

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 67.240 van 1 juli 1997
in de zaak A. 73.796/IV-16.592.**

In zake : 1. Danny DELWICHE,
 wonende te ALKEN,
 Langveldstraat 24,
 2. André VANHEX,
 wonende te ALKEN,
 Onze Lieve Vrouwstraat 125

tegen :

de gemeente ALKEN.

D E R A A D V A N S T A T E , I V e K A M E R ,

Gezien het verzoekschrift dat Danny DELWICHE en André VANHEX op 28 maart 1997 hebben ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van :
"A. het besluit van 5 februari 1997 genomen door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Alken waarbij alle bevoegdheden van eerste verzoeker in zijn hoedanigheid van schepen werden ontnomen en hem vervolgens enkel en alleen de bevoegdheid 'ontwikkelingssamenwerking' werd toebedeeld en waarbij ook alle bevoegdheden van tweede verzoeker in zijn hoedanigheid van schepen werden ontnomen, uitgezonderd de bevoegdheid 'informatica',
en bij samenhang,
B. de beslissingen genomen tijdens hetzelfde schepencollege van 5 februari 1997 waarbij werd beslist dat de vergaderingen van het college van burgemeester en schepenen bij voorkeur zullen doorgaan op woensdagavond om 20 uur; de dossiers van het schepencollege ter inzage zullen liggen de dag voordien, dinsdag vanaf 17 uur in de schepenzaal tot woensdagavond 18.30 uur; de woensdag vanaf 18.30 uur tot 19 uur zijn de dossiers ter beschik-

king van de burgemeester, die de dossiers dan technisch voorbereidt samen met de secretaris.

C. de beslissing genomen tijdens hetzelfde schepencollege van 5 februari 1997 waarbij werd beslist het bureel van de eerste schepen toe te wijzen aan tweede schepen H. Verbrugge.

D. het besluit genomen door mevrouw de burgemeester op datum van 5 februari 1997 waarbij werd beslist dat bij ontstentenis of verhindering van de burgemeester, het ambt wordt waargenomen door schepen H. Verbrugge, bij ontstentenis of verhindering van schepen H. Verbrugge door schepen S. Sykora, bij ontstentenis of verhindering van schepen S. Sykora door schepen A. Achten.

E. de beslissing genomen door de gemeenteraad in zitting van 28 februari 1997 waarbij alle gemeentelijke afgevaardigden van V.L.D.-strekking, doch enkel en alleen deze van de V.L.D., in bepaalde intercommunale verenigingen werden vervangen door leden van de C.V.P. of S.P.";

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de artikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur F. DE BUEL;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 23 mei 1997 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 10 juni 1997;

Gehoord het verslag van Staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat L. COMANS, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en van Gemeentesecretaris W. THOMAS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur F. DE BUEL;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Gelet op het bij artikel 90, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste advies van de Auditeur-generaal;

1.1. Overwegende dat bij de samenstelling, op 1 januari 1995, van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Alken -bestaande uit de burgemeester en vijf schepenen- twee gemeenteraadsleden, verkozen op de lijst V.L.D., tot schepenen verkozen werden, met name de tweede verzoeker tot eerste schepenen en de eerste verzoeker tot vierde schepenen; dat bij de taakverdeling, waartoe het college van burgemeester en schepenen op 4 januari 1995 besloten heeft, de eerste verzoeker bevoegd is gemaakt voor de materies "financiën, sport, relaties O.C.M.W. en informatica" en de tweede verzoeker voor de materies "openbare werken, nutsvoorzieningen, informatie- en ombudsdienst"; dat de gemeenteraad van Alken op 3 februari 1997 overgegaan is tot de verkiezing van een nieuwe schepenen, ter vervanging van de ontslagnemende tweede schepenen Martens, gemeenteraadslid verkozen op de lijst C.V.P., en dat Andrea ACHTEN, gemeenteraadslid verkozen op de lijst S.P., tot schepenen verkozen is;

1.2.1. Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen op 5 februari 1997 drie beslissingen

genomen heeft waarvan thans de schorsing gevorderd wordt; dat de eerste beslissing het tijdstip van de vergadering van het college van burgemeester en schepenen bepaalt, met name de verschuiving van de wekelijkse vergadering op woensdag van 19 naar 20 uur, en een regeling uitwerkt voor de inzage van de dossiers voor elke vergadering, met name "vanaf dinsdag 17 uur tot woensdag 18.30 uur", terwijl de dossiers "vanaf woensdagavond 18u30 (...) ter beschikking zijn van de burgemeester, die dan de dossiers bespreekt met de gemeentesecretaris"; dat de tweede beslissing de taakverdeling van de schepenen wijzigt; dat die beslissing verwijst naar het ontslag van schepen Martens, dat zij overweegt "dat er in het gemeentebestuur een nieuwe meerderheid is, namelijk CVP/SP i.p.v. CVP/VLD (en) dat het voor de goede orde en werking van het gemeentebestuur aangewezen is om deze taakverdeling binnen het college van burgemeester en schepenen te herzien", en dat de herverdeling van de taken tot gevolg heeft dat de tweede verzoeker, eerste schepen, belast wordt met de materie "ontwikkelingssamenwerking" en de eerste verzoeker, derde schepen, met de materie "informatica"; dat met de derde beslissing "als gevolg van de nieuwe meerderheid en omwille van de goede orde en een optimale werksituatie" de burelen van de schepenen in het gemeentehuis herschikt worden in die zin dat het bureel van tweede verzoeker wordt toegewezen aan tweede schepen Verbrugge terwijl de tweede verzoeker nu samen met eerste verzoeker hetzelfde bureel krijgt toegewezen;

1.2.2. Overwegende dat de burgemeester van de gemeente Alken op 5 februari 1997 besloten heeft dat zij, in geval van ontstentenis of verhindering in haar ambt, trapsgewijze zou vervangen worden door schepen Verbrugge, Sykora en Achten; dat de verzoekers ook deze beslissing in het voorwerp van de onderhavige vordering begrijpen;

1.2.3. Overwegende dat de gemeenteraad van Alken op 28 februari 1997 besloten heeft de vertegenwoordiging van de gemeente in 14 rechtspersonen waar de gemeente lid van is te wijzigen; dat de verzoekers verklaren, zonder hierin door de verwerende partij te worden tegengesproken, dat de wijziging uitsluitend betrekking heeft op de mandaten bij rechtspersonen waarin personen van de V.L.D.-strekking de gemeente vertegenwoordigden; dat het merendeel van die beslissingen verwijst naar het gegeven "dat de gemeenteraad van oordeel is dat het, gezien de gewijzigde bestuurssituatie, opportuun is de afvaardiging (in die rechtspersonen) te wijzigen"; dat de verzoekers ook deze beslissingen in het voorwerp van de onderhavige vordering begrijpen;

2. Overwegende dat de verzoekende partijen zich in de eerste plaats verzetten tegen de beslissing van 5 februari 1997 van het college van burgemeester en schepenen waarbij de bevoegdheden van de leden van het college worden gewijzigd; dat de samenhang die volgens de verzoekers het gelijktijdig bestrijden van nog andere beslissingen van het college van burgemeester en schepenen, van een beslissing van de burgemeester en van de beslissingen van de gemeenteraad rechtvaardigt, gelegen is in "het streven naar het volledig opzij schuiven van de democratisch verkozen VLD-schepenen en gemeenteraadsleden"; dat daargelaten de vraag of dat opzet volstaat om de verschillende beslissingen als dermate verknocht te beschouwen dat de rechtszekerheid de Raad van State gebiedt er in één arrest uitspraak over te doen -tegen alle beslissingen wordt één overkoepelend middel gestoeld op machtsafwendig aangevoerd; tegen de beslissingen van het schepencollege, van de burgemeester en van de gemeenteraad worden afzonderlijke middelen gesteund op machtsoverschrijding aangevoerd-, de Raad van State in ieder geval slechts de schorsing van de tenuitvoerlegging kan bevelen van die beslissingen waarvan ontvankelijk de schorsing gevorderd is, waarte-

gen een ernstig middel wordt aangevoerd en die aan de verzoekers een moeilijk te herstellen ernstig nadeel berokkenenen;

3. Overwegende dat de verzoekende partijen ervan uitgaan dat de drie beslissingen die het college van burgemeester en schepenen op 5 februari 1997 genomen heeft, te weten de taakverdeling onder de leden van het college, de vaststelling van het tijdstip van de wekelijkse vergadering en de toewijzing van een ander bureau aan de tweede verzoeker, in wezen geen maatregel van interne orde betreffen, maar dat zij ertoe strekken "de 2 schepenen van de V.L.D. als het ware volledig buiten spel te zetten en disciplinair te sanctioneren om reden dat zij niet behoren tot de zogenaamde nieuwe bestuursmeerderheid van C.V.P. en S.P."; dat zij dien-aangaande uiteenzetten wat volgt: de beslissingen van 5 februari 1997 kunnen niet gekoppeld worden aan enig reglement van orde waarin ooit de werking van het schepencollege of de bevoegdheden van de schepenen zou vastgelegd zijn en ook in de beslissing van 4 januari 1995 is niet gezegd dat de daar aangenomen taakverdeling gebeurd is "voor de interne orde" zodat er geen enkele noodzaak bestond om op 5 februari 1997 plots wel een maatregel van interne orde vast te stellen; ook hebben de twee verzoekers nooit geweigerd hun bevoegdheid uit te oefenen -zij hebben integendeel "steeds getrouw de vergaderingen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen bijgewoond en er de dossiers betreffende de hen toegewezen bevoegdheden onderzocht, voorbereid, voorgebracht en tenuitvoer gebracht"- zodat ook daarin geen reden kan worden gevonden om plots een reglement van orde aan te nemen; in feite komt de beslissing betreffende de bevoegdheidsverdeling neer op het ontnemen aan de verzoekende partijen van hun bevoegdheid, want in een "kleine landelijke gemeente als Alken" betreffen de bevoegdheden "ontwikkelingssamenwerking" en "informatica" geen "volwaardige portefeuille";

er is aangenomen dat een wijziging aan de bevoegdheidsverdeling onder schepenen de goede werking van het college niet mag belemmeren of verzwaren -zo mag zij niet tot gevolg hebben dat één schepen van al zijn taken wordt ontlast-, maar dit zal in Alken het geval zijn vermits ten gevolge van de bestreden taakverdeling nog slechts vier van de zes leden van het schepencollege "over reële taken beschikken" en vermits de vergadering van het college van burgemeester en schepenen derwijze wordt gepland dat de twee verzoekers nog slechts aanwezig kunnen zijn op de vergadering waar de eerder door de C.V.P.- en S.P.-schepenen genomen beslissingen "geformaliseerd en genotuleerd worden"; de nieuwe taakverdeling tast, doordat de verzoekers ontlast worden van de voorbereiding en uitvoering van in het college besproken dossiers, hun rechten aan en beïnvloedt hun juridische positie, zij vormt een disciplinaire sanctie -want gesteund op een bepaalde houding of opvatting van de verzoekers- en beïnvloedt de werking van het schepencollege en het bestuur van de gemeente vermits de wet het aantal schepenen precies bepaald heeft en voor een gemeente als Alken per 1 januari 1995 zelfs heeft verhoogd in functie van de verruiming van de materies waarmee de leden van het schepencollege zich moeten bezighouden; om al die redenen kan de nieuwe taakverdeling niet als een maatregel van interne orde bestempeld worden; zij kan dit ook niet omdat zodoende inbreuk gepleegd wordt op het recht van de verzoekende partijen om deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden, zoals dat hun gewaarborgd wordt door artikel 25 van het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en op een aantal fundamentele beginselen waarop onze rechtsorde is gebouwd miskend;

4.1. Overwegende dat in dit geval de vraag rijst naar de juridische kwalificatie van de wijziging aan een binnen een college van burgemeester en schepenen tot stand gebrachte interne werkverdeling met betrekking tot

de bevoegdheden die aan het college zelf zijn toevertrouwd en de daarmee verband houdende bevoegdheid van de Raad van State om die wijziging desgevallend te vernietigen;

4.1.1.1. Overwegende dat, naar blijkt uit titel I, hoofdstuk III, juncto titel II, hoofdstuk II van de nieuwe gemeentewet, het college van burgemeester en schepenen een beraadslagende vergadering is welke haar bevoegdheden collectief uitoefent, behoudens voor sommige welbepaalde bevoegdheden die de wet aan bepaalde door het college aan te wijzen schepenen toewijst, maar welke hier niet in het geding zijn; dat in zoverre het college de hem toekomende bevoegdheden onder zijn leden verdeelt, het daarbij niet gaat om de eigenlijke beslissingsbevoegdheid maar om een taakverdeling met betrekking tot de voorbereiding en uitvoering van de door het college zelf te nemen beslissingen; dat desondanks die interne taakverdeling, die het voorwerp kan zijn van een uitdrukkelijke beslissing, in werkelijkheid bron is van een ruime feitelijke en politieke macht zodat de wijziging van die taakverdeling, inzonderheid wanneer zij, zoals te dezen, aan bepaalde schepenen nagenoeg de volheid van hun feitelijke bevoegdheden ontnemt, met recht door de betrokkenen wordt gezien als een aantasting van hun feitelijke positie binnen het college en dus als een maatregel die hun persoonlijke situatie nadelig beïnvloedt; dat evenwel die vaststelling niet lijkt te volstaan om die taakverdeling binnen de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State te brengen;

4.1.1.2. Overwegende, immers, dat, anders dan in het geval van een door het bestuur opgericht administratieve dienst, waar de taakverdeling en de toewijzing van individuele opdrachten uitsluitend functie kunnen zijn van het dienstbelang, het college van burgemeester en schepenen blijkens artikel 15 van de Nieuwe Gemeentewet

een politiek bestuursorgaan is in die zin dat het normaal de emanatie is van de politieke meerderheid in de gemeenteraad, verantwoordelijk tegenover die gemeenteraad; dat bij de verdeling van de bevoegdheden in de schoot van het college politieke maatstaven kunnen gelden waarover de Raad van State zich in beginsel niet uit te spreken heeft; dat de politieke dimensie die, aldus bezien, de werking van het schepencollege bevat, de Raad van State in principe lijkt te verhinderen zijn wettigheidstoezicht uit te oefenen op de taakverdeling die binnen het schepencollege wordt beslist en dus ook op de wijzigingen die nadien aan die taakverdeling wordt gebracht; dat de Raad van State die politieke dimensie wel terzijde kan laten wanneer uit de gegevens van de zaak blijkt dat de taakverdeling of de wijziging ervan ertoe strekt een lid van het schepencollege persoonlijk te treffen om een reden die niet gesteund is op het door de wet ingestelde politiek evenwicht tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen;

4.1.2. Overwegende dat in het onderhavige geval, zoals blijkt uit de aan verschillende van de thans bestreden beslissingen voorafgaande overwegingen, het buiten betwisting is dat de bestreden taakverdeling het uitsluitend gevolg is van de wisseling van de politieke meerderheid in de gemeenteraad en zonder dat aan de verzoekers enig persoonlijk verwijt is gemaakt; dat de Raad van State derhalve geen toezicht vermag uit te oefenen op die beslissing waarbij de taakverdeling binnen het schepencollege wordt gewijzigd;

4.1.3. Overwegende dat de omstandigheid dat de bestreden taakverdeling, in zover zij aan de verzoekende partijen de verantwoordelijkheid voor bijna alle materies ontnemt en dus de overige leden van het schepencollege op evenredige wijze overmatig belast, een onevenredigheid bewerkstelligt tussen de werkzaamheden verbonden aan de verschillende schepenambten, terwijl

precies de nieuwe gemeentewet voor een gemeente als Alken een college van zes leden als norm heeft gesteld om een behoorlijke afhandeling van de werkzaamheden mogelijk te maken, in het onderhavig geval voor de Raad van State geen reden mag zijn om zich met de wettigheid van de taakverdeling in te laten; dat immers ook op dit punt vastgesteld wordt dat de bestreden taakverdeling het rechtstreeks gevolg is van de beslissing van de gemeenteraad om een gemeenteraadslid dat niet verkozen is op een lijst die reeds in het schepencollege vertegenwoordigd was tot schepen te verkiezen -een wijziging in de politieke meerderheid dus-; dat, vermits de wet de samenstelling van het college van burgemeester en schepenen koppelt aan de politieke meerderheid in de gemeenteraad -met dien verstande evenwel dat een wijziging van de politieke meerderheid in de gemeenteraad hem niet toelaten het vertrouwen aan een schepen te ontzeggen en hem te ontslaan- en vermits de wet daarmee op het stuk van de werking van het gemeentebestuur de eensgezindheid wil bewerkstelligen tussen het beraadslagend en het uitvoerend orgaan, het aan het schepencollege niet verboden is op het terrein dat het zijne is gestalte te geven aan die gewijzigde politieke situatie die het door door de gemeenteraad wordt opgedrongen; dat derhalve, indien de visie van de verzoekers kan worden bijgevalen dat de bestreden beslissing de inhoud van hun schepenambt zodanig uitholt dat hun nog slechts een formele bevoegdheid rest en de andere schepenen zwaarder belast, dit het gevolg is van het politiek motief dat bij de gemeenteraad op het ogenblik van de verkiezing van een nieuwe schepen heeft gespeeld en waarover de Raad van State geen uitspraak vermag te doen ;

4.1.4. Overwegende, samenvattend, dat de Raad van State moet vaststellen dat, omwille van de specifieke reden die aan de bestreden taakverdeling ten grondslag ligt, te weten de gewijzigde politieke meerderheid in de gemeenteraad en de dienovereenkomstig gewijzigde

samenstelling van het college van burgemeester en schepenen, de beslissing van het schepencollege om de onderlinge taakverdeling van de schepenen te wijzigen aan zijn wettigheidstoezicht lijkt te ontsnappen; dat de vordering tot schorsing van die beslissing derhalve verworpen wordt;

4.2.1. Overwegende dat, met betrekking tot het moeilijk te herstellen ernstig nadeel, dat de verzoekende partijen in een globale uiteenzetting aanvoeren dat zij, in vergelijking met de andere leden van het college van burgemeester en schepenen, ongelijk behandeld worden omdat zij "geen waardige portefeuille" meer krijgen en omdat de burgemeester hen uitsluit van de plaatsvervanging; dat zij daarin -en wat tweede verzoeker betreft komt daar nog bij dat hij het bureau van de eerste schepen moet ontruimen- een niet te herstellen nadeel zien vermits, hoewel zij "een mandaat uitoefenen als verkozene van het volk en de gemeenteraad", zij toch "duidelijk als minderwaardig en uitgesloten behandeld" worden; dat zij verder betogen dat zij in de onmogelijkheid worden geplaatst om hun mandaat van schepen naar behoren uit te oefenen, vermits het schepencollege nu zijn beslissingen neemt tijdens "zogenaamde technische besprekingen die het schepencollege voorafgaan", dat zij zich niet meer kunnen "bekwamen in de materies die zij voordien met hart en ziel ter harte namen" hetgeen hun een onherstelbare intellectuele en wetenschappelijke achterstand zal bezorgen, dat zij nu het slachtoffer zijn van verdachtmakingen en insinuaties, dat zij gekrenkt worden in hun naam, faam en reputatie, dat hun volgend verkiezingsresultaat onmiskenbaar negatief beïnvloed zal worden, dat zij een zwaar moreel nadeel lijden en dat zij, als inwoner van de gemeente een onherstelbaar nadeel lijden doordat de bestreden beslissingen de goede werking van het schepencollege hinderen vermits zij de overige schepenen zodanig belasten dat zij hun taken niet meer naar behoren kunnen vervullen;

4.2.2.1. Overwegende dat, gelet op het in 4.1. gestelde, de Raad van State geen acht slaat op het nadeel dat de verzoekende partijen betrekken op de beslissing waarbij de taakverdeling van de schepenen gewijzigd wordt; dat het met name gaat om het nadeel dat voortvloeit uit het minimaliseren van hun portefeuille, uit de onmogelijkheid om ervaring op te doen en uit de overbelasting van bepaalde leden van het college;

Overwegende dat de verzoekende partijen geen uiteenzetting geven van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat zij persoonlijk ondergaan door de beslissingen waarbij de gemeenteraad een einde maakt aan het mandaat dat personen van hun gezindheid bekleden in verenigingen waar de gemeente lid van is;

4.2.2.2. Overwegende dat de verzoekende partijen een nadeel zien in de minorisering die zij beiden ondergaan door de beslissing van de burgemeester om zich in geval van verhindering te laten vervangen door de schepenen die verkozen zijn op lijsten die de nieuwe politieke meerderheid in de gemeenteraad vormen, in de minorisering die tweede verzoeker ondergaat door de beslissing van het schepencollege om hem het bureau van de eerste schepenen te ontnemen en in het aantasten van hun goede naam en faam;

Overwegende dat het moreel nadeel dat de verzoekende partijen aldus bepleiten sterk gerelativeerd moet worden omdat het niet aan hun persoonlijke gedraging te wijten is, maar aan de gewijzigde politieke situatie in de gemeenteraad; dat, aldus bezien, dit nadeel goedge maakt kan worden door de vernietiging van de bestreden beslissingen;

4.2.2.3. Overwegende dat verzoekers een ander nadeel zien in de te verwachten negatieve invloed van het

gebeuren op hun stemmenresultaat in de eerstkomende verkiezingen;

Overwegende dat de verzoekende partijen als lid van het schepencollege niet uitgesloten worden van deelneming aan het beheer van de gemeente; dat zij zich als zodanig op hun hoedanigheid van schepen kunnen blijven beroepen; dat de omstandigheid dat de meerderheid van het schepencollege hun tegen hun wil in bepaalde bevoegdheden ontnomen heeft niet noodzakelijk in hun nadeel moet spelen wanneer zij zich met het oog op komende verkiezingen tegenover de kiezer zullen verantwoorden;

4.2.2.4. Overwegende tenslotte dat het nadeel, voortvloeiend uit de beslissing waarbij het aanvangsuur van de vergadering van het schepencollege van 18 naar 19 uur verschoven wordt, onmogelijk voorkomen kan worden door de schorsing van die beslissing; dat immers de verzoekende partijen dat nadeel leggen in de verwachting of de vrees dat de nieuwe politieke meerderheid in het college van burgemeester en schepenen voorafgaand aan de officiële vergadering van het college een vergadering zal houden waarop de verzoekers niet aanwezig zijn en waar de beslissingen echt genomen worden zodat de daaropvolgende vergadering met hun aanwezigheid nog slechts betrekking zal hebben op het formaliseren van de voordien in beperkte kring genomen beslissingen;

4.3. Overwegende dat in die omstandigheden de verzoekende partijen het voor de Raad van State niet aannemelijk maken dat de ontvankelijk bestreden beslissingen hun een moeilijk te herstellen ernstig nadeel berokkenen;

5. Overwegende dat voor geen enkele van de bestreden beslissingen alle voorwaarden vervuld zijn opdat de Raad van State er de schorsing van de tenuitvoerlegging zou kunnen van bevelen,

B E S L U I T :

Enig artikel.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 1 juli 1900 zevenennegentig, door de IVe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. BORRET,	kamervoorzitter,
	D. VERBIEST,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

A. WIJNANTS.

De voorzitter,

J. BORRET.