordt dat het bestreden besluit steunt op en een uitvloeisel is van de beslissing van de gemeenteraad van 26 februari 2015 tot vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid, dat evenwel onwettig is omdat het niet op draagkrachtige motieven berust.

Achtereenvolgens betwist verzoekster uitvoerig de deugdelijkheid:

- van de verwijzing in de gemeenteraadsbeslissing van 26 februari 2015 naar elementen die betrekking hebben op de periode tot en met het besluit van 25 september 2014,
- van het verwijt dat op de collegevergaderingen agendapunten worden geweerd, vooruitgeschoven of niet uitgevoerd,

- van het feit dat het college van burgemeester en schepenen dreigt niet meer te functioneren door het wegblijven van de N-VA van de vergaderingen,
- van het motief in verband met de herschikking in de intercommunales en samenwerkingsverbanden doordat de meerderheid van de gemeenteraad geen vertrouwen meer zou hebben in de CD&V-afgevaardigden van de gemeente,
- van het motief met betrekking tot de beperking van de bevoegdheden van het college van burgemeester en schepenen door een herdefiniëring van het begrip dagelijks bestuur en door de beperking van de bevoegdheden van het college met betrekking tot het investerings- en exploitatiebudget van de gemeente,
- van de kritiek op het zogenaamd falend beleid van het college van burgemeester en schepenen, vooral van verzoekster, met betrekking tot de globale administratie van de gemeente,
- en van de vaststelling dat de aanpassing van het meerjarenplan 2014-2019 en het budget 2015 niet door de gemeenteraad zijn goedgekeurd en dat daardoor met voorlopige twaalfden moet worden gewerkt.

Beoordeling

13. Ook al eerder dan op 26 februari 2015, namelijk op 9 mei 2014 en op 25 september 2014, stelde de gemeenteraad de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente vast.

Naar het oordeel van de Raad van State, in zijn arrest nr. 228.150, respectievelijk nr. 229.846, waren de in die beslissingen aangevoerde gegevens ontoereikend om, afzonderlijk of gezamenlijk beschouwd, afdoende van een structurele onbestuurbaarheid te doen blijken.

Weliswaar werd in laatst vermeld arrest, met betrekking tot de gemeenteraadsbeslissing van 25 september 2014, overwogen dat de argumenten van een permanente onmogelijkheid van het college om de nodige beslissingen te nemen in het kader van de uitvoering van de begroting en de meerjarenplanning en het weren van cruciale discussiepunten uit de agenda van het schepencollege relevant konden zijn in verband met een “structurele onbestuurbaarheid”, maar ze

werden verworpen omdat op datum van 25 september 2014 geen afdoende bewijs van de juistheid ervan voorhanden was.

14. Volgens de beslissing van 26 februari 2015 is “na de gemeenteraadszitting van 25/09/2014 het bestuur van onze gemeente er nog erger aan toe [...] dan voordien”.

Zo dreigt intussen, volgens de beslissing, het college van burgemeester en schepenen door de afwezigheid van de N-VA-schepenen niet meer te functioneren. Om toch geldig te kunnen vergaderen moet herhaaldelijk toepassing worden gemaakt van artikel 50, § 2, van het gemeentedecreet. Op 23 februari 2015 moest aldus het achtste raadslid uit de anciënniteitstabel worden opgeroepen. Het was, na de zeven leden van het college, al het vijftiende raadslid op vijftientwintig dat aangesproken werd om het college te vervoegen.

Zo ook motiveert de beslissing dat de bevoegdheden van het college van burgemeester en schepenen nog verder werden beperkt tot maximaal 2.500 euro op het exploitatiebudget en tot 0 euro op het investeringsbudget. De gemeenteraad zegde zich daartoe genooddaakt te zien door de onenigheid en het wantrouwen tussen CD&V en N-VA dat zich meer en meer laat gevoelen “dit in het bijzonder, maar niet alleen op de gemeenteraadszitting van 16/12/2014 waarbij het door de [schepenen] van financiën voorgestelde meerjarenplan en budget 2015 door de gemeenteraad niet werd goedgekeurd”.

Nog volgens de beslissing van 26 februari 2015 is de aanpassing van het meerjarenplan 2014-2019 en het budget 2015 niet goedgekeurd door de gemeenteraad en moet er worden gewerkt met voorlopige twaalfden. Naast de inhoudelijke bezwaren van de N-VA-schepenen, hebben zij een politiek bezwaar: zij zijn niet bereid om voor de volgende jaren een engagement aan te gaan tot een beleid waar zij niet kunnen achterstaan en met mensen waarmee zij niet langer kunnen en willen samenwerken. Door het niet goedkeuren van het meerjarenplan en het budget voor 2015 werkt de gemeente sinds de tweede helft van december met voorlopige twaalfden. Aangezien twee

maanden later nog altijd geen verbeterde versie van het aangepaste meerjarenplan en het budget 2015 op de agenda van de gemeenteraad is geplaatst, gaat de gemeente reeds haar derde maand in waarin moet worden gewerkt met voorlopige twaalfden.

15. Verzoekster heeft op al die punten een antwoord: de afwezigheid van de N-VA-schepenen op het schepencollege kan zo nodig worden opgevangen door de regeling van plaatsvervangende van artikel 50, § 2, van het gemeentedecreet; al is het dan zo dat de beperking van de bevoegdheden van het college van burgemeester en schepenen een invloed heeft “op de efficiëntie van de werking van onze diensten” en dat “projecten en het gunnen van overheidsopdrachten nu veel trager [zullen] verlopen en minder beheersbaar [worden]”, eigenlijk kadert ze binnen de gewone decretale bevoegdheidsuitoefening; de niet-goedkeuring betreft niet het meerjarenplan, maar alleen een aanpassing van het meerjarenplan en voorts wordt getracht, gelet op de onwil van de N-VA-fractie om deel te nemen aan de besprekingen over het budget en het meerjarenplan, er “alsnog het beste” van te maken.

Maar die antwoorden kunnen niet verhullen dat ook verzoekster zelf onder ogen ziet dat de werkzaamheid van het gemeentelijk bestuur hoe langer hoe meer problematisch wordt. Reden waarom zij met klem benadrukt het slachtoffer te zijn van wat zij ter gemeenteraadszitting van 26 februari 2015 “het toepassen van een verrottingsstrategie” en het “manipuleren en trachten onbestuurbaarheid te organiseren, dit ten koste van onze burgers en het algemeen belang” heeft genoemd: de N-VA-schepenen wilden plots niet langer meer de zittingen van het schepencollege bijwonen en hebben daarmee vooral als doel de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente “te creëren”; de beperking van de bevoegdheden van het schepencollege is niet uit de lucht komen vallen, maar past in wat “‘het perfide effect’ van de procedure van artikel 47bis van het Gemeentedecreet wordt genoemd”, ook al beoogt de procedure om oplossingen te bieden en uitdrukkelijk niet om misbruiken mogelijk te maken; het is duidelijk gebleken dat het budget en de aanpassing van het meerjarenplan niet goedgekeurd móchten worden van de N-VA, en het argument van de werking

met voorlopige twaalfden “is geïnstrumentaliseerd, net om de structurele onbestuurbaarheid te doen vaststellen”.

16. Lijkt de zienswijze van verzoekster dat de toenemende verlamming van het bestuur het resultaat is van doelbewuste destabilisatiemanoeuvres niet zonder elke grond, het doet op het eerste gezicht niet ter zake.

Als gezien *sub* randnr. 10 belet het immers niet dat, in zoverre het bestuur van de gemeente door de manoeuvres effectief langdurig en ernstig gehinderd wordt en hapert, de gemeenteraad terecht van oordeel kan zijn dat er sprake is van een structurele onbestuurbaarheid.

17. In de huidige stand van de procedure is de Raad van State van mening dat gelet op de motivering die in de beslissing van 26 februari 2015 wordt aangevoerd, de feitelijke toedracht in de gemeente Putte, in haar geheel genomen, dan zodanig was dat de gemeenteraad zonder de grenzen van de redelijkheid te buiten te gaan de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente in de zin van artikel 47*bis* van het gemeentedecreet kon vaststellen.

Ook het eerste middel is niet ernstig, zodat er reden is de vordering tot schorsing te verwerpen bij gebrek aan ernstige middelen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twaalf juni 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