

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

ALGEMENE VERGADERING

A R R E S T

**nr. 227.775 van 20 juni 2014
in de zaak A. 208.344/Abis-3**

In zake: CAPRASSE Véronique
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jérôme Sohier
kantoor houdend te 1000 Brussel
Emile De Motlaan 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Martel
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen
en advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46/1

I. Voorwerp van de memorie van verzoekster

1. De memorie, ingediend op 26 maart 2013, strekt tot het tenietdoen van het besluit van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand van 25 februari 2013 houdende de niet-benoeming van Véronique Caprasse tot burgemeester van de gemeente Kraainem.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 223.592 van 24 mei 2013 werden de debatten heropend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Eric Thibaut en auditeur Iris Verheven hebben een aanvullend verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 mei 2014.

Staatsraden Michel Pâques en Bert Thys hebben verslag uitgebracht.

Advocaten Jérôme Sohier en Manoël De Keukelaere, die verschijnen voor verzoekster, en advocaten Bart Martel, Bart Staelens en Pieter-Jan Staelens, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Eric Thibaut en auditeur Iris Verheven hebben 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. Tussenarrest nr. 223.592 van 24 mei 2013 van de Raad van State en de arresten 57/2014 en 58/2014 van 3 april 2014 van het Grondwettelijk Hof

3. Bij tussenarrest nr. 223.592 van 24 mei 2013 is de Raad van State ingegaan op de suggestie van de verwerende partij om aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag te stellen over de overeenstemming van artikel 13*bis* van de Nieuwe gemeentewet met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 4 van de Grondwet.

Het voormelde artikel 13*bis* van de Nieuwe gemeentewet, ingevoegd bij artikel 10/1 van de zogenaamde pacificatiewet van 9 augustus 1988, dat op zijn beurt werd ingevoegd bij bijzondere wet van 19 juli 2012, stelt een nieuwe procedure vast voor de benoeming van de burgemeesters van de randgemeenten en maakt de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd voor de beslechting van de betwisting van de weigering door de Vlaamse Regering van de definitieve benoeming van een door de gemeenteraad van één van die gemeenten voorgedragen kandidaat-burgemeester.

De gestelde prejudiciële vraag heeft betrekking op het voormelde wetsartikel in zoverre het een verschil in behandeling doet ontstaan tussen de kandidaat-burgemeesters in de randgemeenten en de

kandidaat-burgemeesters in de overige gemeenten van het Nederlandse taalgebied, doordat het voor de eerste categorie in een afwijkende procedure voorziet, waarbij een arrest van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak dat de weigering van de benoeming tot burgemeester tenietdoet, tot de definitieve benoeming van de betrokken kandidaat tot burgemeester leidt, ook indien de weigering tot benoeming wordt tenietgedaan wegens een externe illegaliteit in het algemeen of een vormgebrek in het bijzonder.

Aanleiding voor deze prejudiciële vraag was de vaststelling dat op 20 februari 2013 bij het Grondwettelijk Hof een beroep tot nietigverklaring van de bedoelde bijzondere wet van 19 juli 2012 werd ingesteld. Indien het Grondwettelijk Hof bij de behandeling van dat beroep zou vaststellen dat de door die bijzondere wet ingestelde nieuwe regeling van de benoeming van de burgemeesters van de randgemeenten ongrondwettig is, dan zou dit tot gevolg hebben dat de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak niet rechtsgeldig toepassing vermag te maken van de voorgeschreven bijzondere procedure en zij de zaak zelfs niet regelmatig ter behandeling voorgelegd krijgt. De Raad van State oordeelde daarom dat de vraag naar de grondwettigheid van de voormelde regeling eerst een antwoord diende te krijgen vooraleer de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak zou kunnen oordelen of zij het bij haar ingestelde beroep verder mag behandelen, volgens de procedure met toepassing waarvan het bij haar aanhangig is gemaakt.

4. Bij arrest nr. 57/2014 van 3 april 2014 heeft het Grondwettelijk Hof het zo-even vermelde beroep tot nietigverklaring van de bijzondere wet van 19 juli 2012 verworpen.

Bij arrest nr. 58/2014 van 3 april 2014 heeft het Grondwettelijk Hof voor recht gezegd dat de gestelde prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, omdat de in het geding zijnde bepaling op het kwestieuze punt op een keuze van de Grondwetgever berust.

5. Gelet op het standpunt van het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de gestelde prejudiciële vraag, vermag de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak het bij haar ingestelde beroep verder te behandelen, volgens de procedure met toepassing waarvan het bij haar aanhangig is gemaakt.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

6. Met een brief van 19 mei 2014 bezorgt de verwerende partij aan de Raad van State nog twee documenten: vooreerst een afdruk van 16 mei 2014 van een bericht op de website ‘de redactie.be’ met betrekking tot de verzending van de oproepingsbrieven te Kraainem “volgens taalaanhorigheid” en voorts een verslag van “de gemeenteraad van Kraainem van 13 mei 2014” ter attentie van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant.

De raadsman van de verwerende partij vermeldt in die brief dat “bij de interpretatie en de beoordeling van de intentie van de verzoekende partij effectief gekeken [mag] worden naar de uiteindelijk voltrokken ambtsdaad” en dat hij eraan houdt de voormelde documenten mede te delen “zodat [de Raad van State] daarvan kennis kan nemen vóór de zitting en zodat ook onze tegenpleiters, die dit schrijven en de stukken in kopie ontvangen, weten dat we tevens op deze aspecten zullen wijzen in de pleidooien die morgen zullen worden gehouden”.

7. Verzoekster vraagt de Raad van State ter terechtzitting om de voormelde brief en de bijgevoegde documenten uit de debatten te weren.

8. De voormelde brief kan evenwel slechts worden begrepen als de voorafgaande mededeling van gegevens en daarop gesteunde argumentatie die de verwerende partij tijdens haar pleidooi ter terechtzitting zou aanbrengen.

Als zodanig is die brief niet te beschouwen als een processtuk waarin door de procedureregeling niet is voorzien, maar wel als een loutere inlichting die door de Raad van State in aanmerking kan worden genomen.

Er is derhalve geen aanleiding om die brief en de bijgevoegde documenten uit de debatten te weren.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

9. Verzoekster voert in haar eerste middel de schending aan van de artikelen 30, 84 en 129, § 2, van de Grondwet, de onbevoegdheid van de auteur van de handeling, de schending van de artikelen 1 tot 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, het

ontbreken van aannemelijke en relevante motieven, het ontbreken van een adequate motivering, de manifeste beoordelingsfout en de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

In een eerste middelonderdeel betoogt verzoekster dat de Vlaamse overheid niet bevoegd is het taalgebruik in bestuurszaken voor de randgemeenten te regelen.

In een tweede middelonderdeel laat zij gelden dat de interpretatie van een federale wet uitsluitend de federale wetgevende macht toebehoort. Het motief van het bestreden besluit dat zij niet bereid is om de taalwetgeving na te leven zoals geïnterpreteerd door de toezichthoudende overheid, is volgens verzoekster dan ook onregelmatig. Dit geldt des te meer, zo stelt verzoekster, aangezien de federale wetgever speciaal voor deze aangelegenheid een Vaste Commissie voor Taaltoezicht heeft opgericht waaraan het exclusieve interpretatierecht ter zake toebehoort. Bovendien voegen de omzendbrieven waarin de toezichthoudende overheid de bestuurstaalwet interpreteert, een voorwaarde toe aan deze wet, aangezien ze de bestuursd systematisch ertoe verplichten hun wil te herhalen om administratieve documenten in het Frans te verkrijgen, terwijl de bestuurstaalwet niet in een dergelijke verplichting voorziet. Die omzendbrieven hadden bijgevolg aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State moeten worden voorgelegd. Omwille van hun onwettigheid dienen ze nu buiten toepassing te worden gelaten overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet.

In een derde middelonderdeel laat verzoekster gelden dat elke administratieve handeling moet worden gerechtvaardigd door juiste, relevante en aanvaardbare motieven. Zij stelt in dit verband vast dat het bestreden besluit overweegt dat, wanneer het gaat over het verzenden van de oproepingsbrieven bij de verkiezingen, zij niet bereid is de taalwetgeving na te leven zoals die door de toezichthoudende overheid bij omzendbrief is geïnterpreteerd en door de Raad van State rechtsgeldig is bevonden in zijn arresten van 23 december 2004 en 19 juni 2008. Zij wijst erop dat de bedoelde arresten de beroepen tot nietigverklaring waarover ze uitspraak doen, hebben verworpen en dat de auditeur-generaal van de Raad van State de toen aangevoerde middelen had onderzocht, maar tot de gemotiveerde conclusie was gekomen dat de bedoelde omzendbrief onwettig was. Volgens verzoekster is het door de verwerende partij thans ingeroepen motief alleszins ongepast, aangezien het hof van beroep te Bergen in een arrest van 21 januari 2011 expliciet heeft geoordeeld dat de omzendbrieven van het Vlaamse

Gewest moeten worden beschouwd als “wetgevende commentaren zonder reglementaire waarde” en tevens heeft benadrukt dat artikel 129, § 2, van de Grondwet belet dat het Vlaamse Gewest maatregelen neemt inzake taalgebruik in faciliteitengemeenten. Volgens verzoekster zijn de standpunten van de gouverneur, waarop het bestreden besluit steunt, niet adequaat en was zij wel degelijk gerechtigd te stellen dat zij de taalwetgeving zou eerbiedigen zoals geïnterpreteerd door het hof van beroep te Bergen. De rechtspraak van dat hof staat, aldus verzoekster, overigens niet alleen, gelet op de rechtsleer die meermaals de wettigheid van de omzendbrieven heeft betwist. Volgens verzoekster heeft zij op verschillende vragen van de gouverneur bevestigd dat zij zich zou conformeren aan de geldende wettelijke voorschriften en heeft zij op geen enkel ogenblik verklaard dat zij de intentie zou hebben om de taalwetgeving te schenden.

10. De verwerende partij antwoordt “in hoofdorde” dat het middel grondslag mist, omdat het bestreden besluit geen wetgeving uitmaakt, laat staan wetgeving over het gebruik van de talen in bestuurszaken in gemeenten met een bijzondere taalregeling. Het bestreden besluit betreft integendeel een individuele bestuurshandeling waarbij verzoekster niet wordt benoemd tot burgemeester van de gemeente Kraainem, om reden dat zij niet bereid is de taalwetgeving na te leven en daaruit blijkt dat zij niet over de nodige morele eigenschappen en het nodige morele gezag beschikt om op te treden als vertegenwoordiger en vertrouwenspersoon van de regeringen, onder meer bij het toepassen van de wetten, decreten en verordeningen.

In “eerste ondergeschikte orde” acht de verwerende partij het middel niet gegrond. Zij laat gelden dat de omstandigheid dat het Vlaamse Gewest en zijn organen krachtens artikel 129, § 2, van de Grondwet niet bevoegd zijn om het gebruik van de talen in bestuurszaken te regelen voor de gemeenten of groepen van gemeenten palend aan een ander taalgebied en waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin ze gelegen zijn, voorschrijft of toelaat, niet belet dat zij zoals elke overheid ertoe gehouden is de federale wetgeving in individuele gevallen toe te passen en zij verplicht en dus bevoegd is die wetgeving uit te leggen indien interpretatie onontbeerlijk is voor het achterhalen van de juiste draagwijdte ervan. Uiteraard zou zij rekening dienen te houden met een eventuele, met toepassing van artikel 84 van de Grondwet door de federale wetgever gegeven, authentieke interpretatie, maar een dergelijke interpretatie ligt in dit geval niet voor.

In “tweede ondergeschikte orde” – voor zover de juistheid van haar interpretatie van de bestuurstaalwetgeving op ontvankelijke wijze ter discussie zou zijn gesteld – zet de verwerende partij uiteen dat de woorden “de door betrokkene gebruikte taal” en “de wens van de belanghebbende” in de artikelen 25, 26 en 28 van de op 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (hierna: de bestuurstaalwet) op twee verschillende manieren kunnen worden uitgelegd. Een eerste interpretatie houdt volgens haar in dat de randgemeenten het Frans dienen te gebruiken van zodra de overheid de taal van de particulier kent en deze taal het Frans is of, met andere woorden, dat particulieren die eenmaal het gebruik van het Frans hebben gevraagd, later automatisch opnieuw in het Frans dienen te worden aangeschreven. Het gaat, aldus de verwerende partij, om de statische praktijk in vele taalgrens- en randgemeenten dat een inwoner die ooit, desnoods zeer lang geleden, éénmaal een Franstalig getuigenschrift of zo meer heeft aangevraagd – wat zelfs werd vermeld in de informatie van het rijksregister van de natuurlijke personen – verder steeds in het Frans dient te worden bediend. Een andere interpretatie begrijpt volgens de verwerende partij de voormelde woorden in die zin dat de betrokken inwoner van een randgemeente, om in het Frans te worden bediend, daartoe geval per geval en dus telkens opnieuw moet verzoeken.

De verwerende partij vervolgt dat de Vlaamse Regering, die de betrokken bepalingen in het kader van haar uiteenlopende bevoegdheden, onder meer als toezichthoudende overheid, moet toepassen, heeft gekozen voor de tweede, dynamische interpretatie en daarin werd bijgevallen door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Verzoekster verwijst weliswaar naar een arrest van het hof van beroep te Bergen van 21 januari 2011, maar de interpretatie die door dat arrest aan de bestuurstaalwet wordt gegeven, gaat volgens de verwerende partij niet op, omdat ze uitgaat van de opvatting dat de inwoners van de randgemeenten, die nochtans deel uitmaken van het Nederlandse taalgebied, op dezelfde wijze moeten worden behandeld als de inwoners van de gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, zonder dat wordt nagegaan of die opvatting niet strijdig is met het grondwettelijke voorschrift van de voorrang van het Nederlands in het Nederlandse taalgebied.

11. Ter terechtzitting laat de verwerende partij nog gelden dat inmiddels, ter gelegenheid van de verzending van de oproepingsbrieven voor de verkiezingen van 25 mei 2014 te Kraainem, verzoekster haar “intentie” om de bestuurstaalwet niet na te leven heeft omgezet in beleidsdaden.

12. Verzoekster repliceert daarop dat de feiten waarop de verwerende partij alludeert, niet relevant zijn voor de beoordeling van de wettigheid van het bestreden besluit dat van een jaar vroeger dateert.

Beoordeling

13. Het bestreden besluit leidt uit de antwoorden die verzoekster tijdens een gesprek op 8 februari 2013 aan de provinciegouverneur heeft gegeven, af dat zij niet bereid is om bij het verzenden van de oproepingsbrieven ter gelegenheid van de verkiezingen, de bestuurstaalwet na te leven zoals die wordt geïnterpreteerd in de omzendbrieven BA-97/22 van 16 december 1997 ‘betreffende het taalgebruik in gemeentebesturen van het Nederlandse taalgebied’ en BA-2005/03 van 8 juli 2005 ‘betreffende het taalgebruik in de gemeente- en O.C.M.W.-besturen en in de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden – interpretatie en gevolgen van de arresten van de Raad van State van 23 december 2004’. Het besluit daaruit dat verzoekster niet over de nodige morele eigenschappen en het nodige morele gezag beschikt om op te treden als vertegenwoordiger en vertrouwenspersoon van de regeringen, onder meer bij het toepassen van de wetten, decreten en verordeningen.

Het bestreden besluit betreft aldus een individuele beslissing, die weliswaar uitgaat van een welbepaalde interpretatie van de bestuurstaalwet, maar als zodanig niet ertoe strekt een algemene regeling uit te vaardigen met betrekking tot het taalgebruik in bestuurszaken in de randgemeenten.

Het eerste middelonderdeel, dat de bevoegdheid betwist van de Vlaamse overheid om het taalgebruik in bestuurszaken voor de randgemeenten te regelen, is derhalve niet dienstig. Het kan immers niet tot het tenietdoen van het bestreden besluit leiden.

Het eerste middelonderdeel kan niet worden aangenomen.

14.1. Met het bestreden besluit maakt de verwerende partij toepassing van haar bevoegdheid om de burgemeesters van de gemeenten van het Vlaamse Gewest te benoemen. Bij de uitoefening van die bevoegdheid dient zij de federale wetgeving en in het bijzonder de wettelijke regels betreffende het taalgebruik in bestuurszaken in de randgemeenten in acht te nemen. Indien daarbij een interpretatie van die wettelijke regels vereist is, dan vermag zij wel degelijk tot

interpretatie over te gaan. Het enkele feit dat zij de bestuurstaalwet heeft geïnterpreteerd, mag haar dan ook niet worden verweten.

De omstandigheid dat luidens artikel 84 van de Grondwet alleen de wet een authentieke uitlegging van de wetten kan geven, verandert niets daaraan, aangezien in dit geval geen dergelijke authentieke interpretatie voorligt.

14.2. Zoals zo-even reeds is vastgesteld, wordt in het bestreden besluit geoordeeld dat verzoekster niet over de nodige morele eigenschappen en het nodige morele gezag beschikt om tot burgemeester te worden benoemd, omdat zij niet bereid blijkt om bij het verzenden van de oproepingsbrieven ter gelegenheid van de verkiezingen, de bestuurstaalwet na te leven zoals die door de toezichthoudende overheid wordt geïnterpreteerd.

Het bestreden besluit gaat daarbij uit van een interpretatie van de bestuurstaalwet die door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden werd uiteengezet in zijn reeds genoemde omzendbrieven BA-97/22 van 16 december 1997 en BA-2005/03 van 8 juli 2005, beide gericht tot de provinciegouverneurs en voorts “ter kennisgeving” – wat de eerstgenoemde omzendbrief betreft – tot de colleges van burgemeester en schepenen en – wat de laatstgenoemde omzendbrief betreft – tot de colleges van burgemeester en schepenen, de voorzitters van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de voorzitters van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de representatieve organen van de erkende erediensten en de bestendige deputaties.

Dit impliceert evenwel niet dat deze omzendbrieven mede het voorwerp zouden uitmaken van het voorliggende beroep, noch dat het bestreden besluit toepassing zou maken van de voormelde omzendbrieven waardoor – volgens verzoekster – de eventuele onwettigheid van deze omzendbrieven zou impliceren dat de Raad van State deze krachtens artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet laten.

Verzoeksters argument dat de voormelde omzendbrieven aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State hadden moeten worden voorgelegd, is dan ook niet dienstig.

14.3. Het tweede middelonderdeel kan niet worden aangenomen.

15.1. In het derde middelonderdeel betwist verzoekster wezenlijk de deugdelijke materiële grondslag van het bestreden besluit.

15.2. In de mate dat verzoekster in het middel de interpretatie van de bestuurstaalwet betwist die door de verwerende partij – althans met betrekking tot de verzending van de oproepingsbrieven voor de verkiezingen – in het bestreden besluit wordt aangenomen, stelt de Raad van State het volgende vast.

Bij de uitoefening van haar bevoegdheden, onder meer voor de uitoefening van het gewoon toezicht of bij de benoeming van de burgemeesters, wordt de gewestregering ertoe gebracht de wetgeving van de gemeenschappen en de federale wetgeving te interpreteren.

Zoals hiervóór *sub* 14.2 werd vastgesteld, maakt het bestreden besluit geen toepassing van de reeds genoemde omzendbrieven BA-97/22 van 16 december 1997 en BA-2005/03 van 8 juli 2005.

Er behoort evenwel te worden vastgesteld dat de verwerende partij toepassing maakt van interpretatieve beginselen van de bestuurstaalwet, in het bijzonder van de bepalingen van die wet die gelden voor de randgemeenten. Zij verwijt aan verzoekster dat zij van plan is om de kiesbrieven in het Frans te versturen, terwijl zij volgens de verwerende partij verplicht is om die kiesbrieven in het Nederlands te versturen en om alleen een exemplaar ervan in het Frans te bezorgen wanneer een belanghebbende er achteraf om zou verzoeken.

Met het middel wordt de Raad van State dus geadieerd met betrekking tot de interpretatie van de bepalingen van de bestuurstaalwet die van toepassing zijn op de randgemeenten.

Het gaat meer bepaald om de interpretatie van de volgende bepalingen:

“ Afdeling 4
Randgemeenten
Onderafdeling 1
Gemeenschappelijke bepalingen voor al de randgemeenten
[...]
Artikel 25. In hun betrekkingen met een particulier gebruiken dezelfde diensten de door betrokkene gebruikte taal voor zover die taal het Nederlands of het Frans is.
[...]

Artikel 26. Meergenoemde diensten stellen de aan de particulieren uitgereikte getuigschriften, verklaringen, machtigingen en vergunningen in het Nederlands of in het Frans, naar gelang van de wens van de belanghebbende.

[...]

Onderafdeling 2

Bijzondere bepalingen ten behoeve van de te Drogenbos, Kraainem, Linkebeek en Wemmel gevestigde plaatselijke diensten

Artikel 28. In de gemeenten Drogenbos, Kraainem, Linkebeek en Wemmel worden, naar gelang van de wens van de belanghebbende, de akten gesteld in het Nederlands of in het Frans.

[...].”

Het aangehaalde artikel 25 maakt gewag van “de door betrokkene gebruikte taal” en de aangehaalde artikelen 26 en 28 van “de wens van de belanghebbende”.

In artikel 25 wordt niet bepaald op welke wijze de administratie te weten moet komen welke taal de betrokkene gebruikt. In de artikelen 26 en 28 wordt niet nader bepaald op welke wijze “de wens van de belanghebbende” om de in die bepalingen bedoelde documenten en akten in het Nederlands of in het Frans te verkrijgen, aan het bestuur te kennen moet worden gegeven en op welke concrete manier het bestuur die wens mag of moet vaststellen.

Om de draagwijdte van die bepalingen na te gaan, moeten ze worden gezien in de ruimere context van de taalregeling in België.

Het Arbitragehof (thans: Grondwettelijk Hof) heeft in zijn arrest nr. 26/98 van 10 maart 1998 omtrent die taalregeling het volgende gesteld:

“ B.4.1. Hoewel de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken ten behoeve van Franstalige inwoners in de randgemeenten in een bijzondere regeling voorzien die hen toelaat hun betrekkingen met de plaatselijke diensten in het Frans te voeren en die aan die diensten de verplichting opleggen om in bepaalde in die wetten nader omschreven omstandigheden het Frans te gebruiken, doet die regeling geen afbreuk aan het principieel eentalig karakter van het Nederlandse taalgebied, waartoe die gemeenten behoren. Zulks impliceert dat de taal die er in bestuurszaken moet worden gebruikt in beginsel het Nederlands is en dat bepalingen die het gebruik van een andere taal toestaan niet tot gevolg mogen hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de door artikel 4 van de Grondwet gewaarborgde voorrang van het Nederlands.”

Meer recentelijk heeft het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 124/2010 van 28 oktober 2010 (overweging B.12) uit artikel 16*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ afgeleid dat de bijzondere wetgever ernaar streeft “een evenwicht te verwezenlijken tussen de

belangen van de verschillende gemeenschappen en de gewesten binnen de Belgische Staat”, hetgeen “een fundamenteel element van het institutionele evenwicht van de Belgische Staat vormt” en dat daarmee “zowel ten aanzien van de gewestwetgevers als ten aanzien van de gemeenschapswetgevers, de naleving [wordt opgelegd] van de waarborgen ten behoeve van de Nederlandstaligen, Franstaligen en Duitstaligen in de gemeenten met een bijzondere taalregeling”.

Uit het voorgaande vloeit voort dat de interpretatie van de rechten van de personen die in de randgemeenten wonen en die in hun betrekkingen met de gemeentelijke overheid het Frans wensen te gebruiken, moet stroken met de voorrangstatus van het Nederlands in die gemeenten en met de wil van de grondwetgever en van de bijzondere wetgever, die er steeds in heeft bestaan het eentalig karakter van het Nederlandse taalgebied te bevestigen, maar de particulieren van de randgemeenten evenwel toe te laten om de Franse taal te gebruiken in hun betrekkingen met de gemeentelijke overheid. Teneinde deze eentaligheid bestaanbaar te maken met de aldus erkende faciliteiten dient een billijk evenwicht te worden gevonden tussen de in het geding zijnde belangen.

In dat verband is het enerzijds zo dat een ruime interpretatie van die rechten, voorgestaan door verzoekster, volgens welke het zou volstaan dat particulieren die één keer de wens te kennen hebben gegeven om in het Frans te worden bediend, vervolgens ook automatisch en voor altijd opnieuw de documenten in het Frans zouden ontvangen, niet verenigbaar is met die voorrangstatus; de interpretatie van de Vlaamse Regering die erin bestaat dat de belanghebbende welbepaalde stappen moet ondernemen telkens hij in het Frans wenst te worden bediend, houdt anderzijds een onevenredige inperking in van de rechten die gewaarborgd worden door de aangehaalde artikelen 25, 26 en 28 van de bestuurstaalwet.

Beide voornoemde interpretaties zijn dus onrechtmatig.

Teneinde rekening te houden zowel met de voorrangstatus van het Nederlands in het eentalig Nederlands taalgebied als met de rechten die in de artikelen 25, 26 en 28 van de bestuurstaalwet aan de particulieren van de randgemeenten worden gewaarborgd, moet ervan worden uitgegaan dat, bij afwezigheid van een specifiek verzoek van de particulier aan de gemeentelijke overheid, hetwelk altijd mogelijk is bij een welbepaald mondeling contact of met betrekking tot een welbepaald document, die overheid moet terugvallen op hetgeen zij weet over de taal van de particulier. Die particulier is evenwel ertoe gehouden

om op redelijk geregelde tijdstippen het bestuur ervan op de hoogte te brengen dat hij in het Frans wenst te worden bediend. De overheid dient te refereren aan die keuze, waarvan zij alleen kennis kan nemen aan de hand van een brief die de particulier met dat doel naar het gemeentebestuur zendt of aldaar neerlegt. Die keuze geldt gedurende een redelijke termijn, namelijk gedurende een termijn van vier jaar, te rekenen vanaf de ontvangst of de neerlegging van de bedoelde brief bij het gemeentebestuur. Ná het verstrijken van die termijn van vier jaar kan de particulier met een nieuwe brief aan het gemeentebestuur zijn keuze hernieuwen, telkens voor een nieuwe termijn van vier jaar. Een bewijs van ontvangst of neerlegging van de brief wordt telkens door het gemeentebestuur onverwijld naar de betrokken particulier gezonden.

Uit het voorgaande vloeit voort dat noch de interpretatie waarvan het bestreden besluit uitgaat, noch de interpretatie die door verzoekster wordt voorgestaan, thans aanvaardbaar is.

15.3. Wat de beoordeling van haar morele kwaliteiten betreft, bekritiseert verzoekster het bestreden besluit voor zover het uitgaat van haar intentie om de bestuursaalwet te schenden.

15.4. Overeenkomstig artikel 59, § 1, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 behoort het tot de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om de burgemeester te benoemen.

Met de verwerende partij kan worden aangenomen dat de Vlaamse Regering bij de uitoefening van die bevoegdheid niet alleen zich ervan moet vergewissen of de voorgedragen kandidaat-burgemeester voldoet aan de wettelijke benoemingsvoorwaarden en de geldende regels inzake onverenigbaarheden, maar ook moet nagaan of deze kandidaat over de vereiste kwaliteiten beschikt voor het behartigen van een goed bestuur van de gemeente en voldoende garanties biedt voor een regelmatige en loyale vertegenwoordiging van het centrale gezag in de gemeente.

Dit impliceert dat de Vlaamse Regering ook kan weigeren om de voorgedragen kandidaat te benoemen indien over die kwaliteiten en garanties ernstige twijfels bestaan die gesteund zijn op overtuigende en vaststaande gegevens.

15.5. In dit geval steunt de niet-benoeming van verzoekster niet op de feitelijke vaststelling dat zij de regelgeving niet heeft nageleefd, maar op verklaringen van verzoekster ter gelegenheid van een gesprek met de provinciegouverneur waarbij zij liet uitschijnen dat zij met betrekking tot de oproepingsbrieven bij de verkiezingen niet zal handelen overeenkomstig de richtlijnen van de toezichthoudende overheid omdat zij twijfels heeft over de wettigheid daarvan.

Het bestreden besluit stelt in dit verband dat “uit de antwoorden van mevrouw Caprasse op de vragen van de gouverneur blijkt dat de voorgedragen kandidaat-burgemeester niet bereid is om de taalwetgeving na te leven wanneer het gaat over het verzenden van de oproepingsbrieven bij de verkiezingen zoals die door de toezichthoudende overheid bij de voornoemde omzendbrieven wordt geïnterpreteerd en door de Raad van State rechtsgeldig is bevonden in zijn arresten van 23 december 2004 (nrs. 138.860 tot en met 138.864) en 19 juni 2008 (nr. 184.353)”.

15.6. Het zou weliswaar niet aan verzoekster staan om als burgemeester de interpretatie van de bestuurstaalwet zoals die door de bevoegde toezichthoudende overheid aan de gemeentebesturen ter kennis is gebracht bij omzendbrieven BA-97/22 van 16 december 1997 en BA-2005/03 van 8 juli 2005, op eigen gezag terzijde te schuiven.

Uit het bestreden besluit blijkt evenwel niet dat verzoekster de richtlijnen van de hogere overheid feitelijk heeft miskend. Het besluit maakt geen melding van enige, concreet vastgestelde, feitelijke tekortkoming in hoofde van verzoekster met betrekking tot de toepassing van de bestuurstaalwet, waarop het zou steunen.

Bovendien blijkt uit het verslag van het gesprek van verzoekster met de provinciegouverneur dat de intentie van verzoekster om de bestuurstaalwet, wanneer het gaat over het verzenden van de oproepingsbrieven voor de verkiezingen, niet overeenkomstig de interpretatie van de toezichthoudende overheid na te leven, niet zo vaststaand is als haar in het bestreden besluit wordt toegedicht. Bij vraag 9 wordt gesteld dat verzoekster de uiteenzetting bij vraag 7 herhaalt. In haar antwoord op vraag 7 stelt zij:

“ Tot nu toe heb ik nog geen verkiezingen georganiseerd. Er is een juridische betwisting tussen de omzendbrieven Peeters/Martens en het arrest van het

Hof van Beroep van Mons. Ik weet niet welk standpunt er uiteindelijk zal ingenomen worden. De vorige burgemeester heeft de federale wetgeving gevolgd. [...] Er is een contradictie tussen de versie van de Raad van State en het arrest van het hof van Beroep ten opzichte van de omzendbrieven. Ik verwacht de uiteindelijke beslissing.”

Uit het verloop van het gesprek met de provinciegouverneur blijkt overigens dat de verklaring van verzoekster over het versturen van de oproepingsbrieven, pas is gegeven na discussie en herhaaldelijk aandringen van de gouverneur.

Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat anders dan bij de benoeming van ambtenaren, de voorgedragen kandidaat-burgemeester ook een politieke functie bekleedt en, zoals de auteur van het bestreden besluit, het recht heeft om vrij zijn of haar politieke overtuigingen en inzichten te verwoorden. Die politieke verklaringen zullen evenwel niet noodzakelijk worden voltrokken in ambtsdaden.

Overeenkomstig artikel 60, § 2, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 dient de burgemeester alvorens zijn ambt te aanvaarden de eed af te leggen in handen van de provinciegouverneur, waarbij hij zweert de verplichtingen van het mandaat trouw na te leven. Het is op dat cruciale ogenblik dat de benoemde burgemeester zich daadwerkelijk en formeel engageert de verplichtingen van het ambt, met inbegrip van degene die worden opgelegd door de hogere overheid die hij vertegenwoordigt, na te leven.

15.7. Het bestreden besluit, dat de morele eigenschappen van verzoekster uitsluitend beoordeelt op grond van haar mogelijke intentie betreffende de aan te nemen houding ten aanzien van een specifiek rechtsprobleem, geuit na een discussie met de provinciegouverneur, zonder dat verzoekster enige concrete, feitelijke tekortkoming ten laste wordt gelegd, en daaruit zonder nadere motivering afleidt dat “de voorgedragen kandidaat-burgemeester niet over de nodige morele eigenschappen en het nodige moreel gezag beschikt om op te treden als vertegenwoordiger en vertrouwenspersoon van de regeringen, ondermeer bij het toepassen van de wetten, decreten en verordeningen” mist in zoverre een deugdelijke materiële grondslag.

15.8. De stukken die de verwerende partij met een brief van 19 mei 2014 aan de Raad van State bezorgde en waarvan *sub* 6 sprake, kunnen niet tot een andere conclusie leiden.

Anders dan de verwerende partij beweert, kan uit die twee stukken niet met een minimale zekerheid worden opgemaakt dat verzoekster ter gelegenheid van de verzending van de oproepingsbrieven voor de verkiezingen van 25 mei 2014 in haar ambtsverplichtingen tekort is geschoten. Het bericht op de website ‘de redactie.be’ laat uitschijnen dat er juist geen beslissing zou zijn genomen over de wijze waarop de oproepingsbrieven voor de verkiezingen worden verstuurd, omdat een dergelijke beslissing volgens verzoekster niet nodig is. Uit het verslag van de gemeenteraad van Kraainem ten behoeve van de provinciegouverneur, dan weer, blijkt dat niet geweten is wie de oproepingsbrieven bij de drukker heeft opgehaald en verspreid, en dat er weliswaar vermoedens bestaan, maar dat ze niet kunnen worden bewezen.

15.9. Het derde middelonderdeel is gegrond.

16. Deze laatstgenoemde vaststelling volstaat opdat de Raad van State het bestreden besluit vermag teniet te doen.

17. Ter terechtzitting vraagt verzoekster dat de Raad van State haar benoeming in het dictum van het arrest zou bevestigen.

Artikel 13*bis*, § 7, van de Nieuwe gemeentewet bepaalt dat het arrest waarbij de Raad van State de weigering tot benoeming tenietdoet, “leidt tot” de definitieve benoeming. Gelet op dit automatische gevolg van het arrest, dient de definitieve benoeming niet uitdrukkelijk in het dictum te worden vastgesteld.

BESLISSING

De Raad van State doet de beslissing teniet van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand van 25 februari 2013 waarbij Véronique Caprasse niet wordt benoemd tot burgemeester van de gemeente Kraainem.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig juni tweeduizend veertien van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die was samengesteld als volgt:

de HH.	Yves KREINS,	Eerste Voorzitter,
	Roger STEVENS,	Voorzitter,
	Michel HANOTIAU,	Kamervoorzitter,
	Dierk VERBIEST,	Kamervoorzitter,
	Michel LEROY,	Kamervoorzitter,
Mevr.	Odile DAURMONT,	Kamervoorzitter,
de HH.	Philippe QUERTAINMONT,	Kamervoorzitter,
	Jacques VANHAEVERBEEK,	Kamervoorzitter,
	Johan LUST,	Kamervoorzitter,
	Geert VAN HAEGENDOREN,	Kamervoorzitter,
	Geert DEBERSAQUES,	Staatsraad,
	Eric BREWAEYS,	Staatsraad,
Mevr.	Colette DEBROUX,	Staatsraad,
de HH.	Carlo ADAMS,	Staatsraad,
	Bruno SEUTIN,	Staatsraad,
	Imre KOVALOVSKY,	Staatsraad,
	Jan CLEMENT,	Staatsraad,
Mevr.	Pascale VANDERNACHT,	Staatsraad,
de HH.	Michel PÂQUES,	Staatsraad,
	Stephan DE TAEYE,	Staatsraad,
	Luc CAMBIER,	Staatsraad,
	Bert THYS,	Staatsraad,
	Pierre BARRA,	Staatsraad,
Mevr.	Diane DÉOM,	Staatsraad,
de HH.	Peter SOURBRON,	Staatsraad,
	Yves HOUYET,	Staatsraad,
	bijgestaan door	
Mevr.	Danièle LANGBEEN,	Hoofdgriffier.

De Hoofdgriffier

De Eerste Voorzitter

Danièle Langbeen

Yves Kreins