

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 235.032 van 10 juni 2016
in de zaak A. 219.381/X-16.641.**

In zake : Eddy TIMMERMANS
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 PEPINGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jürgen De Staercke
kantoor houdend te 9550 Hillegem (Herzele)
Dries 77
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

1. Luc DECRICK
2. Peter LACRES
3. Peter VAN CUTSEM
4. Marc PARIDAENS
5. Suzanne DE CORT
6. Marleen POLLÉ
7. Joachim AGNEESSENS
8. Michelina POMPEN
9. André DE ROUBAIX
10. Patrick VAN BELLINGHEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bob Martens
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 6
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 31 mei 2016, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Pepingen van 24 mei 2016 om conform artikel 47bis 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 ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 juni 2016 om 10.00 uur.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Kris Wauters en Jo Rams, die verschijnen voor de verzoekende partij, advocaat Jürgen De Staercke, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaten Bob Martens en Jorren Garrez, die verschijnen voor de tussenkomen partijen, 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. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2012 behaalt de kartellijst CD&V-sp.a zeven zetels, LvB zes zetels en N-VA twee zetels. De

nieuwe bestuursmeerderheid wordt gevormd door LvB en N-VA, ter vervanging van CD&V-sp.a. Verzoeker wordt burgemeester. Er zijn vier schepenen, onder wie de beide N-VA-verkozenen.

Nadat schepen P. Lacres, van N-VA, in maart 2015 verklaart als onafhankelijke te zullen zetelen, deelt hij in september 2015 mee voortaan samen te werken met de CD&V-sp.a-fractie.

Op 16 februari 2016 beslist de gemeenteraad tot de vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente, met zeven neen- tegen acht ja-stemmen.

In het verslag aan de Vlaamse regering concludeert de provinciegouverneur met betrekking tot zijn bemiddelingsopdracht “dat er geen bereidheid is tot verzoening en tot verderzetten van de coalitie met de huidige partners”.

De gemeenteraad neemt op 24 mei 2016 kennis van de brief van 3 mei 2016 waarin de Vlaamse regering meedeelt dat de bemiddeling niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd en dat een verderzetting van de huidige coalitie niet mogelijk blijkt. Eveneens op 24 mei 2016 beslist de gemeenteraad conform artikel 47bis van het gemeentedecreet de procedure voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen te starten.

IV. Tussenkoms

4. Met een verzoekschrift van 7 juni 2016 vragen A. Roubaix, P. Van Cutsem, J. Agneessens, M. Paridaens, M. Pollé, M. Pompen, P. Vanbellinghen, P. Lacres, L. Decrick en S. De Cort, allen gemeenteraads- of OCMW-raadsleden, in het geding te mogen tussenkomen. Zij zetten uiteen voordeel te kunnen halen uit de bestreden beslissing.

Er is reden het verzoek tot tussenkomst in te willigen.

V. Regelmatigheid van de procedure

5. Ter terechtzitting melden de tussenkomende partijen dat zij niet meer erin volharden “dat de raadsman van verwerende partij niet in rechte is om in onderhavige procedure op te treden”.

De kwestie mag dan ook buiten beschouwing blijven.

VI. Schorsingsvoorwaarden

6. 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.

7. Anders dan de tussenkomende partijen menen, behoort het niet tot “de grondvoorwaarden van artikel 17, §§ 1 en 4 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State” dat een vordering niet veertig bladzijden “opgemaakt in klein lettertype” mag beslaan.

VII. Voorwaarde van een ernstig middel

Standpunt van de partijen

8. Verzoeker betoogt in een enig middel onder meer dat het bestreden besluit steunt op de gemeenteraadsbeslissing van 16 februari 2016 tot vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente, maar dat dit laatste besluit niet onwettig is. Per onderdeel van de gemeenteraadsbeslissing van 16 februari 2016 geeft daarna verzoeker aan waarom de motieven “allerminst draagkrachtig zijn om de uitzonderlijke maatregel van de structurele

onbestuurbaarheid te doen verantwoorden nu deze situatie van structurele onbestuurbaarheid in uiterst strikte zin geïnterpreteerd dient te worden”.

Inzonderheid gaat verzoeker nader in op de motieven in verband met “het gedrag van schepen Lacres ‘doorheen de jaren’” en op de “niet goedkeuring op 29 december 2015 van de aanpassing van het meerjarenplan 2014-2019 en het daaraan gekoppelde budget 2016”. Onder meer wordt in verband met het laatste toegelicht wat volgt:

“Hoewel het niet beschikken over een uitvoerbaar budget indicatief zou kunnen zijn voor een toestand van onbestuurbaarheid, benadrukt verzoekende partij dat deze toestand zich op 16 februari 2016 nog geen twee maanden voordeed. Bijgevolg kan de gemeenteraad op die basis niet beweren dat er niet bestuurd wordt. Het is slechts wanneer een gemeente gedurende een langere tijd met voorlopige kredieten moet werken, dat er sprake kan zijn van structurele onbestuurbaarheid.

Ondanks de belangrijke inspanningen die hiervoor van schepencollege en administratie worden gevraagd, lag op 16 februari 2016 reeds een herwerkt ontwerp van aanpassing van het meerjarenplan 2014-2019 en budget 2016 voor. Beide ontwerpen konden op de gemeenteraad van 23 februari 2016 – *i.e.* één week later – behandeld worden. De beoordeling van de gemeenteraad dat het schepencollege intussen geen enkele maatregel heeft genomen om de verschillende gemeenteraadsbesluiten uit te voeren, gaat uit van een onzorgvuldige feitenvinding.”

9. De verwerende partij benadrukt dat het er te dezen niet om gaat of de feiten een laakbare en moedwillige obstructie van de ene of de andere schepen of gemeenteraadsfractie zijn, maar dat enkel relevant is of het bestuur van de gemeente duurzaam onmogelijk blijkt te zijn, minstens of het bestuur van de gemeente op zwaarwichtige punten spaak blijkt te lopen.

In dat verband mag volgens de verwerende partij een bijzonder gewicht worden toegekend aan het motief dat het budget voor het komende jaar en een aanpassing van het meerjarenplan niet goedgekeurd zijn geraakt. Ook is er het feit dat schepen P. Lacres het door LvB-N-VA gevoerde beleid niet meer steunt en dat het college permanent niet meer kan rekenen op een meerderheid van de gemeenteraadsleden. De verwerende partij wijst op een bijzonder gebrekkig functioneren van het schepencollege, wat in aanmerking genomen

wordt om de structurele onbestuurbaarheid te beoordelen. Wat ten slotte de herhaalde pogingen betreft van CD&V-sp.a en P. Lacres om met LvB-N-VA te praten over een beleid, doet het niet ter zake of de ene of andere fractie voor of tegen een eenheidscollege is, maar is de vaststelling van belang dat er geen mogelijkheid meer is om tot een vergelijk te komen.

10. De tussenkomende partijen betogen dat het past om bij het zoeken naar wat er onder structurele onbestuurbaarheid moet worden verstaan, wordt gekeken naar de verklaringen die de bevoegde minister tijdens de parlementaire voorbereiding aflegde. Voorts wijzen zij in de eerste plaats “op het gegeven dat op basis van het feitelijk kader en voorgaanden dient besloten te worden dat in onderhavige zaak het [college van burgemeester en schepenen] van de gemeente Pepingen door een split herhaaldelijk in de minderheid werd gesteld in de gemeenteraad”. Ook werden de beslissingen herhaaldelijk geamendeerd door de CD&V-sp.a-fractie. Dit leidde tot “een omgekeerde werking van de gemeente Pepingen, waarbij niet het zetelende bestuur maar de oppositie, samen met het onafhankelijk zetelende gemeenteraadslid, de werking van de gemeente in handen had”.

Voorts wijzen de tussenkomende partijen erop dat alleszins het uitblijven van de goedkeuring van de wijzigingen aan het meerjarenplan en van het budget een zwaarwichtig punt betreft. Op het moment dat de structurele onbestuurbaarheid bij gemeenteraadsbeslissing van 16 februari 2016 werd vastgesteld, was er in de gemeente “een fundamentele begrotingsproblematiek” voorhanden.

Opgemerkt wordt ook, door de tussenkomende partijen, dat het bestreden besluit mee gebaseerd is op het schrijven van de Vlaamse regering van 3 mei 2016, dat zelf berust op de bemiddelingspoging van de provinciegouverneur, terwijl in het verzoekschrift alleen de motieven van de gemeenteraadsbeslissing van 16 februari 2016 worden bekritiseerd.

Beoordeling

11. Het bestreden besluit is voorbereid door en bouwt voort op de gemeenteraadsbeslissing van 16 februari 2016 tot vaststelling, conform artikel 47*bis* van het gemeentedecreet, van de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente Pepingen.

De eventuele onwettigheid van de beslissing van 16 februari 2016 lijkt noodzakelijk de wettigheid van het aangevochten besluit om de procedure te starten tot het aanstellen van een nieuw college van burgemeester en schepenen, aan te tasten.

12. De regeling van artikel 47*bis* van het gemeentedecreet tot vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente is op het eerste gezicht een uitzonderlijke procedure die met zeer grote omzichtigheid moet worden toegepast en die voorbehouden is aan die gevallen waarin het bestuur van de gemeente duurzaam onmogelijk blijkt of op zwaarwichtige punten spaak loopt. Dit moet worden gestaafd aan de hand van werkelijk bestaande feitelijke gegevens, die correct zijn vastgesteld, pertinent zijn en redelijkerwijze doen aannemen dat er zich een dergelijk uitzonderlijk geval van blokkering voordoet als waarop de bevoegde minister doelt in zijn verklaring tijdens de parlementaire voorbereiding, waarnaar de tussenkomende partijen verwijzen.

13. De concrete feiten waarop de gemeenteraadsbeslissing van 16 februari 2016 blijkens haar formele motivering berust, worden geplaatst onder de titels “Samenstelling bestuur”, respectievelijk “Bespreking budget 2016 en meerjarenplan 2014-2019”. Onder het opschrift “Samenstelling bestuur” wordt essentieel het verhaal gedaan van hoe schepen P. Lacres zich gaandeweg van LvB-N-VA heeft afgekeerd, om aansluiting te vinden bij CD&V-sp.a. Onder de titel “Bespreking budget 2016 en meerjarenplan 2014-2019” wordt uiteengezet op welke wijze de gemeenteraad ertoe gekomen is het betrokken budget en meerjarenplan niet goed te keuren, waardoor de gemeente met voorlopige twaalfden moet werken.

14. Een speciaal gewicht moet volgens de verwerende en de tussenkomende partijen worden toegemeten aan de argumentatie in verband met het uitblijven van het budget 2016 en een aangepast meerjarenplan 2014-2019.

In verband met dat uitblijven stelt de Raad van State op grond van een eerste, voorlopig onderzoek het volgende vast.

Het initiële meerjarenplan dat op 17 december 2013 werd goedgekeurd, houdt geen rekening met een budget voor de uitvoering van het zogenaamde project “De Zagerij”. Omdat, op instigatie van CD&V-sp.a, vanaf eind maart 2015 de gemeenteraad tot de uitvoering van het project wil overgaan, moet daarvoor in de nodige budgettaire ruimte worden voorzien. Het aangepaste meerjarenplan en het daaraan gekoppelde budget 2016, dat door het schepencollege op 29 december 2015 op de gemeenteraad wordt gebracht, voorziet effectief in de uitgaven voor de realisering van het project, met dien verstande echter dat het aangepaste meerjarenplan afsluit met een negatieve autofinancieringsmarge, reden waarom het meerjarenplan en het budget 2016 niet goedgekeurd worden. Hierdoor moet de gemeente met voorlopige twaalfden werken.

Het schepencollege zorgt vervolgens voor een nieuw ontwerp van aanpassing van het meerjarenplan 2014-2019 en een nieuw ontwerp van budget 2016, waarbij het meerjarenplan dit keer een positieve autofinancieringsmarge heeft voor het jaar 2019. Al op 9 februari 2016 besluit het college de nieuwe ontwerpen op 23 februari 2016 aan de gemeenteraad voor te leggen, en worden de gemeenteraadsleden daarvan verwittigd.

Op die grond wordt op de gemeenteraadszitting van 16 februari 2016 door de LvB-fractie bepleit om het punt van de stemming over de structurele onbestuurbaarheid te verdagen naar de gemeenteraad van 23 februari 2016, tot na de behandeling van de op die zitting al geagendeerde punten met betrekking tot de vaststelling van het meerjarenplan en het budget.

Aan het verzoek tot verdaging wordt geen gevolg gegeven, bij gebrek aan bereidheid tot “een evenredige participatie in het schepencollege, rekeninghoudend met de bestaande verhoudingen in de gemeenteraad”. Enkel bij een evenredige participatie in het schepencollege willen de CD&V-sp.a-fractie en P. Lacres nog over het budget 2016 en het meerjarenplan praten: “De bespreking van 1 item kan niet zonder dat de bereidheid er is om over de andere te praten”.

15. Zoals de Raad van State een en ander in de huidige stand van de procedure begrijpt, liggen er anderhalve maand na het ingaan van de voorlopige twaalfden al ontwerpen van een aangepast meerjarenplan en van een budget 2016 op tafel die – zoals verzoeker beweert en de verwerende partij en de tussenkomende partijen op het eerste gezicht niet lijken te ontkrachten of zelfs maar tegen te spreken – conform de wensen van de gemeenteraad zijn opgesteld. Maar de gemeenteraad geeft er op 16 februari 2016 de voorkeur aan daaraan doelbewust voorbij te gaan en in de plaats de structurele onbestuurbaarheid vast te stellen omdat er geen bereidheid is het schepencollege om te vormen tot een “eenheidscollege”.

In die precieze, concrete omstandigheden van de zaak, laat het argument van de “permanente en ernstige obstructie van het bestuur” doordat met een systeem van voorlopige twaalfden moet worden gewerkt, zich op het eerste gezicht in essentie herleiden tot niet meer dan de loutere wil om een nieuw samengesteld schepencollege tot stand te zien komen.

16. De enkele wil om het vertrouwen in het schepencollege op te zeggen en om tot een nieuw schepencollege te komen, lijkt evenwel niet van aard om de structurele onbestuurbaarheid te kunnen schragen. Opgemerkt zij dat tijdens de parlementaire voorbereiding van het artikel 47bis van het gemeentedecreet uitdrukkelijk is overwogen dat de onbestuurbaarheidsprocedure “geen motie van wantrouwen zoals in Wallonië” behelst (verslag namens de commissie, *Parl.St. Vl.Parl.* 2011-2012, nr. 1467/14, 15).

17. Een nieuw samengesteld schepencollege mag dan wel de bedoeling van CD&V-sp.a en P. Lacres zijn, de weg ernaartoe loopt langs de vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente. Die vaststelling moet steunen op feiten die voldoende vaststaan, relevant zijn en redelijkerwijze doen aannemen dat het bestuur van de gemeente op vaste, blijvende wijze verlamd is of zeer ernstig ontregeld.

Kunnen die feiten eventueel geïnspireerd zijn door de wil om een nieuw schepencollege aangesteld te zien worden, ze mogen op het eerste gezicht niet zonder meer de loutere uitdrukking van een dergelijke wil zijn of daarmee samenvallen. Dat lijkt nochtans wel het geval te zijn in de voorliggende, particuliere situatie waarin ter staving van de structurele onbestuurbaarheid het ontbreken wordt aangevoerd van een aangepast meerjarenplan en een budget – die ogenschijnlijk net ontbreken omdat de gemeenteraad een anders samengesteld schepencollege prefereert.

18. Wat in de gemeenteraadsbeslissing van 16 februari 2016 dan nog wordt aangevoerd ter verantwoording van de structurele onbestuurbaarheid, laat zich op het eerste gezicht samenvatten als een uitvoerig relaas van de houding die schepen P. Lacres sinds eind 2013 heeft aangenomen.

Daaruit blijkt dat hij eind maart 2015, wegens onvrede met de houding van de N-VA en het gevoerde beleid van LvB-N-VA, in de gemeenteraad als onafhankelijke ging zetelen, dat hij sindsdien “regelmatig” niet akkoord gaat met LvB-N-VA, dat hij sedert 20 september 2015 als partner van de CD&V-sp.a-fractie optreedt en van dan af “systematisch” het stemgedrag ervan “volgt” waardoor in de gemeenteraad een resem punten van LvB-N-VA niet goedgekeurd worden en een resem door de CD&V-sp.a-fractie toegevoegde punten wel. Ook in de schoot van het schepencollege is hij het “regelmatig” niet eens met de genomen beslissingen en laat hij zijn onvrede notuleren.

Zo een en ander inderdaad lijkt uit te wijzen dat, zoals in de gemeenteraadsbeslissing van 16 februari 2016 wordt overwogen, schepen

P. Lacres het door het LVB-N-VA-bestuur gevoerde beleid niet meer steunt en dat daardoor het college niet meer verzekerd is van de steun van de meerderheid van de gemeenteraadsleden, het houdt niet automatisch en noodzakelijk de onbestuurbaarheid van de gemeente in. Kennelijk kan er nog altijd worden voort bestuurd, al zijn het dan niet altijd de plannen en inzichten van de LVB-N-VA-coalitie die het halen en is er – in de bewoordingen van de tussenkomende partijen – eerder sprake van een “omgekeerde werking van de gemeente”, waarbij de oppositie “de werking van de gemeente in handen” heeft.

19. De conclusie is vooralsnog dat noch afzonderlijk, noch tezamen genomen, de feiten die in de gemeenteraadsbeslissing van 16 februari 2016 worden aangevoerd, zodanig lijkt te zijn dat de gemeenteraad geacht kan worden op grond ervan terecht te hebben beslist dat er in de gemeente Pepingen sprake is van een “structurele onbestuurbaarheid” in de strikte en strenge zin waarin dat begrip naar het voorlopig oordeel van de Raad van State moet worden opgevat.

VIII. Voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van verzoeker

20. Met een schrijven van 31 mei 2016 heeft de voorzitter van de gemeenteraad de Vlaamse regering in kennis gesteld van de bestreden beslissing. Het gemeentedecreet voorziet erin dat na de kennisgeving aan de Vlaamse regering de burgemeester ontslagen wordt. Dit kan onmiddellijk na de kennisname gebeuren.

Beoordeling

21. Verzoekers betoog is geloofwaardig. Hij maakt aannemelijk dat hij op zeer korte termijn zijn ambt van burgemeester dreigt te verliezen.

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

BESLISSING

1. Luc Decrick, Peter Lacres, Peter Van Cutsem, Marc Paridaens, Suzanne De Cort, Marleen Pollé, Joachim Agneessens, Michelina Pompen, André De Roubaix en Patrick Van Bellinghen worden toegelaten in de procedure tussen te komen.

2. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Pepingen van 24 mei 2016 om conform artikel 47bis van het gemeentedecreet de procedure te starten voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien juni 2016, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust