

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

ALGEMENE VERGADERING

A R R E S T

nr. 227.776 van 20 juni 2014

in de zaak A. 208.346/*Abis*-4

In zake: THIÉRY Damien
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Frédéric Gosselin
kantoor houdend te 1348 Louvain-La-Neuve
Rue de Clairvaux 40/202
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 verzoeker

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 Damien Thiéry tot burgemeester van de gemeente Linkebeek.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 223.593 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 Frédéric Gosselin en Christophe Van Melckebeke, die verschijnen voor verzoeker, 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. 223.593 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. 223.593 van 24 mei 2013 is de Raad van State vooreerst 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 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. Louter subsidiair en vóór elk onderzoek van het daarmee verband houdende middel, achtte de Raad van State het voorts, om proceseconomische redenen, aangewezen ook een tweede door de verwerende partij gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen,

namelijk of artikel 7 van de bijzondere wet van 19 juli 2012 de artikelen 4, 10 en 11 van de Grondwet schendt in zoverre het in die zin moet worden geïnterpreteerd dat bij de niet-benoeming van een burgemeester in één van de randgemeenten geen rekening mag worden gehouden met het gedrag van de kandidaat in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van die bijzondere wet, ook al is dat gedrag nog steeds actueel en relevant wanneer er expliciet in volhard wordt.

5. 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 vragen geen antwoord behoeven: de eerste niet, omdat de in het geding zijnde bepaling op het kwestieuze punt op een keuze van de Grondwetgever berust; de tweede niet, omdat ze uitgaat van een verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepaling.

6. Gelet op het standpunt van het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de eerste 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. Onderzoek van de middelen

7. Voor de goede samenhang van het onderzoek van de middelen acht de Raad van State het aangewezen eerst het vijfde middel en vervolgens de overige middelen te onderzoeken.

A. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

8. Verzoeker voert de schending aan van de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de artikelen 23 tot 28 en 1118 van het

Gerechtigd Wetboek. Hij voert tevens de schending aan van verscheidene beginselen van behoorlijk bestuur, namelijk het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel, het onpartijdigheidsbeginsel, de zorgvuldigheidsplicht en de materiële-motiveringsplicht. Hij maakt gewag van een “manifeste appreciatiefout”.

Verzoeker betoogt vooreerst dat het bestreden besluit een interpretatie van de taalwetgeving in aanmerking neemt die door de verwerende partij in 1997 eenzijdig en plots werd opgelegd bij omzendbrief. De stelling die de verwerende partij in die omzendbrief inneemt, is evenwel zeer omstreden en wordt verworpen door de hoven en rechtbanken, zoals bij arrest van het hof van beroep te Bergen van 21 januari 2011, en door de overheersende rechtsleer. Het bestreden besluit verwijst weliswaar naar arresten van de Raad van State van 23 december 2004, maar dat zijn slechts verwerpingsarresten met een relatief gezag. Volgens verzoeker zijn deze arresten hem niet tegenstelbaar, aangezien hij nu melding maakt van andere onregelmatigheden en zijn argumentatie niet identiek is aan degene die aanleiding heeft gegeven tot de bedoelde arresten. De verwerende partij zal zich dan ook niet op die arresten kunnen beroepen om aan te nemen dat de aanspraak van de burger om die omzendbrief als onwettig te beschouwen, ongegrond zou zijn. Daarentegen kan verzoeker in dit geval zelf het arrest van het hof van beroep te Bergen en de andere gerechtelijke beslissingen wel geldig invoeren. Het Hof van Cassatie heeft immers bij arrest van 26 november 2009 voor recht gezegd dat een derde de kracht van het gewijsde die verbonden is aan een gerechtelijke beslissing kan invoeren tegen een partij bij die beslissing.

In een eerste middelonderdeel stelt verzoeker dat iedere normaal zorgvuldige en redelijke administratieve overheid de rechterlijke beslissingen waarbij zij partij is geweest, moet naleven en dat wanneer die overheid beslist om iemand te sanctioneren, zij de rechterlijke beslissingen die kracht van gewijsde hebben en haar tegenstelbaar zijn, niet mag verzwijgen om andere beslissingen die haar stelling onderbouwen te bevoorrechten.

Door slechts de elementen ten nadele en niet ten voordele in aanmerking te nemen, geeft de verwerende partij volgens verzoeker bovendien de indruk van schijn van partijdigheid. Het lijkt verzoeker zelfs dat de verwerende partij tegen hem een persoonlijke vijandigheid heeft ontwikkeld. Volgens

verzoeker is het algemeen bekend dat de verwerende partij hem sinds meerdere jaren stigmatiseert.

In een tweede middelonderdeel stelt verzoeker dat de controverse in de rechtspraak de overheid ertoe had moeten aanzetten om aan te nemen dat het niet vaststond dat hij de wet had overtreden of, op zijn minst, dat haar interpretatie van de taalwetgeving niet kon worden aangehouden. De verwerende partij had volgens verzoeker blijk moeten geven van meer gematigdheid. Gelet op het bestaan van tegengestelde rechterlijke beslissingen met kracht van gewijsde ten aanzien van de verwerende partij dwong het evenredigheidsbeginsel deze partij om hem niet zo zwaar te straffen.

Verzoeker benadrukt ten slotte dat de oproepingsbrieven voor de verkiezingen geen invloed hebben gehad op de uitoefening van het stemrecht, omdat een kiezer zelfs zonder oproepingsbrief kan stemmen. Alle kiezers ontvingen bovendien hun oproepingsbrief, zodat er geen schadelijke gevolgen zijn en de opgelegde sanctie als zeer onevenredig overkomt.

9. De verwerende partij antwoordt “in hoofddorde” dat het middel grondslag mist en moet worden verworpen omdat het bestreden besluit geen opgelegde regeling uitmaakt, noch kan worden beschouwd als wetgeving met betrekking tot het gebruik van de talen in bestuurszaken of als een interpretatie van die taalregeling. Het bestreden besluit is volgens haar een individuele bestuurshandeling waarbij verzoeker niet wordt benoemd tot burgemeester omdat hij niet bereid is de taalwetgeving na te leven en hij bijgevolg 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 “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 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 getuigschrift 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 bijgevalen door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Verzoeker 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.

De verwerende partij stelt ten slotte 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.

Beoordeling

10. Verzoeker verwijt in zijn vijfde middel – het eerste en het tweede middelonderdeel tezamen genomen – in essentie aan het bestreden besluit dat het toepassing maakt van een interpretatie van de bestuurstaalwet die door de verwerende partij in 1997 eenzijdig is opgelegd bij omzendbrief, maar die wordt verworpen door hoven en rechtbanken en door rechtsleer. Weliswaar verwijst het bestreden besluit ter ondersteuning van die interpretatie naar arresten van de Raad van State, maar die arresten hebben slechts een relatief gezag, omdat het verwerpingsarresten zijn. Volgens verzoeker had het feit dat de toegepaste interpretatie van de bestuurstaalwet omstreden is, de verwerende partij tot een grotere gematigdheid moeten brengen, in die zin dat zij had moeten aannemen dat haar interpretatie niet kon worden aangehouden, dat een overtreding van de wet niet vaststond en dat verzoeker niet zo zwaar kon worden gestraft.

11. In het bestreden besluit wordt geoordeeld dat verzoeker niet over de nodige morele eigenschappen en het nodige morele gezag beschikt om tot burgemeester te worden benoemd, onder meer omdat hij als lid en voorzitter van het college van burgemeester en schepenen opnieuw mee een beslissing heeft genomen die inbreuk maakt op de taalwetgeving en die in strijd is met de uitspraken van de Raad van State als hoogste administratief rechtscollege. De bedoelde beslissing van het college van burgemeester en schepenen is deze om de oproepingsbrieven voor de lokale en provinciale verkiezingen van 14 oktober 2012 in het Nederlands én het Frans te versturen.

Het bestreden besluit gaat daarbij uit – wat de verzending van de oproepingsbrieven voor de verkiezingen betreft – van een interpretatie van de bestuurstaalwet volgens dewelke elke plaatselijke dienst uit de randgemeenten in zijn betrekkingen met de inwoners van de betrokken gemeente het Nederlands dient te gebruiken en dat enkel wanneer een inwoner uit die gemeente daarom uitdrukkelijk verzoekt het Frans wordt gebruikt. Een dergelijk verzoek moet, desgewenst, telkens opnieuw worden gedaan en wordt niet automatisch verondersteld. Oproepingsbrieven voor de lokale en provinciale verkiezingen van 14 oktober 2012 hadden aldus in het Nederlands naar de kiesgerechtigden moeten worden verstuurd en deze vermochten desgewenst een Franse versie aan te vragen.

12. In de mate dat verzoeker betoogt dat de verwerende partij bij het nemen van het bestreden besluit rekening had moeten houden met rechterlijke uitspraken en rechtsleer die een andere interpretatie van de bestuurstaalwet voorstaan, moet worden opgemerkt dat uit de enkele omstandigheid dat sommige rechtspraak en rechtsleer de bestuurstaalwet anders interpreteert, als zodanig geen verplichtingen voortvloeien voor de administratieve overheden. Die overheden zijn enkel gebonden door rechterlijke beslissingen waarbij zij partij zijn en die kracht van gewijsde hebben verkregen. Daargelaten de vraag of het arrest van het hof van beroep te Bergen van 21 januari 2011 op het ogenblik van het nemen van het bestreden besluit ten aanzien van de verwerende partij kracht van gewijsde had verkregen, strekt het gezag van dat arrest zich hoe dan ook niet verder uit dan tot hetgeen het voorwerp van het desbetreffende geschil heeft uitgemaakt.

13. In de mate dat verzoeker 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. Het enkele feit dat zij de op 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (hierna: de bestuurstaalwet) heeft geïnterpreteerd, mag haar dan ook niet worden verweten.

Tegen de verwerende partij mag evenmin worden ingebracht dat zij zich *in casu* beroepen heeft op 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’. Zij verwijst er niet naar.

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.

Met het middel wordt de Raad van State dus geadieerd met betrekking tot de interpretatie van de bepalingen van de bestuursstaalwet 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 verzoeker, 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 verzoeker wordt voorgestaan, thans aanvaardbaar is.

14. Er behoort nog te worden nagegaan of die vaststelling volstaat om tot het tenietdoen van het bestreden besluit te leiden.

Wanneer de gewestregering een persoon tot burgemeester moet benoemen en deze persoon wordt voorgedragen door de gemeenteraad, kan die gewestregering de voordracht beoordelen in functie van de criteria die gelden voor een goed gemeentebestuur en kan zij daarbij rekening houden met de bekwaamheid, de eerbaarheid, de opleiding en het persoonlijk gezag van de voorgedragen kandidaat.

In casu steunt het bestreden besluit inzonderheid op de overweging dat verzoeker heeft bijgedragen aan de beslissing om de oproepingsbrieven voor de lokale en provincieraadsverkiezingen van 14 oktober 2012 in het Frans te zenden aan kiezers die voor het gebruik van het Frans hadden geopteerd. De verwerende partij beschouwt die handelwijze als onwettig en had de instructie gegeven om de oproepingsbrieven aan alle kiezers in het Nederlands te zenden, waarbij degenen die zulks wensten een aanvraag konden indienen om een oproepingsbrief in het Frans te ontvangen. Tegen verzoeker wordt dus ingebracht dat hij de gemeentelijke kiesverrichtingen heeft georganiseerd zonder zich op dit punt aan de instructies van de verwerende partij te houden.

Luidens artikel 6, § 1, VIII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ valt de organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen onder de bevoegdheid van de gewesten. Wanneer het college de kiezers met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen oproept, vervult het een opdracht van algemeen belang en handelt het in naam van het Gewest. Bij de gemeenteraads- en provincieraadsverkiezingen van 14 oktober 2012, dus slechts enkele maanden voordat het bestreden besluit is genomen, heeft verzoeker de instructies van de gewestregering niet gevolgd, op een moment dat zich aan verzoeker geen rechterlijke uitspraak opdrong om die instructies buiten toepassing te laten. Gelet op die omstandigheid heeft de verwerende partij, zonder de discretionaire bevoegdheid te overschrijden die de wet haar toekent, kunnen oordelen dat zij verzoeker haar vertrouwen niet kon schenken door deze als burgemeester te benoemen.

Uit het bestreden besluit blijkt dat de verwerende partij een doorslaggevend belang hecht aan het gebrek aan vertrouwen dat zij heeft kunnen vaststellen. Daaruit volgt dat dit motief het bestreden besluit voldoende rechtvaardigt ten aanzien van de bepalingen die in het middel worden vermeld.

15. Het vijfde middel wordt verworpen.

B. Eerste middel

Standpunt van de partijen

16. Verzoeker voert in zijn eerste middel de schending aan van de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, artikel 71 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en artikel 52 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011. Hij voert tevens de schending aan van “de principes van behoorlijk bestuur en van een eerlijk proces”, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het “objectiviteitsbeginsel” en de materiële-motiveringsplicht. Hij maakt gewag van een “manifeste appreciatiefout”, een “gebrek aan wettelijke basis” en “onwettigheid van de feitelijke gronden”.

In een eerste middelonderdeel laat verzoeker gelden dat de feiten die hem door het bestreden besluit worden aangerekend, niet behoorlijk zijn aangetoond. Hij stelt dat de beslissingen betreffende de verzending van de oproepingsbrieven voor de lokale en provinciale verkiezingen van 14 oktober 2012 in Linkebeek, werden genomen door het college van burgemeester en schepenen en dat de verwerende partij niet aantoont dat de verzending van de oproepingsbrieven door hemzelf is gebeurd.

In een tweede middelonderdeel betoogt verzoeker dat het bestreden besluit hem verwijt dat hij de oproepingsbrieven voor de voornoemde verkiezingen in het Frans heeft verstuurd, terwijl de provinciegouverneur ze reeds in het Nederlands had verzonden. Volgens verzoeker heeft de gouverneur zich evenwel onwettig in de plaats van het college gesteld, aangezien hij op het ogenblik waarop hij heeft gehandeld, niet bevoegd was *ratione temporis*. De gouverneur mocht immers slechts handelen indien op 30 september 2012 – dit is twee weken vóór de verkiezingen – nog geen oproepingsbrieven door het college waren verzonden.

Verzoeker beschouwt zich voorts slechts als uitvoerder van de beslissing die door het college van burgemeester en schepenen werd genomen, waarvoor hij niet individueel kon worden gesanctioneerd.

17. De verwerende partij antwoordt dat het middel feitelijke grondslag mist. Zij stelt dat uit het bestreden besluit ondubbelzinnig blijkt dat verzoeker niet tot burgemeester wordt benoemd omdat hij volgens het soevereine oordeel van de benoemende overheid niet voldoet aan de benoemingsvoorwaarden en meer bepaald niet beschikt over de morele eigenschappen en het morele gezag om op te treden als vertegenwoordiger en vertrouwensman van de regeringen, onder meer bij het toepassen van de wetten, decreten en verordeningen, en dit op grond van verschillende op zich afdoende feiten. Het is daarbij niet relevant dat één van die feiten niet aan de betrokkene alleen kan worden verweten, maar tevens aan zijn collega-leden van het college van burgemeester en schepenen. Evenmin is volgens de verwerende partij relevant dat de gouverneur ondertussen zelf correcte oproepingsbrieven had laten versturen, aangezien het bestreden besluit daarop in geen enkel opzicht is gesteund.

Beoordeling

18.1. Verzoeker gaat in het eerste middelonderdeel ervan uit dat de beslissing betreffende de verzending van de oproepingsbrieven, hem niet persoonlijk kan worden aangerekend, omdat niet hijzelf, maar het college van burgemeester en schepenen die beslissing heeft genomen en voorts niet is aangetoond dat hijzelf heeft ingestaan voor de verzending van de oproepingsbrieven.

18.2. Het college van burgemeester en schepenen van Linkebeek heeft op 24 september 2012 beslist de oproepingsbrieven voor de provincie- en gemeenteraadsverkiezingen te verzenden “conform de wetgeving”. Wat het college van burgemeester en schepenen onder conformiteit met de wetgeving verstaat, blijkt uit de verwijzing in zijn beslissing naar de bestelling en de levering van die oproepingsbrieven door de firma Remmicom. Eerder, op 28 augustus 2012, had het college van burgemeester en schepenen immers ingestemd met de bestelling en de levering door deze firma van “oproepingskaarten in het Nederlands en in het Frans”. Impliciet, maar zeker, liet

het college aldus blijken dat de oproepingsbrieven “in het Nederlands en in het Frans” zouden worden verstuurd. Verzoeker betwist overigens niet dat de verzending van de oproepingsbrieven ook zo is gebeurd.

Verzoeker heeft zowel aan de vergadering van het college van burgemeester en schepenen van 28 augustus 2012 als van 24 september 2012 deelgenomen als “waarnemend-burgemeester-voorzitter”. De beslissing betreffende de verzending van de oproepingsbrieven werd op 24 september 2012 genomen “met eenparigheid van stemmen”. Bijgevolg vermocht de verwerende partij deze beslissing mede aan verzoeker toe te schrijven en die beslissing in aanmerking te nemen bij haar beoordeling van de voordracht van verzoeker voor benoeming tot burgemeester.

De omstandigheid dat niet is aangetoond dat verzoeker zelf heeft ingestaan voor de feitelijke verzending van de oproepingsbrieven doet daar niets aan af. Overigens blijkt uit het bestreden besluit niet dat de verwerende partij die feitelijke verzending aan verzoeker zou toeschrijven.

18.3. Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

19.1. In het tweede middelonderdeel stelt verzoeker dat de provinciegouverneur zich onwettig in de plaats heeft gesteld van het college van burgemeester en schepenen, doordat hij de oproepingsbrieven in het Nederlands heeft verzonden op een ogenblik dat hij daarvoor niet bevoegd was.

Deze beweerde onwettigheid van de handelwijze van de gouverneur kan evenwel hoe dan ook niet tot het tenietdoen van het bestreden besluit leiden, aangezien dit besluit niet op die handelwijze is gebaseerd, maar op de vaststelling dat verzoeker niet over de nodige morele eigenschappen en het nodige morele gezag beschikt om op te treden als vertegenwoordiger en vertrouwensman van de regeringen, onder meer bij het toepassen van de wetten, decreten en verordeningen.

19.2. Het tweede middelonderdeel kan niet worden aangenomen.

20. Het eerste middel is in geen van zijn onderdelen gegrond.

C. Tweede middel

Standpunt van de partijen

21. Verzoeker voert in zijn tweede middel de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, de artikelen 71 en 130, § 1, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, de artikelen 4 en 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2007 ‘houdende vaststelling van de tuchtprocedure voor de mandatarissen [...]’, de rechten van verdediging, de hoorplicht, de materiële-motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en de redelijke termijn. Hij maakt ook weer gewag van een “manifeste appreciatiefout”.

Verzoeker argumenteert dat het bestreden besluit duidelijk de intentie heeft hem te bestraffen en dat zowel de motieven van dat besluit als de in aanmerking genomen “bezwaren” aantonen dat het om “een werkelijke tuchtrechtelijke sanctie” gaat.

22.1. In een eerste middelonderdeel laat verzoeker vervolgens gelden dat hij, vooraleer het bestreden besluit werd genomen, niet werd gehoord over hetgeen hem werd ten laste gelegd en over de sanctie die tegen hem werd overwogen, terwijl een dergelijk horen wel is gebeurd ten aanzien van de niet-benoemde burgemeester van de gemeente Kraainem.

22.2. In een tweede middelonderdeel stelt verzoeker dat het bestreden besluit klaarblijkelijk gebaseerd is op een tuchtdossier, waarvan ook het advies van de gouverneur van 18 februari 2013 (lees: 6 februari 2013) deel uitmaakte, maar dat geen enkel stuk van dat dossier hem voorafgaandelijk werd meegedeeld.

Volgens verzoeker is de motivering door verwijzing naar het advies van de gouverneur bovendien niet adequaat, aangezien dit advies hem niet uiterlijk op hetzelfde ogenblik als het bestreden besluit is meegedeeld. Verzoeker voegt eraan toe dat volgens de wil van de wetgever in de huidige procedure voor de algemene vergadering van de Raad van State een vormgebrek volstaat om het tenietdoen van de weigering tot benoeming met zich mee te brengen.

22.3. In een derde middelonderdeel betoogt verzoeker “in ondergeschikte orde” dat zelfs indien zou worden geoordeeld dat het bestreden besluit geen tuchtsanctie oplegt, dan nog moet worden vastgesteld dat het algemeen rechtsbeginsel *audi et alteram partem* niet werd toegepast. Aangezien het bestreden besluit van aard is zijn belangen zwaar aan te tasten, had hij krachtens dat beginsel gehoord moeten worden of zelfs schriftelijk uitleg moeten kunnen geven over het voorstel tot niet-benoeming, na toegang tot het dossier te hebben gehad.

22.4. In een vierde middelonderdeel voert verzoeker aan dat het bestreden besluit meermaals verwijst naar feiten uit het verleden, die meer dan zes maanden en zelfs verschillende jaren geleden zouden hebben plaatsgehad, terwijl de bepalingen waarvan in het middel de schending wordt aangevoerd dit niet toelaten omwille van de onverenigbaarheid met het vereiste van de redelijke termijn.

22.5. In een vijfde middelonderdeel argumenteert verzoeker dat hetgeen hem in het bestreden besluit ten laste wordt gelegd, redelijkerwijze niet kan leiden tot de zware sanctie van de niet-benoeming.

Vooreerst stelt hij dat de arresten van de Raad van State van 23 december 2004, waarnaar in het bestreden besluit wordt verwezen, de beroepen tegen de omzendbrieven van de verwerende partij betreffende de interpretatie van de bestuursaalwet, onontvankelijk hebben bevonden wegens gebrek aan belang, maar zich niet hebben uitgesproken over de grond van de zaak, zodat ze geenszins de interpretatie kunnen rechtvaardigen die door de verwerende partij in het bestreden besluit wordt voorgestaan.

Voorts merkt verzoeker op dat volgens arrest nr. 26/98 van 10 maart 1998 van het Grondwettelijk Hof de verplichting om in de randgemeenten tijdens de gemeenteraadszittingen de taal van het taalgebied te gebruiken, uitsluitend geldt voor de burgemeester en de andere leden van het college van burgemeester en schepenen en dus niet voor de andere leden van de gemeenteraad. Zelfs indien het gebruik van het Frans geheel verboden zou zijn, moet in dit geval volgens verzoeker worden vastgesteld dat het beweerd gebruik niet aan hemzelf, maar aan een derde persoon is toe te schrijven. Verzoeker

besluit dat hij niet kan worden bestraft voor het gebruik van het Frans door een gemeenteraadslid.

Ten slotte is volgens verzoeker de klacht die verband houdt met het gebruik van het gemeentelijke infoblad hoegenaamd niet gestaafd en alleszins zeer onbeduidend in vergelijking met de ernst van de opgelegde sanctie.

23. De verwerende partij antwoordt dat het middel, in zijn geheel genomen, feitelijke grondslag mist, omdat verzoeker ten onrechte ervan uitgaat dat ten aanzien van hem een tuchtmaatregel werd genomen, waarbij hij een sanctie kreeg opgelegd omwille van persoonlijke gedragingen. Aangezien de niet-benoeming tot burgemeester geen tuchtsanctie is die kan worden opgelegd, is het bovendien absurd voor te houden dat het in dit geval zou gaan om een “verkapte” tuchtsanctie.

Nu aan verzoeker geen tuchtsanctie werd opgelegd, kan hij volgens de verwerende partij zich er niet over beklagen dat hij in het kader van de tuchtprocedure niet werd gehoord en niet vooraf inzage heeft gekregen van het dossier.

De verwerende partij laat voorts gelden dat verzoeker niet meer diende te worden gehoord, omdat zijn standpunt over de toepassing van de bestuursaalwetgeving voor directe en eenvoudige constatering vatbaar was. Verzoeker kan niet ontkennen dat hij zijn standpunt met betrekking tot die wetgeving heeft kunnen duidelijk maken. Hij doet dat overigens opnieuw in zijn vijfde middel. Het horen van verzoeker, waarbij hij zou kunnen verklaren dat hij de bestuursaalwetgeving niet wenst toe te passen en niet zal toepassen, zou bijgevolg niets hebben veranderd. Verzoeker heeft volgens de verwerende partij dan ook geen belang bij het middelonderdeel betreffende de schending van de hoorplicht.

De verwerende partij vervolgt dat, aangezien het bestreden besluit geen tuchtmaatregel betreft, het haar niet verboden is de moraliteit van de kandidaat-burgemeesters te beoordelen aan de hand van gedragingen en handelingen waarvan zij reeds meer dan zes maanden kennis heeft. Om dezelfde reden is volgens haar de redelijke termijn niet geschonden.

Voor zover verzoeker in het vijfde middelonderdeel kritiek beoogt te leveren op de interpretatie van de bestuursstaalwetgeving in de rechtspraak van de Raad van State, verwijst de verwerende partij naar haar verweer met betrekking tot verzoekers vijfde en zesde middel. Zij benadrukt dat het onaanvaardbaar is dat er burgemeesters zouden worden benoemd die weigeren de bestaande wetgeving toe te passen, van welke aard die ook moge zijn.

In “volstrekt ondergeschikte orde” stelt de verwerende partij dat de uiteenzetting van het middel de indruk kan wekken dat verzoeker meent niet benoemd te zijn omwille van zijn vroegere niet-benoeming. De overwegingen van het bestreden besluit maken evenwel duidelijk dat dit niet het geval is. Weliswaar werd verzoeker niet benoemd wegens feiten uit het verleden, maar dat is nog wat anders dan een niet-benoeming wegens een vroegere niet-benoeming.

Beoordeling

24. Verzoeker gaat in het eerste middelonderdeel ervan uit dat het bestreden besluit hem tuchtrechtelijk sanctioneert en dat hij daarom in het kader van zijn rechten van verdediging vooraf diende te worden gehoord.

Een tuchtstraf is een maatregel die gesteund is op het schuldige gedrag van de medewerker van de openbare dienst en beoogt een aantasting van de belangen die deze medewerker in het kader van deze dienst heeft.

Het bestreden besluit houdt de weigering in om verzoeker tot burgemeester te benoemen, omdat hij niet over de nodige morele eigenschappen en het nodige morele gezag beschikt om op te treden als vertegenwoordiger en vertrouwensman van de regeringen, onder meer bij het toepassen van de wetten, decreten en verordeningen. Het bestreden besluit is bijgevolg niet gesteund op een schuldig gedrag van verzoeker dat het zou beogen te sanctioneren, maar wél op diens ongeschiktheid om het ambt van burgemeester op te nemen, wat ertoe leidt dat hem een benoeming in dat ambt wordt onthouden.

Het bestreden besluit betreft derhalve geen tuchtmaatregel, zodat de rechten van verdediging niet van toepassing zijn en verzoeker niet vooraf diende te worden gehoord.

De omstandigheid dat de kandidaat-burgemeester van Kraainem eerst een gesprek heeft gehad met de provinciegouverneur vooraleer tot haar niet-benoeming werd besloten, verandert niets daaraan. De kandidaat-burgemeester van Kraainem werd immers evenmin gehoord in het kader van een tuchtprocedure, zodat er in dit opzicht geen ongelijke behandeling is.

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

25. Aangezien geen tuchtmaatregel in het geding is, kan er ook geen sprake zijn van een tuchtdossier dat vooraf aan verzoeker had moeten worden meegedeeld.

Volgens verzoeker is voorts de motivering door verwijzing naar het advies van de provinciegouverneur niet adequaat, omdat dit advies hem niet uiterlijk op hetzelfde ogenblik als het bestreden besluit is meegedeeld. Verzoeker kan daarin evenwel niet worden bijgevalen, aangezien het bestreden besluit zelf uitdrukkelijk melding maakt van de punten waarop de gouverneur ten aanzien van de benoeming van verzoeker tot burgemeester voorbehoud heeft gemaakt.

Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

26. Verzoeker betoogt in “ondergeschikte orde” dat het bestreden besluit zijn belangen zwaar aantast, zodat hij krachtens het beginsel *audi et alteram partem* had moeten worden gehoord en de gelegenheid had moeten krijgen om “zelfs schriftelijk” uitleg te geven over het voorstel tot niet-benoeming, na toegang tot het dossier te hebben gehad.

Het is voorzeker een beginsel van behoorlijk bestuur dat – ook bij afwezigheid van een formele regelgeving ter zake – tegen niemand een ernstige maatregel kan worden getroffen die gegrond is op zijn persoonlijk gedrag en die van aard is om zijn belangen ernstig aan te tasten, zonder dat hem vooraf de mogelijkheid wordt geboden zijn standpunt op een nuttige wijze te doen kennen.

Daargelaten of dit beginsel ook van toepassing is op een beslissing zoals degene die wordt bestreden, waarbij geen gunstig gevolg wordt gegeven aan de voordracht van een kandidaat voor benoeming in een openbare functie en die niet van aard is aan de betrokkene een voordeel te ontnemen, moet in dit geval hoe dan ook worden vastgesteld dat bij de beoordeling van het vijfde middel het eerste motief van het bestreden besluit reeds deugdelijk en voldoende is bevonden en dat voorts uit het bestreden besluit blijkt dat de verwerende partij zeer goed wist welke de handelwijze van verzoeker was met betrekking tot de verzending van de oproepingsbrieven voor de verkiezingen. Verzoeker betwist de feiten die aan de grondslag liggen van het eerste motief van het bestreden besluit als zodanig niet en uit het onderzoek van het eerste middel is gebleken dat ze mede aan hem als voorzitter van het college van burgemeester en schepenen mogen worden toegerekend. Hieruit volgt dat hij, wat dat motief betreft, alleszins geen belang heeft bij het aanvoeren van de schending van het beginsel *audi et alteram partem*.

Het derde middelonderdeel wordt verworpen.

27. Het bestreden besluit is – zoals zo-even gesteld – geen tuchtmaatregel en is dan ook niet onderworpen aan de verjaring van de tuchtvordering. Weliswaar impliceert het vereiste van de redelijke termijn dat de beoordeling door de benoemende overheid van een voordracht van een kandidaat voor een benoeming tot burgemeester niet kan steunen op feiten die zo ver uit het verleden dateren dat ze redelijkerwijze niet meer relevant kunnen zijn voor de appreciatie van de actuele geschiktheid van de kandidaat, maar in dit geval moet evenwel worden vastgesteld dat de ongeschiktheid van verzoeker voor het burgemeestersambt door de verwerende partij wordt afgeleid uit feiten die niet ouder zijn dan de vorige zittingsperiode en na de gemeenteraadsverkiezing van 14 oktober 2012 nog dienstig bij de beoordeling van de voordracht van verzoeker konden worden betrokken. Bijgevolg kan ook niet tot een schending van de redelijke termijn worden besloten.

Het vierde middelonderdeel is niet gegrond.

28. In het vijfde middelonderdeel bekritiseert verzoeker de drie motieven van het bestreden besluit die leiden tot de conclusie dat hij niet over de

nodige morele eigenschappen en het nodige morele gezag beschikt om tot burgemeester te worden benoemd.

Bij het onderzoek van het vijfde middel is reeds gebleken dat het eerste motief van het bestreden besluit deugdelijk is en volstaat om de niet-benoeming van verzoeker te verantwoorden. Hieruit volgt dat verzoeker geen belang erbij heeft de andere motieven van het bestreden besluit te bekritisieren, aangezien zelfs indien zijn grieven met betrekking tot die andere motieven gegrond zouden zijn, het bestreden besluit nog steeds een voldoende grondslag zou hebben.

Het vijfde middelonderdeel wordt verworpen.

29. Het tweede middel is in geen van zijn onderdelen gegrond.

D. Derde middel

Standpunt van de partijen

30. Verzoeker voert in zijn derde middel aan dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het evenredigheidsbeginsel zijn geschonden, doordat het bestreden besluit, niettegenstaande het bestaan van een regelmatige voordrachtakte, weigert hem tot burgemeester te benoemen, terwijl het alom bekend is dat de verwerende partij andere burgemeesters in Vlaanderen heeft benoemd die “weloverwogen en ostentatief” de wet hebben miskend door te weigeren verkiezingen te organiseren bij gebrek aan voorafgaande splitsing van het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde.

Hij voegt eraan toe dat hij aldus wordt gesanctioneerd voor een vermeende overtreding van een interpretatie van de wet, die hem overigens niet individueel ten laste kan worden gelegd, terwijl in andere gevallen een duidelijke overtreding van de wet niet tot een sanctie heeft geleid. Hij besluit daaruit dat de verwerende partij “met twee maten en twee gewichten” werkt.

Verzoeker stelt ook dat de Raad van State reeds heeft geoordeeld dat indien de overheid als gedragsrichtlijn heeft om personen die reeds een strafrechtelijke veroordeling opliepen niet tot burgemeester te

benoemen, zij deze richtlijn coherent dient toe te passen en derhalve kandidaat-burgemeesters die zich in een analoge situatie bevinden, op eenzelfde wijze dient te behandelen.

31. De verwerende partij antwoordt dat de ingeroepen ongelijke behandeling, voor zover ze juist zou zijn, onmogelijk een schending van het gelijkheidsbeginsel kan uitmaken. Men kan zich immers niet op andere onwettige situaties beroepen om een eigen onwettige toestand te verkrijgen of bestendig te zien. Met andere woorden bestaat er geen gelijkheid in de onwettigheid.

Wat de door verzoeker aangevoerde rechtspraak van de Raad van State betreft, laat de verwerende partij gelden dat in dit geval het motief van het bestaan van strafrechtelijk betugelde feiten niet voorhanden is.

Beoordeling

32. De grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie verzetten zich er onder meer tegen dat in rechte en in feite gelijke situaties op een verschillende wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een objectieve verantwoording bestaat.

Het behoort de verzoekende partij toe die de schending van de voornoemde beginselen voor de Raad van State aanvoert, om in haar verzoekschrift met precieze en concrete gegevens aan te tonen waaruit die schending bestaat. Zij moet daarbij in de eerste plaats de vergelijkbaarheid aantonen van haar eigen situatie met die van anderen en vervolgens duidelijk maken waarom de verschillende behandeling daarvan een discriminatie uitmaakt.

33. Verzoeker eist van de verwerende partij dat, wanneer aan een burgemeester of een kandidaat-burgemeester een rechtsschending ten laste wordt gelegd, zij op een standvastige wijze beoordeelt wat volgens haar de morele eigenschappen van de betrokkene zijn.

De gewestregering kon bij de beslissing om een burgemeester te benoemen, rekening houden, zoals *in casu*, met de wijze waarop de betrokkene de instructies naleeft die deze regering heeft gegeven inzake een aangelegenheid die zij van groot politiek belang acht. Daaruit volgt dat de verwerende partij de

kandidaat-burgemeester die weigert zich bij de gemeenteraadsverkiezingen naar dergelijke instructies te voegen, anders heeft kunnen behandelen dan een kandidaat die niet noemenswaardig is afgeweken van haar standpunt inzake een aangelegenheid die zij politiek zwaarwichtig acht.

34. Het derde middel wordt verworpen.

E. Vierde middel

Standpunt van de partijen

35. Verzoeker voert in zijn vierde middel de schending aan van de artikelen 7 en 8 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie van 15 oktober 1985, waarmee werd ingestemd bij wet van 24 juni 2000, alsook de schending van het evenredigheidsbeginsel.

Hij betoogt dat overeenkomstig dit Handvest er evenredigheid moet bestaan tussen de interventie van de toezichthoudende overheid en de belangen die ze beoogt te dienen. Volgens verzoeker is zijn niet-benoeming een onevenredige maatregel, rekening houdend enerzijds met de vermeende gebreken van de handelingen van de lokale autoriteiten en anderzijds de belangen voorbehouden aan de gemeentelijke autonomie. Dit is des te meer het geval, zo stelt verzoeker, nu hem geen enkele individuele tekortkoming kan worden ten laste gelegd en een democratische meerderheid zijn benoeming steunt.

36. De verwerende partij antwoordt “in hoofddorde” dat het middel moet worden verworpen, omdat artikel 8, lid 2, van het Europees Handvest inzake lokale autonomie geen uitwerking heeft in het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, zoals blijkt uit het voorbehoud dat werd gemaakt door artikel 3 van het decreet van 19 maart 2004 houdende instemming met dat Handvest.

In “eerste ondergeschikte orde” is het middel volgens haar ongegrond, omdat de ingeroepen bepalingen van het voornoemde Handvest evenmin toepasselijk zijn *ratione materiae*. Zo kan niet worden ingezien welk verband er zou bestaan tussen het bestreden besluit en artikel 7 van het Handvest, aangezien dat besluit niets verandert aan de rechtspositie of de financiële

vergoeding van de gekozen lokale vertegenwoordigers, noch betrekking heeft op onverenigbare functies en activiteiten. Evenmin bestaat er een verband tussen het bestreden besluit en artikel 8 van het Handvest. De benoeming van een burgemeester betreft immers geen beslissing van de betrokken gemeente en maakt dan ook in geen enkel opzicht deel uit van het bestuurlijk toezicht.

In “uiterst ondergeschikte orde” is het middel volgens de verwerende partij ongegrond, omdat niet kan worden ingezien dat het Handvest zou verbieden een kandidaat-burgemeester niet als burgemeester te benoemen wanneer die kandidaat niet blijkt te voldoen aan de benoemingsvoorwaarden.

Beoordeling

37. De artikelen 7 en 8 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie van 15 oktober 1985 luiden als volgt:

“ Artikel 7 Voorwaarden waaronder verantwoordelijkheden op lokaal niveau uitgeoefend worden

1. De rechtspositie van gekozen lokale vertegenwoordigers dient de vrije uitoefening van hun functies te waarborgen.
2. Zij voorziet in een passende financiële vergoeding van de kosten gemaakt in de uitoefening van het mandaat evenals, in voorkomende gevallen, in vergoeding voor het verlies van inkomsten of beloning van de verrichte arbeid en in de daarmee verband houdende sociale voorzieningen.
3. De functies en activiteiten welke onverenigbaar worden geacht met het bekleden van een ambt waarvoor men lokaal gekozen is, worden vastgelegd in de wet of fundamentele rechtsbeginselen.

Artikel 8 Administratief toezicht op de activiteiten van de lokale autoriteiten

1. Elk administratief toezicht op de lokale autoriteiten mag slechts worden uitgeoefend overeenkomstig de procedures en in de gevallen, waarin door de grondwet of de wet is voorzien.
2. Enig administratief toezicht op de activiteiten van de lokale autoriteiten dient in de regel slechts gericht te zijn op het verzekeren van de naleving van de wet en de grondwettelijke beginselen. Administratief toezicht mag echter met betrekking tot doelmatigheid door hogere autoriteiten uitgeoefend worden inzake taken waarvan de uitoefening aan de lokale autoriteiten is gedelegeerd.
3. Administratief toezicht op lokale autoriteiten dient zodanig te worden uitgeoefend dat er sprake is van evenredigheid tussen de interventie van de toezichthoudende autoriteit en de belangen die deze beoogt te dienen.”

Daargelaten de vraag of de artikelen 7 en 8 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie directe werking hebben in de Belgische rechtsorde en in dit geval toepassing zouden kunnen vinden, moet hoe dan ook worden vastgesteld dat verzoekers standpunt dat de bestreden maatregel onevenredig is niet kan worden bijgevalen.

De burgemeester van een gemeente, gelegen in het Vlaamse Gewest, wordt benoemd door de Vlaamse Regering uit de verkozen gemeenteraadsleden met de Belgische nationaliteit.

De burgemeester is voorts niet enkel de eerste gemeentelijke ambtsdrager. Hij is tevens bevoegd voor de uitvoering van wetten en decreten – in het bijzonder de politiewetten en decreten –, hij heeft bevoegdheden inzake bestuurlijke politie op het grondgebied van zijn gemeente en hij is er hoofd en verantwoordelijke overheid inzake de bestuurlijke politie.

Om de omvang van “de interventie van de toezichthoudende autoriteit” te beoordelen, moet bovendien rekening worden gehouden met het aantal verschillende maatregelen waartussen de Vlaamse Regering op basis van de toepasselijke wetgeving kan kiezen. In dit geval heeft zij enkel de mogelijkheid de benoeming te weigeren of de kandidaat-burgemeester te benoemen.

Gelet op deze gegevens, kan het niet als onevenredig worden beschouwd dat de Vlaamse Regering over de mogelijkheid beschikt om de benoeming te weigeren van een burgemeester die volgens haar niet over de nodige morele eigenschappen en het nodige morele gezag beschikt om tot burgemeester te worden benoemd.

Voor het overige valt het middel samen met het hiervóór verworpen vijfde middel.

38. Het vierde middel wordt verworpen.

F. Zesde middel

Standpunt van de partijen

39. Verzoeker voert in zijn zesde middel de schending aan van de artikelen 84, 129, 127 tot 140 van de Grondwet, de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, de artikelen 25, 26 en 61 van de bestuursstaalwet, artikel 3, § 1, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State en de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’. Hij maakt voorts gewag van een schending van “het algemene beginsel van interne materiële motiveringsplicht”, een “manifeste appreciatiefout” en een “gebrek aan wettelijke basis”.

Verzoeker betoogt dat het bestreden besluit uitsluitend is gebaseerd op een interpretatie van de taalwetten die eenzijdig door de verwerende partij bij omzendbrief werd opgelegd. Die omzendbrief is evenwel onregelmatig, wat impliceert dat hij nietig moet worden verklaard of minstens met toepassing van artikel 159 van de Grondwet moet worden geweerd.

In een eerste middelonderdeel stelt verzoeker dat de verwerende partij met de bedoelde omzendbrief een nieuwe verbindende regel wil opleggen, zodat die omzendbrief als reglementaire akte had moeten worden voorgelegd aan het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Bij gebrek aan een dergelijk advies blijkt die omzendbrief onwettig en moet hij met toepassing van artikel 159 van de Grondwet worden geweerd, zodat het bestreden besluit juridische basis mist of op zijn minst gebaseerd is op een onjuiste en ontoelaatbare rechtsgrond.

In een tweede middelonderdeel laat verzoeker gelden dat de voormelde omzendbrief werd uitgevaardigd zonder dat de Vaste Commissie voor Taaltoezicht werd geraadpleegd, niettegenstaande artikel 61, § 2, van de bestuursstaalwet voorschrijft dat de ministers de voornoemde commissie raadplegen over alle zaken van algemene aard die de toepassing van de bestuursstaalwet betreffen. De voormelde omzendbrief en het bestreden besluit dat daarop steunt, blijken volgens verzoeker derhalve nietig wegens schending van de bestuursstaalwet.

In een derde middelonderdeel wijst verzoeker erop dat krachtens artikel 129 van de Grondwet enkel de federale wetgever bevoegd is om het gebruik van de talen in bestuurszaken te regelen in de gemeenten met een bijzonder taalstatuut. Volgens hem is de verwerende partij dan ook niet bevoegd om maatregelen te nemen betreffende het gebruik van de talen in faciliteitengemeenten, door inwoners ertoe te dwingen systematisch hun wil te herhalen om hun documenten in het Frans te verkrijgen. Ook om die reden zijn de voormelde omzendbrief en het daarop gesteunde bestreden besluit onwettig.

In een vierde middelonderdeel betwist verzoeker het standpunt van de verwerende partij dat de gewestelijke minister de bestuurstaalwetgeving vermag te interpreteren ook al gaat het om een aangelegenheid waarvoor zijn parlement niet bevoegd is. Een correcte interpretatie van een federale wet kan volgens verzoeker enkel worden gegeven door de federale wetgevende macht. De persoonlijke mening van een minister kan onmogelijk worden begrepen als een interpretatie van de wet die zich aan eenieder opdringt. Indien het zo zou zijn, *quod non*, dat de taalwetten in die zin moeten worden geïnterpreteerd dat ze de verplichting inhouden om systematisch de wil te herhalen tot het verkrijgen van documenten in het Frans, dan had enkel de federale wetgever een dergelijke interpretatie mogen opleggen en zeker niet de gewestelijke administratieve overheid door middel van een omzendbrief. Volgens verzoeker blijven de federale administratieve overheden de taalwetten overigens interpreteren overeenkomstig het standpunt van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht, zodat de minister van Binnenlandse Zaken de oproepingsbrieven voor de verkiezingen in de Franse taal verstuurt naar de Franstalige inwoners van de randgemeenten.

40. De verwerende partij antwoordt dat het bestreden besluit geen toepassing uitmaakt van één of andere omzendbrief, maar wel van de bevoegdheid van de overheid die de burgemeesters van het Vlaamse Gewest benoemt. Die overheid heeft in dit geval soeverein geoordeeld dat de voorgedragen burgemeester niet voldoet aan de benoemingsvoorwaarden omdat hij niet beschikt over de vereiste morele eigenschappen en het nodige morele gezag om op te treden als vertegenwoordiger en vertrouwensman van de respectieve regeringen, onder meer bij het toepassen van de wetten, decreten en verordeningen. Zij heeft zich daarbij gesteund op verschillende, op zich afdoende feiten. Weliswaar werd in herinnering gebracht dat de bestuurstaalwetgeving, die

verzoeker niet wil toepassen, moet worden geïnterpreteerd in de zin zoals bij omzendbrief is bevestigd, maar dit betekent niet dat die omzendbrief als zodanig werd toegepast of moet worden toegepast, zodat het evenmin mogelijk is hem overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet niet toe te passen. Hoogstens maakt die omzendbrief een beleidsnorm uit, die toelaat bij het nemen van individuele bestuurshandelingen de rechtszekerheid en de gelijke behandeling van vergelijkbare situaties te garanderen.

In “ondergeschikte orde” verwijst de verwerende partij naar haar verweer tegen het vijfde middel.

Beoordeling

41. Zoals hiervóór reeds is vastgesteld, wordt in het bestreden besluit geoordeeld dat verzoeker niet over de nodige morele eigenschappen en het nodige morele gezag beschikt om tot burgemeester te worden benoemd, onder meer omdat hij als lid en voorzitter van het college van burgemeester en schepenen opnieuw mee een beslissing heeft genomen die een inbreuk uitmaakt op de taalwetgeving en die in strijd is met de uitspraken van de Raad van State als hoogste administratief rechtscollege.

Het bestreden besluit gaat daarbij uit – wat de verzending van de oproepingsbrieven voor de verkiezingen betreft – van een interpretatie van de bestuurstaalwet die ook reeds door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden werd aangenomen in zijn 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’.

Dit impliceert evenwel geenszins dat deze omzendbrieven, die beide gericht zijn tot de provinciegouverneurs en voorts “ter kennisgeving” – wat de eerstgenoemde omzendbrief betreft – tot de colleges van burgemeester en schepenen en – wat de tweede genoemde 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, mede het voorwerp uitmaken van het voorliggende beroep, noch dat het bestreden besluit toepassing zou maken van de voormelde omzendbrieven waardoor – volgens verzoeker – de eventuele onwettigheid van deze omzendbrieven zou impliceren dat de Raad van State deze krachtens artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet laten.

Verzoeker voert in het eerste, het tweede en het derde onderdeel van het zesde middel dan ook tevergeefs aan dat die omzendbrieven onwettig zijn omdat ze niet aan het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en aan de Vaste Commissie voor Taaltoezicht werden voorgelegd of omdat de verwerende partij niet bevoegd is om maatregelen te nemen betreffende het gebruik van de talen in faciliteitengemeenten.

Die middelonderdelen kunnen niet tot het tenietdoen van het bestreden besluit leiden en zijn derhalve niet ontvankelijk.

42. In het vierde middelonderdeel betwist verzoeker dat de verwerende partij bevoegd zou zijn de bestuurstaalwet te interpreteren, omdat een correcte interpretatie van de federale wet enkel kan worden gegeven door de federale wetgevende macht.

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, zoals reeds werd geoordeeld bij het onderzoek van het vijfde middel.

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.

Voor het overige wordt verwezen naar de beoordeling van het vijfde middel.

Het vierde middelonderdeel is niet gegrond.

43. Het zesde middel is in geen van zijn onderdelen gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De Raad van State bevestigt de beslissing van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand van 25 februari 2013 waarbij Damien Thiéry niet wordt benoemd tot burgemeester van de gemeente Linkebeek.

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.	Roger STEVENS,	Voorzitter,
	Yves KREINS,	Eerste 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 Voorzitter

Danièle Langbeen

Roger Stevens