

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 237.338 van 10 februari 2017
in de zaak A. 221.385/X-16.852.**

In zake : Eddy TIMMERMANS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Ghysels, Kris Wauters en Jo Rams
kantoor houdend te 1000 Brussel
Terhulpssteenweg 187
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE PEPINGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jürgen De Staercke
kantoor houdend te 9550 Herzele
Dries 77
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

1. André DE ROUBAIX
2. Luc DECRICK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bob Martens
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 106
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 2 februari 2017, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Pepingen van 24 januari 2017 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 en een administratief dossier ingediend.

Met een verzoekschrift van 6 februari 2017 hebben André De Roubaix en Luc Decrick gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 februari 2017, om 10.30 uur.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Jan Ghysels en Jo Rams, die verschijnen voor verzoeker, advocaat Jürgen De Staercke, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaten Bob Martens en Jorren Garrez, die verschijnen voor de tussenkomende 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 bestuursmeerderheid wordt gevormd door LVB en N-VA. 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 besluit de gemeenteraad een eerste keer tot de vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente. Vermits de bemiddeling door de provinciegouverneur niet succesvol is, beslist op 24 mei 2016 de gemeenteraad conform artikel 47bis van het gemeentedecreet de procedure voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen te starten.

Die beslissing wordt bij arrest nr. 235.032 van 10 juni 2016 in haar tenuitvoerlegging geschorst omdat de feiten in het gemeenteraadsbesluit van 16 februari 2016 geen structurele onbestuurbaarheid van de gemeente lijken uit te wijzen.

Op 18 juli 2016 beslist de gemeenteraad een tweede keer de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente vast te stellen.

Nadat de gemeenteraad op 27 september 2016 de voormelde gemeenteraadsbesluiten van 16 februari 2016, 24 mei 2016 en 18 juli 2016 heeft ingetrokken, beslist hij een derde keer tot de vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente. Onder meer wordt daarin geconcludeerd:

- “Het bestuur is duurzaam onmogelijk
- Het meerjarenplan 2016-2019 werd reeds 4 maal geagendeerd en reeds 4 maal niet goedgekeurd;
- Het budget 2016 werd reeds 4 maal geagendeerd en reeds 4 maal niet goedgekeurd;
- Ten gevolge van het uitblijven van de goedkeuring van de begroting, is de gemeente veroordeeld tot het werken met voorlopige twaalfden, dit reeds gedurende een tijdsbestek van 9 maanden(!). Bovendien diende de gemeente hierbij reeds 2 maal een verzoek te richten aan de bevoegde minister om een afwijking te verkrijgen op de maximale grens van 3 maanden;
- De huidige bestuursploeg geniet op permanente wijze niet langer de steun van een meerderheid van de gemeenteraadsleden;

- Verzoeningspogingen van de nieuwe meerderheid tot samenwerking (zie voorstel éénheidscollege op de gemeenteraadszitting van 21 januari 2016 [...]) werden door het bestuur van de gemeente meermaals afgewezen;
- Een onherstelbare, structurele vertrouwensbreuk is aanwezig tussen onafhankelijk schepen Peter Lacres en de LVB & N-VA coalitie van de gemeente. Zo hebben de CD&V-sp.a fractie en schepen P. Lacres op 15 mei 2016 een samenwerkingsovereenkomst 2016-2018 afgesloten [...];
- Agendapunten op gemeenteraadszittingen worden niet meer behandeld of niet goedgekeurd of zelfs afgevoerd. Slechts dagelijkse, lopende zaken zonder financiële gevolgen voor de gemeente verkrijgen nog goedkeuring.”

In het verslag van 2 januari 2017 over zijn bemiddelingsopdracht concludeert de gouverneur dat een herstel van de bestuursmeerderheid met LvB, N-VA en P. Lacres “volkomen uitgesloten” lijkt.

De gemeenteraad neemt op 24 januari 2017 kennis van de brief van 13 januari 2017 waarin de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding meedeelt dat de bemiddeling niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd en dat een verderzetting van de huidige coalitie niet mogelijk blijkt. Eveneens op 24 januari 2017 beslist de gemeenteraad conform artikel 47*bis* 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 6 februari 2017 vragen A. De Roubaix en L. Decrick, gemeenteraadsleden te Pepingen, in het geding te mogen tussenkomen. Zij zetten uiteen voordeel te kunnen halen uit de bestreden beslissing.

Er is reden het verzoek tot tussenkoms in te willigen.

V. Schorsingsvoorwaarden

5. 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.

VI. Voorwaarde van een ernstig middel

Standpunt van verzoeker

6. Verzoeker voert in een enig middel de schending aan van de artikelen 10, 11, 41 en 162 van de Grondwet, artikel 47*bis* van het gemeentedecreet, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel, evenals machtsafwending, meer bepaald doordat het voortbouwt op het besluit van de gemeenteraad van 27 september 2016 tot vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente.

In eerste instantie benadrukt verzoeker dat uit de keuze van de Vlaamse decreetgever voor legislatuurcolleges volgt dat de procedure van artikel 47*bis* van het gemeentedecreet niet kan worden aangewend om, los van enig inhoudelijk debat over het bestuur van de gemeente, uitvoering te geven aan de loutere wil van sommigen om een nieuw samengesteld schepencollege tot stand te zien komen. De noodzakelijk strikte interpretatie van de structurele onbestuurbaarheid vereist langdurige en ernstige “inhoudelijke, ten gronde gaande beleidsmatige meningsverschillen tussen de partijen van de meerderheid over het bestuur van de gemeente”. Gemeenteraadsbesluiten die de resultante zijn van een uitdrukkelijk gewilde en zelf georganiseerde obstructie van het bestuur louter met het oog op het opzeggen van het vertrouwen in het zittende schepencollege en met de enige bedoeling een nieuw schepencollege op de been te brengen, kunnen niet in aanmerking worden genomen om op wettige wijze tot de vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid in de zin van artikel 47*bis* van het gemeentedecreet te komen.

Er anders over oordelen zou ook niet conform het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel zijn. Dit gelijkheidsbeginsel wordt geschonden wanneer zowel de gemeenteraadsleden die ernstige inhoudelijke, ten gronde gaande meningsverschillen over het beleid van de gemeente hebben als de gemeenteraadsleden die zonder dergelijke meningsverschillen destabilisatiemanoeuvres ondernemen, allen regelmatig tot een coalitiewissel kunnen besluiten op grond van artikel 47*bis* van het gemeentedecreet. Eventueel dient ter zake een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te worden gesteld.

Voorts moeten, volgens verzoeker, de discussies over het bestuur te situeren zijn bij het college van burgemeester en schepenen. Er moet aan de hand van bewijskrachtige overtuigingsstukken worden aangegeven dat het college van burgemeester en schepenen het permanent en langdurig niet eens geraakt.

Vervolgens meer concreet ingaand op de gemeenteraadsbeslissing van 27 september 2016, betwist verzoeker onder meer dat het schepencollege geen uitwerking geeft aan de beslissingen van de gemeenteraad. Het zijn de oppositie en P. Lacres zelf die tot viermaal toe op grond van een inhoudsloze argumentatie weigeren de aanpassing van het meerjarenplan en het daaraan gekoppeld budget goed te keuren, niettegenstaande het conform de verschillende beslissingen van de gemeenteraad is opgesteld. Er wordt op geen enkele wijze aannemelijk gemaakt dat het schepencollege de besluiten van de gemeenteraad miskent of negeert, laat staan dat het schepencollege of enig ander gemeentelijk orgaan niet langer op duurzame wijze zou kunnen functioneren omwille van inhoudelijke, ten gronde gaande discussies omtrent het bestuur van de gemeente. Het tegendeel is waar. De gemeenteraad overweegt in zijn besluit van 27 september 2016 zelf dat het college nog steeds de dagdagelijkse, lopende zaken waarneemt.

Beoordeling

7. 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 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 uitzonderlijk geval van blokkering voordoet.

8. Zoals de Raad van State de kern van verzoekers middel vooralsnog begrijpt, kon de gemeenteraad niet rechtmatig op 27 september 2016 tot de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente besluiten bij gebrek aan “inhoudelijke, ten gronde gaande discussies omtrent het bestuur van de gemeente”. Volgens verzoeker kunnen immers alleen “ernstige inhoudelijke, ten gronde gaande meningsverschillen over het beleid van de gemeente” de structurele onbestuurbaarheid staven.

Het is een uitgangspunt dat de Raad van State in de huidige stand van de procedure niet bijvalt.

9. De structurele onbestuurbaarheid van de gemeente lijkt vóór alles een feitelijke aangelegenheid die met voorbeelden uit de praktijk van het bestuur van de gemeente moet worden bewezen. Die structurele onbestuurbaarheid is op het eerste gezicht niet minder reëel omdat de voorbeelden die ter staving ervan worden aangevoerd, niet doen blijken van grondige, inhoudelijke meningsverschillen.

Ook de permanente en ernstige obstructie, die in oorsprong finaal zou teruggaan op een aangeboren wispelturigheid of een gekneusd ego van de een of ander, kan op het eerste gezicht de toepassing van artikel 47*bis* van het gemeentedecreet verantwoorden.

10. Volgens het voorlopig oordeel van de Raad van State maakt het voor de vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente en de mogelijkheid om van het artikel 47*bis* van het gemeentedecreet toepassing te maken, geen verschil uit naargelang er al dan niet inhoudelijke discussies aan de onbestuurbaarheid ten grondslag liggen.

Naar verzoeker zelf betoogt, bestaat het doel van de bepaling erin “te remediëren aan situaties waarbij het bestuur van de gemeente permanent en ernstig ontregeld is”. Het lijkt te dien aanzien niet wezenlijk ter zake te doen of “het bestuur van de gemeente louter door bewuste destabilisatiemanoeuvres permanent ontregeld is zonder dat er sprake is van permanente en ernstige ten gronde gaande meningsverschillen over het bestuur van de gemeente”, dan wel of “het bestuur van de gemeente zonder bewuste destabilisatiemanoeuvres permanent ontregeld is”.

11. Ter zitting verduidelijkt verzoeker dat hij niet verlangt dat hieromtrent reeds in het kader van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof gesteld wordt.

12. Terecht wijst verzoeker erop dat de feiten die ter bewijs van de structurele onbestuurbaarheid worden aangevoerd, meer moeten behelzen dan de loutere wilsuïting om een nieuw samengesteld schepencollege tot stand te zien komen. Tijdens de parlementaire voorbereiding van het artikel 47*bis* van het gemeentedecreet is uitdrukkelijk overwogen dat de onbestuurbaarheidsprocedure “geen motie van wantrouwen zoals in Wallonië” inhoudt (verslag namens de commissie, *Parl.St.* Vl. Parl. 2011-2012, nr. 1467/14, 15).

Om die reden ging de Raad van State er, gelet op de particuliere toedracht van de zaak, in zijn arrest nr. 235.032 van 10 juni 2016 met verzoeker op het eerste gezicht in mee om de weigering van de gemeenteraad van 16 februari 2016 tot goedkeuring van een aangepast meerjarenplan 2014-2019 en van een budget 2016 (anderhalve maand na het ingaan van de voorlopige

twaaelfden), niet te aanzien als een feit dat de structurele onbestuurbaarheid kan staven.

13. Intussen evenwel zijn het meerjarenplan en het budget nog altijd niet goedgekeurd geraakt, zelfs niet na een vierde keer te zijn geagendeerd, waardoor, zoals in de gemeenteraadsbeslissing van 27 september 2016 wordt overwogen, de gemeente al gedurende negen maanden met voorlopige twaaelfden moet werken en reeds tweemaal de bevoegde minister om een afwijking moest vragen op de maximale grens van drie voorlopige twaaelfden.

Met de verwerende partij en de tussenkomen de partijen wordt aangenomen dat hieraan een bijzonder gewicht mag worden toegekend.

14. Overigens was destijds, in de zaak die tot het arrest nr. 235.032 (randnummer 8) leidde, ook verzoeker van oordeel dat de omstandigheid dat “een gemeente gedurende een langere tijd met voorlopige kredieten moet werken” indicatief kan zijn voor een toestand van structurele onbestuurbaarheid.

Als hij dit in de voorliggende zaak niet herhaalt en van mening is dat thans de veelvuldige weigeringen om het meerjarenplan en het budget goed te keuren geen feiten zijn die een structurele onbestuurbaarheid aantonen, dan is het omdat de weigeringen zijns inziens niet gebaseerd zijn op “inhoudelijke, ten gronde gaande discussies omtrent het bestuur van de gemeente”.

Zoals hiervoor *sub* randnummer 9 en 10 uitgelegd, doet dit op het eerste gezicht evenwel niet ter zake.

15. Voorts moet op het eerste gezicht worden bijgeval len dat, zoals in de gemeenteraadsbeslissing van 27 september 2016 wordt aangegeven, de huidige bestuursploeg op permanente wijze niet langer de steun van de meerderheid van de gemeenteraadsleden geniet en dat agendapunten die het college van burgemeester en schepenen bij de gemeenteraad aanbrengt zo goed als massaal worden afgevoerd. Aldus is ook de vaststelling van de gouverneur in

het verslag van 2 januari 2017 over zijn bemiddelingspoging: “Alle agendapunten die door het college worden geagendeerd, worden uit protest tegen het huidige bestuur meteen weggestemd door de alternatieve meerderheid in de gemeenteraad.”

Daar doet, zoals gezien, de omstandigheid dat die afvoering, sinds 16 februari 2016, beweerdelijk de resultante is van een “inhoudsloze motivering die allerm minst inhoudelijke, ten gronde gaande discussies omtrent het betuur van de gemeente bloot legt”, niets aan af.

Evenmin lijkt het besproken gegeven aan betekenis te verliezen doordat het college van burgemeester en schepenen – dat slechts over een delegatie van bevoegdheden tot 1.750 euro beschikt – nog steeds de dagelijkse, lopende zaken zou waarnemen. Het waarnemen van wat in de gemeenteraadsbeslissing van 27 september 2016 heet de “dagdagelijkse, lopende zaken zonder financiële gevolgen voor de gemeente” te zijn, spreekt een fundamentele verlamming van het gemeentelijk bestuur niet beslissend tegen.

16. Nu verzoeker er niet kan van overtuigen dat bij de beoordeling van de structurele onbestuurbaarheid van een gemeente geen rekening mag worden gehouden met feiten die niet berusten op een inhoudelijke discussie over het beleid van de gemeente, wordt ten minste in de huidige stand van de procedure tevens aangenomen dat (reeds) op grond van de hiervoor besproken feitelijke gegevens de gemeenteraad op 27 september 2016 zonder de grenzen van de redelijkheid te buiten te gaan tot de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente in de zin van artikel 47*bis* van het gemeentedecreet kon besluiten.

17. Het enige middel is niet ernstig.

Hieruit volgt dat alvast één van de cumulatieve grondvoorwaarden voor een schorsing niet is vervuld. Deze vaststelling volstaat om de vordering in haar geheel te verwerpen.

BESLISSING

1. Het verzoek van André De Roubaix en Luc Decrick tot tussenkomst wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien februari 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust