

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 3 april 1998 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende opheffing van artikelen 7 en 8 van titel IV van het decreet van 10 vendémiaire jaar IV «sur la police intérieure des communes»" (Parl. St., Vl. Parl., 1997-98, nr. 879-1), en op 28 januari 1999 om mededeling van dat advies verzocht binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 2 februari 1999 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat "de Commissie het (voorstel) nog voor het einde van deze legislatuur wenst af te handelen".

*

*

*

1. De artikelen 7 en 8 van titel IV van de wet van 10 vendémiaire jaar IV (2 oktober 1795) "sur la police intérieure des communes de la république" luiden als volgt :

"Art. 7. Lorsque des ponts auront été rompus, des routes coupées ou interceptées par des abattis d'arbres ou autrement, dans une commune, la municipalité ou l'administration municipale du canton les fera réparer sans délai aux frais de la commune, sauf son recours contre les auteurs du délit.

Art. 8. Cette responsabilité de la commune n'aura pas lieu, dans les cas où elle justifierait avoir résisté à la destruction des ponts et des routes, ou bien avoir pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir pour prévenir l'événement, et encore dans le cas où elle désignerait les auteurs, provocateurs et complices du délit, tous étrangers à la commune".

.../...

Die bepalingen moeten in hun context gelezen worden.

Titel IV van de wet handelt, blijkens het opschrift ervan, over de aansprakelijkheid van de gemeente voor bepaalde misdrijven die op haar grondgebied gepleegd zijn. Zoals uit artikel 1 van die titel afgeleid kan worden, gaat het voornamelijk om misdrijven die met openlijk machtsvertoon of met geweld gepleegd zijn, en die het rechtstreeks of onrechtstreeks gevolg zijn van gewapende of ongewapende betogingen of samenscholingen (1).

De aansprakelijkheid die de wetgever aldus op de gemeente gelegd heeft, steunt op een vermoeden van fout, meer bepaald op het vermoeden dat de gemeente niet de nodige maatregelen genomen heeft om de bedoelde misdrijven te voorkomen. De gemeente kan van haar aansprakelijkheid enkel ontheven worden in de gevallen bedoeld in de artikelen 5 en 8 van de wet (2).

De bepalingen van de wet van 10 vendémiaire jaar IV leggen aldus niet enkel de verplichting op aan de gemeenten om ervoor te zorgen dat betogingen en samenscholingen niet

(1) Er is sprake van openlijk machtsvertoon ("force ouverte") of geweld ("violence") als er een feitelijkheid is die een aanslag op personen of goederen inhoudt, en als die waarneembaar is (zodat ze verhinderd kan worden) (Cass., 7 april 1927, Pas., 1927, I, 208).

(2) Cass., 3 februari 1887, met concl. proc.-gen. Mesdach de ter Kiele, Pas., 1887, I, 62; Cass., 25 juni 1896, Pas., 1896, I, 229; Cass., 9 oktober 1919, Pas., 1919, I, 220.

uit de hand lopen (1), maar stellen de gemeenten ook aansprakelijk voor de schade die door een betoging of een samenscholing wordt veroorzaakt (2).

Aldus bepaalt artikel 7 dat, als bruggen of wegen beschadigd zijn, de gemeente die op haar kosten moet herstellen, onder voorbehoud van haar recht van verhaal tegen de daders. Artikel 8 bepaalt dat de gemeente van die aansprakelijkheid slechts ontheven is, als ze kan aantonen dat ze zich tegen de beschadiging verzet heeft of dat ze alle maatregelen genomen heeft om de beschadiging te voorkomen, of nog als ze de daders en mededaders kan aanwijzen en dezen allen van buiten de gemeente blijken te zijn. Overigens moet opgemerkt worden dat de tekst van de artikelen 7 en 8 niet uitsluit dat die bepalingen ook toegepast kunnen worden op individuele daders, buiten elke betoging of samenscholing om (3). In elk geval blijft echter vereist dat de schade het gevolg is van een misdrijf.

-
- (1) In geval van oproer, kwaadwillige samenscholing, ernstige stoornis van de openbare rust of andere onvoorziene gebeurtenissen, kan de burgemeester politie-verordeningen maken (artikel 134, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet).
- (2) Cass., 7 september 1962, met concl. advoc.-gen. W.J. Ganshof van der Meersch, R.W., 1962-63, 645.
- (3) Het Hof van Cassatie lijkt er evenwel van uit te gaan dat de bepalingen van titel IV van de wet van 10 vendémiaire jaar IV enkel toegepast kunnen worden in geval van betogingen of samenscholingen (Cass., 12 januari 1967, Arr. Cass., 1967, 571. Het ging in de bedoelde zaak om telegraafpalen die door een of meer onbekend gebleven daders over de weg waren gelegd, teneinde het verkeer te belemmeren. Volgens het Hof van Cassatie kon de bestuurder die tegen die palen aan-gebotst was, zich niet beroepen op de wet van 10 vendémiaire jaar IV).

2. Uit het voorgaande blijkt dat de bepalingen waarvan de opheffing beoogd wordt, niets te maken hebben met het instorten van bruggen en het geblokkeerd geraken van wegen, als gevolg van door stormschade ontwortelde en neergevallen bomen. Dit is nochtans de lezing waarvan de indiener van het voorstel uitgaat (1), kennelijk op grond van een antwoord dat hem destijds door de toenmalige Gemeenschapsminister van Openbare Werken en Verkeer verstrekt is (2).

Het is voornamelijk tegen de gevolgen van een dergelijke lezing dat het voorstel gericht is. De indiener wil de gemeente niet langer laten instaan voor alle kosten van herstel, en wil integendeel "dat het gewest alle kosten van de gewestwegen, ook degene als gevolg van overmacht - zoals stormschade - op zich neemt" (3).

Nu de wet van 10 vendémiaire jaar IV geen regeling inhoudt van de aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van andere oorzaken dan handelingen die een misdrijf uitmaken, i.h.b. naar aanleiding van betogingen of samenscholingen, kan met de opheffing van de artikelen 7 en 8 onmogelijk het doel bereikt worden dat beoogd wordt.

(1) Toelichting bij het voorstel, Parl. St., Vl. Parl., 1997-98, nr. 879-1, p. 2.

(2) Antwoord van de heer Sauwens, Gemeenschapsminister van Openbare Werken en Verkeer, op een vraag van de heer Suykerbuyk, over de vergoeding van door de gemeenten uitgevoerde werken ten gevolge van de stormschade, Parl. Hand., Vl. Raad, 18 april 1990, p. 1348.

(3) Toelichting bij het voorstel, aangehaald, p. 2.

Bovendien moet opgemerkt worden dat de regeling vervat in de genoemde wet betrekking heeft op de handhaving van de openbare orde en de veiligheid, aangelegenheden welke behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. De decreetgever is niet bevoegd om de artikelen 7 en 8 van titel IV op te heffen.

3. De Raad van State vestigt er de aandacht op dat de verplichting voor de gemeenten om te zorgen voor de veiligheid van de wegen in het algemeen opgelegd wordt bij artikel 135, § 2, eerste lid, en tweede lid, 1°, van de Nieuwe Gemeentewet.

Naar luid van die bepalingen hebben de gemeenten tot taak te voorzien in een goede politie, o.m. over de veiligheid op openbare wegen (eerste lid). Meer bepaald is aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeente toevertrouwd "alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op openbare wegen ..., hetgeen omvat ... de opruiming van hindernissen ..." (tweede lid, 1°).

Krachtens die bepalingen moet de gemeenteoverheid, tenzij een vreemde oorzaak die haar niet kan worden aangerekend haar belet haar beveiligingsverplichting na te komen, op haar grondgebied de veiligheid van het verkeer in de straten handhaven, en de nodige maatregelen bevelen om het verkeer opnieuw mogelijk te maken wanneer de veiligheid van de weggebruikers er niet meer verzekerd is. Die verplichting geldt zelfs op de gedeelten van de wegen die aan

.../...

het gewest toebehoren (1). Indien aan het gewest geen fout of nalatigheid verweten kan worden, en de schade evenmin het gevolg is van een gebrek van een zaak waarvoor het gewest verantwoordelijk is, kan de gemeente de door haar gedane kosten niet verhalen op het gewest.

Die regeling is een onderdeel van de organieke regeling inzake de gemeenten, welke behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. De decreetgever zou dan ook onbevoegd zijn om een voorstel aan te nemen, dat zou strekken tot de opheffing of de wijziging van de voornoemde bepalingen van de Nieuwe Gemeentewet.

4. De conclusie is dan ook, in de eerste plaats, dat het voorstel, zoals het geredigeerd is, niet tegemoetkomt aan de bekommernis van de indiener. Bovendien behoort noch de voorgestelde regeling, noch een regeling die zou beantwoorden aan de bedoeling van de indiener, tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

(1) Zie, bijv., Cass., 21 mei 1987, Arr. Cass., 1986-87, p. 1285, nr. 564; Cass., 10 oktober 1991, Arr. Cass., 1991-92, p. 138, nr. 79.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. PAS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER