

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

ALGEMENE VERGADERING

A R R E S T

**nr. 229.602 van 18 december 2014
in de zaak A. 213.887/Abis-6**

In zake: Damien THIÉRY
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jérôme Sohier
kantoor houdend te 1000 Brussel
Émile 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 verzoeker

1. De memorie, ingediend op 29 september 2014, strekt tot het tenietdoen van het besluit van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding van 1 september 2014 waarbij Damien Thiéry niet wordt benoemd tot burgemeester van de gemeente Linkebeek.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 december 2014.

Staatsraden Michel Pâques en Bert Thys hebben verslag uitgebracht.

Advocaten Jérôme Sohier en Manoel De Keukelaere, die verschijnen voor verzoeker, en advocaten Bart Staelens et Bart Martel, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Éric 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. Feiten

3.1. Verzoeker wordt bij de gemeenteraadsverkiezing te Linkebeek op 14 oktober 2012 verkozen tot gemeenteraadslid en rechtstreeks verkozen tot schepen.

Hij wordt tevens voorgedragen voor het ambt van burgemeester van de gemeente Linkebeek.

3.2. Nadat de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant voorbehoud heeft gemaakt bij die voordracht, beslist de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand op 25 februari 2013 dat verzoeker niet wordt benoemd tot burgemeester van de gemeente Linkebeek.

3.3. Op 26 maart 2013 stelt verzoeker tegen de beslissing van de minister om hem niet tot burgemeester te benoemen een beroep in bij de Raad van State.

Bij arrest nr. 227.776 van 20 juni 2014 verwerpt de Raad van State dat beroep en bevestigt hij de voormelde beslissing van de minister van 25 februari 2013.

3.4. Vervolgens wordt verzoeker met een voordrachtsakte opnieuw voorgedragen voor het ambt van burgemeester van de gemeente Linkebeek. Op 30 juni 2014 wordt deze voordrachtsakte door de gemeenteraad van de gemeente Linkebeek bevestigd.

De gemeenteraad motiveert die bevestiging als volgt:

“Gelet op het arrest van de algemene vergadering van de Raad van State nr. 227.776 van 20 juni 2014 die de beslissing bevestigt van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand van 25 februari 2013 waarbij Damien Thiéry niet werd benoemd tot burgemeester van de gemeente Linkebeek;

Gelet ingevolge dit arrest, de gemeenteraad volgens artikel 13bis, § 6 over 30 dagen beschikt om een nieuwe voordrachtakte te bevestigen;

Overwegende dat voornoemd arrest onder andere het volgende bepaalt:

‘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.’

Overwegende dat deze beslissing een einde maakt aan de controverse die er in het verleden bestond omtrent de interpretatie van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 en door de uitspraak van dit arrest een nieuwe en duidelijke interpretatie wordt gegeven aan deze wetten;

Gelet op de verklaring van de heer Damien Thiéry van heden 30 juni 2014 waarin deze meedeelt deze nieuwe interpretatie van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 die door de Raad van State worden opgelegd, te respecteren evenals, in voorkomend geval, de overeenkomstige instructies van de Vlaamse regering hieromtrent;

Overwegende dat zoals bepaald in artikel 59 § 1 van het Gemeentedecreet, deze elementen nieuwe feiten bevatten met betrekking tot zowel de juridische als de feitelijke situatie die voorafgingen aan de weigering van de benoeming op 25 februari 2013;

Gelet in het licht van de nieuwe feiten, de heer Damien Thiéry, rechtstreeks verkozen als schepen, opnieuw door de meerderheid met eenparigheid werd voorgedragen als kandidaat-burgemeester van de gemeente Linkebeek;

Gelet na de stemming de kandidaat-burgemeester, aangewezen-burgemeester is, hij de titel van ‘aangewezen-burgemeester’ draagt en hij alle functies uitoefent die aan de burgemeester worden toevertrouwd;

Gelet overgegaan werd tot geheime stemming en op 10 stembriefjes, 10 stemmen voor, werden geteld.”

3.5. Met een brief van 29 juli 2014 stelt de procureur-generaal bij het hof van beroep te Brussel de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant ervan in kennis dat wat verzoeker betreft, na de raadpleging van het nationale bestand, geen strafinformaties, strafonderzoeken of strafrechtsplegingen hangend blijken te zijn bij de parketten of rechtbanken van eerste aanleg van het land. Evenmin zijn er bij de politieparketten en politierechtbanken van de gerechtelijke arrondissementen Leuven, Brussel en Nijvel strafinformaties, strafonderzoeken en/of strafrechtsplegingen hangend.

3.6. Op 31 juli 2014 geeft de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant zijn advies over de nieuwe voordracht van verzoeker voor het ambt van burgemeester. Hij maakt andermaal voorbehoud.

3.7. Op 1 september 2014 beslist de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding dat verzoeker niet wordt benoemd tot burgemeester van de gemeente Linkebeek.

Deze beslissing steunt in het bijzonder op de volgende motieven:

“Gelet op het besluit van de gemeenteraad van Linkebeek van 30 juni 2014 houdende de bevestiging van de voordrachtakte van de heer Damien Thiéry als kandidaat-burgemeester en diens aanstelling als aangewezen-burgemeester;

Overwegende dat de voordrachtakte ontvankelijk is;

Gelet op het advies van de procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Brussel, uitgebracht op 29 juli 2014, [...];

Gelet op het advies van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant, uitgebracht op 31 juli 2014, waarin voorbehoud wordt gemaakt [...] bij de benoeming van de heer Damien Thiéry;

Overwegende dat overeenkomstig artikel 13bis, § 6, van de Nieuwe Gemeentewet de gemeenteraad bij bevestiging door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van de beslissing tot weigering over dertig dagen beschikt vanaf de datum waarop de beslissing tot weigering definitief is geworden om door een stemming een nieuwe voordrachtakte te bevestigen;

Overwegende dat artikel 59, § 1bis, van het Gemeentedecreet stipuleert dat een voorgedragen kandidaat-burgemeester die niet werd benoemd, zoals *in casu* het geval, tijdens dezelfde bestuursperiode niet meer opnieuw kan worden voorgedragen, tenzij op basis van nieuwe feiten of nieuwe gegevens;

Overwegende dat de gemeenteraad van Linkebeek op 30 juni 2014 heeft beslist om de voordrachtakte van de heer Damien Thiéry als kandidaat-burgemeester en diens aanstelling als aangewezen-burgemeester, te bevestigen;

Overwegende dat uit de motivering van die beslissing blijkt dat de gemeenteraad deze beslissing steunt op de volgende twee elementen, die in de beslissing zelf worden beschouwd als ‘nieuwe feiten’ in de zin van artikel 59, § 1bis, van het Gemeentedecreet:

- het arrest nr. 227.776 van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 juni 2014, waarvan de overwegingen in verband met de draagwijdte van de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuursstaalwet worden overgenomen en waarbij, aldus de gemeenteraad, ‘een einde wordt gemaakt aan de controverse die er in het verleden bestond omtrent de interpretatie van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 en door de uitspraak van dit arrest een nieuwe en duidelijke interpretatie wordt gegeven aan deze wetten’; én

- de ‘verklaring’ van de heer Damien Thiéry waarbij hij meedeelt dat hij de nieuwe interpretatie van de bestuursstaalwetten, zoals uiteengezet door de Raad van State, zal respecteren ‘evenals, in voorkomend geval, de overeenkomstige instructies van de Vlaamse Regering hieromtrent’;

Overwegende dat moet worden nagegaan of deze twee elementen kunnen worden beschouwd als nieuwe feiten die toelaten dat het gebrek aan vertrouwen in de heer Damien Thiéry, dat rechtmatig werd vastgesteld, wordt hersteld;

Overwegende dat het niet kennelijk onredelijk voorkomt deze twee elementen te bestempelen als nieuwe (al dan niet rechts-)feiten in de zin van artikel 59, § 1bis, van het Gemeentedecreet; dat de voordracht steunende op deze ‘nieuwe feiten’ bijgevolg in overweging wordt genomen;

Overwegende dat de Vlaamse Regering op grond van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid bevoegd is te oordelen of deze

nieuwe feiten betreffende de voorgedragen aangewezen-burgemeester al dan niet volstaan om te beslissen om hem te benoemen;

Overwegende dat vooreerst dient te worden aangestipt dat de heer Damien Thiéry nog steeds niet beschikt over de morele eigenschappen en het nodige moreel gezag om op te treden als vertegenwoordiger en vertrouwensman van de respectieve regeringen, onder meer bij het toepassen van de wetten, decreten en verordeningen, en dit op grond van verschillende, op zichzelf afdoende feiten; dat hij als lid van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Linkebeek mee beslist heeft tot het verzenden van oproepingsbrieven voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 in strijd met de taalwetgeving; dat hij het gemeentelijk informatieblad gebruikt heeft voor partijpolitieke doeleinden en dat hij systematisch nagelaten heeft te reageren op het gebruik van het Frans in de gemeenteraadszittingen van de gemeente Linkebeek, opnieuw in strijd met de taalwetgeving;

Overwegende dat de door de heer Damien Thiéry op de zitting van de gemeenteraad van Linkebeek van 30 juni 2014 geuite verklaring zich aan de taalwetgeving, zoals geïnterpreteerd door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, te conformeren enkel neer komt op een loutere, ‘mogelijke intentie betreffende de aan te nemen houding van een specifiek rechtsprobleem’; dat uit het arrest nr. 227.775 van 20 juni 2014 van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, betreffende de niet-benoeming van mevrouw Véronique Caprasse tot burgemeester van Kraainem, overigens blijkt dat het gewicht van een loutere intentieverklaring moet worden gerelativeerd; dat diezelfde algemene vergadering nog heeft geoordeeld dat ‘niet uit het oog [mag] 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 in inzichten te verwoorden. Die politieke verklaringen zullen evenwel niet noodzakelijk worden voltrokken in ambtsdaden.’;

Overwegende dat de zonet geschetste intentie niet opweegt tegen de concrete, supra aangehaalde feitelijke tekortkomingen die de betrokkene eerder al ten laste werden gelegd; dat die gedragingen nog steeds redelijkerwijze lijken te kunnen verantwoorden waarom de Vlaamse Regering haar vertrouwen niet kan schenken aan de betrokkene; dat de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dit overigens heeft bevestigd in het arrest nr. 227.776 van 20 juni 2014: ‘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.’;

Overwegende dat uit hetgeen voorafgaat volgt dat het, na een nieuwe heroverweging van de voordracht, redelijk verantwoord is te oordelen dat de nieuwe 'intentie' van de aangewezen-burgemeester niet van aard is het vertrouwen te herstellen waaraan de betrokkene met de eerder door hem begane ambtsdaden nu eenmaal bijzonder sterk afbreuk heeft gedaan, zoals, zo weze herhaald, door de Algemene Vergadering van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State als een afdoende motief aanzien; dit motief is deugdelijk en volstaat op zich reeds om de niet-benoeming te verantwoorden; dat de aangehaalde nieuwe feiten niet relevant en alleszins niet voldoende zwaarwichtig zijn om over te gaan tot benoeming;

Overwegende dat de provinciegouverneur in zijn advies bovendien melding maakt van een bijkomend feit dat zich heeft voorgedaan vóór de uitspraak van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 juni 2014, betreffende de verzending van de oproepingsbrieven voor de verkiezingen van 25 mei 2014;

Overwegende dat de heer Damien Thiéry de consensus in het college van burgemeester en schepenen heeft verbroken omdat er onenigheid was over het verzenden van de oproepingsbrieven. Dat de heer Damien Thiéry immers wenste de oproepingsbrieven volgens taalaanhorigheid te versturen, wat in elk geval op dat ogenblik in strijd was met de door de Vlaamse Regering en de Raad van State voorgestane interpretatie van de bestuurstaalwetgeving; dat de heer Damien Thiéry bewust de instructies van de provinciegouverneur en de minister niet heeft gevolgd; dat de heer Damien Thiéry deze handelwijze ook duidelijk heeft verdedigd tijdens de gemeenteraadszitting van 5 mei 2014;

Overwegende dat hierdoor nogmaals moet worden geconcludeerd dat de heer Damien Thiéry zich bewust niet gehouden heeft aan de instructies van de Vlaamse Regering en dit 'op een moment dat zich aan [hem] geen rechterlijke uitspraak opdrong om die instructie buiten toepassing te laten', zoals ook door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het arrest nr. 227.776 van 20 juni 2014 werd opgemerkt; dat de heer Damien Thiéry hierdoor eens te meer het nodige vertrouwen dat men moet kunnen stellen in een gezagsdrager heeft geschaad;

Overwegende dat de heer Damien Thiéry niet over de 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; dat hij ongeschikt is om het ambt van burgemeester op te nemen;

Overwegende dat om deze redenen de heer Damien Thiéry niet kan worden benoemd tot burgemeester van de gemeente Linkebeek."

Dit is het bestreden besluit.

Het wordt met een aangetekende brief van dezelfde datum aan verzoeker betekend.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van de artikelen 1 tot 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, alsook het ontbreken van “aannemelijke en relevante motieven”, “tegenstrijdige motivering”, “het ontbreken van een adequate motivering”, “de manifeste beoordelingsfout” en, ten slotte, de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en “machtsoverschrijding”.

Hij wijst erop dat het bestreden besluit erkent dat de voordrachtsakte ontvankelijk is en dat de twee elementen waarop ze is gesteund, kunnen worden beschouwd als “nieuwe feiten” in de zin van artikel 59, § 1bis, van het Gemeentedecreet. Volgens hem is het dan tegenstrijdig om louter op grond van feiten uit het verleden te oordelen dat hij “nog steeds niet beschikt over de morele eigenschappen en het nodige moreel gezag” voor de uitoefening van de functie van burgemeester.

Verzoeker betoogt dat de feiten die hem ten laste worden gelegd alle dateren van vóór juni 2014, toen verschillende interpretaties van de taalwetgeving naast elkaar bestonden en rechterlijke uitspraken daarover niet eensluidend waren. De elementen die de nieuwe voordracht rechtvaardigen, kunnen volgens hem evenwel niet worden tegengesproken door die loutere verwijzing naar oude feitelijke elementen.

Verzoeker benadrukt dat hij als mandataris voor de gemeenteraad officieel heeft verklaard dat de interpretatie van de taalwetgeving zoals die is aangenomen door de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State het voordeel heeft rechtszekerheid te brengen in deze aangelegenheid en dat hij zich hieraan zal conformeren, evenals aan “de overeenkomstige instructies van de Vlaamse Regering hieromtrent”. Hij leidt daaruit af dat “in rechte niet [kan] worden toegelaten om een onweerlegbaar vermoeden van kwade trouw te hanteren jegens [hem]”.

Volgens verzoeker had de verwerende partij ofwel tot de onontvankelijkheid van de nieuwe voordracht moeten besluiten wegens gebrek aan een nieuw feit, gelet op het definitieve verlies van vertrouwen, ofwel – zoals terecht is gebeurd – het bestaan van een nieuw feit moeten aannemen, maar dan had zij dit nieuwe feit wel op zich moeten beoordelen, zonder terug te grijpen naar een vertrouwensbreuk die voorheen reeds bestond.

Verzoeker stelt dat hetzelfde bezwaar geldt voor het “bijkomende feit” dat door de provinciegouverneur wordt aangenomen, namelijk dat hij zich bij de verzending van de stembrieven voor de verkiezingen van 25 mei 2014 opnieuw schuldig zou hebben gemaakt aan een miskenning van de taalwetgeving zoals ze toen werd geïnterpreteerd door de Vlaamse Regering en de Raad van State. Ook dat feit dateert immers van vóór het arrest van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 juni 2014.

Verzoeker refereert voorts aan de overweging van het voormelde arrest dat hij de instructies van de gewestregering niet heeft gevolgd op een moment dat zich aan hem geen rechterlijke uitspraak opdrong om die instructies buiten toepassing te laten. Hij stelt dat dit motief van het arrest de verwerende partij nu tot een andere beslissing had moeten brengen “aangezien er thans wel degelijk een rechterlijke uitspraak bestaat die het toelaat om de oude instructies buiten toepassing te laten”. Volgens verzoeker heeft het voormelde arrest de interpretatie van de taalwetgeving waarop de verwerende partij zich steunde, met gezag van gewijsde onwettig bevonden, zodat het niet ernstig is om een gebrek aan vertrouwen te handhaven ten aanzien van verzoekers verklaring dat hij de nieuwe interpretatie van de taalwetgeving zal naleven.

Ten slotte laat verzoeker gelden dat de Raad van State in arrest nr. 227.775 van 20 juni 2014 in zake Caprasse heeft erkend 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”. Hij stelt dat er geen enkele reden is om dit criterium van “daadwerkelijk en formeel engagement” ten aanzien van hem anders te benaderen.

Verzoeker besluit dat uit al deze elementen volgt dat de motivering van het bestreden besluit tegenstrijdig en inadequaat is, zodat ze onmogelijk op een wettige wijze de weigering van zijn benoeming kan rechtvaardigen.

5. De verwerende partij antwoordt in haar nota vooreerst dat verzoeker de motieven van het bestreden besluit perfect blijkt te kennen, aangezien hij er wettigheidskritiek op formuleert. Volgens haar kan verzoeker dan ook niet beweren dat niet voldaan zou zijn aan de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

Voorts laat de verwerende partij gelden dat bij de beoordeling van de feitelijke en juridische juistheid van de motieven van het bestreden besluit, ermee rekening moet worden gehouden dat zij bij de benoeming van een kandidaat-burgemeester over een zeer ruime discretionaire bevoegdheid beschikt. Bij de uitoefening van die bevoegdheid mag en moet zij rekening houden met de institutionele rol en de bevoegdheden waarmee de kandidaat in de hoedanigheid van burgemeester zal worden belast. Zij mag dan ook in overweging nemen in welke mate van de voorgedragen kandidaat te verwachten valt dat hij de wet, in materiële zin, zal uitvoeren, daaronder ook begrepen – en niet het minst – de kieswetgeving en de wetgeving inzake het taalgebruik in bestuurszaken, dan wel of de betrokkene die wetgeving eerst in vraag zou stellen of buiten toepassing zou laten.

De verwerende partij zet vervolgens uiteen dat, naar haar oordeel, verzoekers kritieken op het bestreden besluit ongegrond zijn. Zij merkt op dat verzoeker de juistheid van de hem toegerekende feiten niet betwist. Bovendien verwacht verzoeker de ontvankelijkheid van de nieuwe voordracht met de gegrondheid ervan. Het feit dat het bestuur de nieuwe voordracht ontvankelijk bevindt, is in geen enkel opzicht strijdig met de vaststelling, na onderzoek, dat niet tot benoeming kan worden overgegaan. Dit geldt *a fortiori* nu artikel 13bis, § 7, van de Nieuwe Gemeentewet in een zeer specifieke wijze van rechtsherstel voorziet, namelijk in de verplichting tot benoeming wanneer de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de beslissing tot weigering van de benoeming tenietdoet, zo ook wanneer de voordracht volgens de algemene vergadering ten onrechte door de Vlaamse

Regering onontvankelijk is verklaard omdat er geen nieuw feit zou bestaan. Uit de enkele omstandigheid dat het arrest van de algemene vergadering en de intentieverklaring van verzoeker als “nieuwe feiten” werden aangemerkt, kan niet worden afgeleid dat geen rekening zou mogen worden gehouden met andere feiten. Het is volgens de verwerende partij ook niet tegenstrijdig enerzijds te aanvaarden dat er nieuwe feiten ten grondslag liggen aan de nieuwe voordracht en anderzijds ook rekening te houden met tekortkomingen die dateren van vóór de uitspraak van de algemene vergadering. Ten slotte, aldus de verwerende partij, is het manifest onjuist dat zij geen rekening zou hebben gehouden met de in de voordrachtsakte aangehaalde nieuwe feiten.

Volgens de verwerende partij verliest verzoeker tevens uit het oog dat het geenszins aan hem toekomt om *motu proprio* administratieve rechtshandelingen buiten toepassing te laten. De wettigheidscontrole op grond van artikel 159 van de Grondwet werd uitsluitend aan de hoven en rechtbanken opgedragen. Verzoeker roept dan ook ten onrechte in dat de motieven van het bestreden besluit niet draagkrachtig zouden zijn “aangezien er thans wel degelijk een rechterlijke uitspraak bestaat die [...] toelaat om de oude instructies buiten toepassing te laten”. Verzoeker geeft aldus overigens een verkeerde lezing aan het arrest van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Volgens de verwerende partij geeft verzoeker er blijk van de geldende reglementering en de daarover bestaande rechtspraak enkel na te leven of uit te voeren, indien hij zich daarin ook in eigen persoon kan terugvinden.

De verwerende partij laat ook nog gelden dat verzoeker overwegingen van het arrest nr. 227.775 van 20 juni 2014 van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uit hun context haalt. Zo heeft de algemene vergadering geenszins geoordeeld dat het volstaat een “daadwerkelijk en formeel engagement” te uiten om de verplichtingen van het ambt na te leven, opdat een kandidaat-burgemeester benoemd zou moeten worden.

De verwerende partij stelt dat verzoeker het fundamentele gebrek aan vertrouwen dat het bestuur in hem mocht hebben, heeft “verhoogd” door in strijd met de taalwetgeving in bestuurszaken en de op dat ogenblik geldende jurisprudentie, de instructies van de provinciegouverneur en van de minister eens te meer naast zich neer te leggen bij de verzending van de

oproepingsbrieven voor de federale, regionale en Europese verkiezingen van 25 mei 2014.

De verwerende partij besluit dat zij zonder de discretionaire bevoegdheid te overschrijden die de wet haar toekent en op grond van uitdrukkelijke motieven die in feite en in rechte juist zijn, heeft geoordeeld dat zij haar vertrouwen niet kon stellen in verzoeker door hem als burgemeester te benoemen.

6. De verwerende partij werpt ten slotte nog op dat voor zover verzoeker met de aangevoerde schending van het zorgvuldigheidsbeginsel beoogt aan te geven dat hij het niet eens is met de motivering van het bestreden besluit, het middel samenvalt met de beweerde schending van de artikelen 1 tot 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en dat voor zover verzoeker met de aangevoerde schending van het voornoemde beginsel beoogt aan te geven dat hij zich nog op een andere manier gegriefd voelt, het middel niet ontvankelijk is wegens gebrek aan een duidelijke uiteenzetting.

Beoordeling

7. Artikel 59, §§ 1 en 1bis, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 bepaalt in verband met de benoeming van de burgemeesters in de gemeenten van het Vlaamse Gewest:

“§ 1. Onverminderd de nationaliteitsvereiste, vermeld in artikel 13 van de Nieuwe Gemeentewet, wordt de burgemeester door de Vlaamse Regering benoemd uit de verkozenen voor de gemeenteraad. Deze laatsten kunnen daartoe kandidaten voordragen. Daartoe moet een gedagtekende akte van voordracht worden voorgelegd aan de provinciegouverneur. Om ontvankelijk te zijn moet de akte van voordracht ondertekend zijn door meer dan de helft van de verkozenen op de lijsten die aan de verkiezingen hebben deelgenomen, alsook door een meerderheid van de personen die op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat-burgemeester werden verkozen. Als de lijst waarop de naam van de kandidaat-burgemeester voorkomt maar twee verkozenen telt, volstaat de handtekening van een van hen. Een akte van voordracht die wordt voorgelegd na de installatievergadering van de gemeenteraad is slechts ontvankelijk indien ze ondertekend is door meer dan de helft van de gemeenteraadsleden, alsook door een meerderheid van de gemeenteraadsleden die op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat-burgemeester verkozen zijn.

Niemand kan meer dan één akte van voordracht ondertekenen. Overtreding van dit verbod heeft in alle akten van voordracht de

ongeldigheid tot gevolg van alle handtekeningen die in strijd met dit voorschrift werden geplaatst. [...]

[...]

De Vlaamse Regering gaat na of de akte van voordracht ontvankelijk is overeenkomstig de in het eerste lid bepaalde voorwaarden. De Vlaamse Regering kan evenwel te allen tijde om een nieuwe voordracht verzoeken.

§ 1bis. Een voorgedragen kandidaat-burgemeester die niet werd benoemd, kan tijdens dezelfde bestuursperiode niet meer opnieuw worden voorgedragen, tenzij op basis van nieuwe feiten of nieuwe gegevens.”

8. Uit de zo-even aangehaalde bepalingen volgt dat een kandidaat-burgemeester door de Vlaamse Regering slechts tot burgemeester kan worden benoemd indien zijn voordracht aan de bij wet en decreet bepaalde voorwaarden voldoet.

Voor een voorgedragen kandidaat-burgemeester die niet werd benoemd, stelt artikel 59, § 1bis, van het Gemeentedecreet, een bijkomende voorwaarde opdat deze kandidaat tijdens dezelfde bestuursperiode opnieuw zou kunnen worden voorgedragen. Er dienen dan “nieuwe feiten of nieuwe gegevens” te bestaan. Slechts indien dat het geval is, is de nieuwe voordracht ontvankelijk en moet ze ten gronde worden beoordeeld.

9. In de voorliggende zaak heeft de verwerende partij geoordeeld dat er nieuwe feiten waren, die een nieuw onderzoek van de kandidatuur van verzoeker verantwoordden.

De Raad van State ziet geen reden om dit tegen te spreken.

10. Zoals de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ook heeft bevestigd in haar arrest nr. 227.775 van 20 juni 2014 in zake Caprasse, mag worden aangenomen dat de Vlaamse Regering bij de uitoefening van haar benoemingsbevoegdheid 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 de kandidaat-burgemeester 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, die in deze aangelegenheid over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, kan weigeren de voorgedragen kandidaat te benoemen indien over diens kwaliteiten en garanties ernstige twijfels bestaan die gesteund zijn op overtuigende en vaststaande gegevens.

De gegevens waarmee rekening mag worden gehouden, kunnen betrekking hebben op het verleden, voor zover ze actueel en relevant blijven. De ernst van die vroegere feiten en de mate waarin ze thans nog steeds invloed hebben op de actuele geschiktheid van de voorgedragen kandidaat voor het burgemeestersambt zijn hierbij determinerend.

11. In tegenstelling tot wat verzoeker voorhoudt, mag de verwerende partij bij de beoordeling van zijn voordracht derhalve wel degelijk rekening houden met feiten uit het verleden, andere feiten dus dan de nieuwe feiten die hebben geleid tot de aanvaarding van de ontvankelijkheid van zijn voordracht.

Weliswaar is vereist dat de verwerende partij de nieuwe feiten bij die beoordeling betreft en minstens aangeeft waarom ze niet van aard zijn haar vroegere standpunt over verzoekers geschiktheid voor de uitoefening van het ambt van burgemeester te herzien.

In dit geval blijkt evenwel uit het bestreden besluit dat de verwerende partij uitdrukkelijk die afweging heeft gemaakt en dat zij daarbij tot het besluit is gekomen dat “de nieuwe ‘intentie’ van de aangewezen-burgemeester niet van aard is het vertrouwen te herstellen waaraan de betrokkene met de eerder door hem begane ambtsdaden nu eenmaal bijzonder sterk afbreuk heeft gedaan”.

12. In zijn memorie argumenteert verzoeker in essentie dat het motief waarop de vroegere weigering van zijn benoeming tot burgemeester steunde en dat door de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar arrest nr. 227.776 van 20 juni 2014 in rechte aanvaardbaar werd bevonden, het bestreden besluit niet kan schragen. Verzoeker wijst erop dat de algemene vergadering in het voormelde arrest immers heeft vastgesteld dat de door de verwerende partij

gegeven interpretatie van de bestuurstaalwet, zoals opgenomen in haar instructie, thans niet meer aanvaardbaar is. Er is volgens verzoeker, die verwijst naar arrest nr. 227.775 van 20 juni 2014 in zake Caprasse, dan ook geen enkele reden om een gebrek aan vertrouwen te handhaven ondanks zijn formeel engagement om de nieuwe interpretatie van de taalwetgeving te respecteren.

Er moet aldus worden vastgesteld dat de argumentatie van verzoeker slechts betrekking heeft op één van de motieven van de bestreden handeling.

Het bestreden besluit neemt evenwel niet één, maar drie bezwaren in aanmerking die worden voorgesteld als “op zichzelf afdoende feiten” om het gebrek aan vertrouwen in verzoeker als kandidaat-burgemeester te staven: vooreerst het feit “dat hij als lid van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Linkebeek mee beslist heeft tot het verzenden van oproepingsbrieven voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 in strijd met de taalwetgeving”, voorts “dat hij het gemeentelijk informatieblad gebruikt heeft voor partijpolitieke doeleinden” en ten slotte “dat hij systematisch nagelaten heeft te reageren op het gebruik van het Frans in de gemeenteraadszittingen van de gemeente Linkebeek, opnieuw in strijd met de taalwetgeving”.

Verzoeker levert geen kritiek op die twee laatstgenoemde bezwaren en merkt alleen maar op dat die feiten dateren van vóór de nieuwe feiten, namelijk arrest nr. 227.776 van 20 juni 2014 van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en zijn formele verklaring ten aanzien van de gemeenteraad dat hij de nieuwe interpretatie van de bestuurstaalwet zoals aangenomen in dat arrest zal respecteren, “evenals, in voorkomend geval, de overeenkomstige instructies van de Vlaamse Regering hieromtrent”.

Zoals hiervóór is uiteengezet onder de randnummers 10 en 11, is het voor de verwerende partij niet *a priori* verboden die vroegere feiten bij haar beoordeling te betrekken.

Verzoeker bestrijdt niet dat, zoals de Vlaamse Regering betoogt, die twee bezwaren op zich reeds afdoende motieven zouden zijn voor de bestreden weigering van de benoeming. Hij zet geen enkele argumentatie uiteen

op basis waarvan de Raad van State kan nagaan of die twee bezwaren vaststaan en rechtens aanvaardbaar zijn.

Die vaststelling brengt mee dat de Raad van State de bestreden handeling niet kan tenietdoen. Het is bijgevolg overbodig de gegrondheid van het eerste motief te onderzoeken.

De conclusie is dat verzoeker in deze omstandigheden geen belang heeft bij het middel.

13. Het eerste middel is niet ontvankelijk.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

14. Verzoeker voert in een tweede 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 als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur” en “machtsoverschrijding”.

Hij stelt dat de voormelde bepalingen en het voornoemde beginsel geschonden zijn, doordat het bestreden besluit de weigering inhoudt om hem tot burgemeester te benoemen, niettegenstaande de regelmatige voordrachtsakte, en dit omwille van “betwistbare en betwiste redenen, die reeds werden weerlegd in het eerste middel”.

Verzoeker betoogt voorts dat overeenkomstig artikel 8, lid 3, van het voornoemde Handvest er evenredigheid moet bestaan tussen de interventie van de toezichthoudende overheid en de belangen die ze beoogt te dienen. De toezichthoudende overheid moet altijd trachten de maatregel te nemen die het minst de lokale autonomie aantast.

Volgens verzoeker moet zijn niet-benoeming worden beschouwd als een manifest onevenredige maatregel ten aanzien van een kandidaat-burgemeester die in het verleden weliswaar heeft geweigerd bepaalde

instructies te volgen, welke inmiddels door de Raad van State onwettig werden bevonden, maar die zich sindsdien formeel heeft geëngageerd om de taalwetgeving te eerbiedigen zoals die in het arrest van de Raad van State wordt geïnterpreteerd. Indien de verwerende partij naderhand zou moeten vaststellen dat verzoeker zijn formeel engagement niet nakomt, dan zou zij nog altijd kunnen oordelen dat tegen hem een tuchtprocedure moet worden gevoerd wegens een schending van de taalwetgeving, zoals geïnterpreteerd door de Raad van State.

15. De verwerende partij antwoordt dat voor zover het middel mede gesteund is op artikel 8, lid 2, van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, het alleszins ongegrond is, aangezien deze bepaling geen toepassing kan vinden in het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, zoals blijkt uit het voorbehoud dat werd gemaakt bij artikel 3 van het decreet van 19 maart 2004 houdende instemming met dat Handvest.

Voorts hebben de ingeroepen verdragsbepalingen volgens de verwerende partij geen directe werking, gelet op hun algemene bewoordingen en de omstandigheid dat er geen voldoende duidelijke, precieze en onvoorwaardelijke verplichtingen uit kunnen worden afgeleid.

De artikelen 7 en 8 van het voornoemde Handvest zijn volgens de verwerende partij bovendien niet toepasselijk *ratione materiae*. Zo kan niet worden ingezien welke verband er zou bestaan tussen het bestreden besluit en artikel 7 van het Handvest, aangezien dat besluit niets wijzigt aan de rechtspositie of de financiële vergoeding van de gekozen lokale vertegenwoordigers, noch betrekking heeft op de onverenigbare functies en activiteiten. Overigens is een burgemeester geen (rechtstreeks) gekozen lokale vertegenwoordiger. 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.

Voor zover het middel de schending beoogt in te roepen van artikel 8, lid 3, van het voornoemde Handvest, is het volgens de verwerende partij in ieder geval 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,

namelijk wanneer hij niet beschikt over de nodige morele eigenschappen en het nodige morele gezag om op te treden als vertegenwoordiger en vertrouwenspersoon van de regeringen, onder meer bij het toepassen van de wetten, decreten en verordeningen.

De verwerende partij verwijst ook naar hetgeen de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over deze kwestie heeft geoordeeld in haar arrest nr. 227.776 van 20 juni 2014.

Volgens de verwerende partij impliceert ten slotte het bestaan van de mogelijkheid om een tuchtmaatregel te nemen tegen een benoemde burgemeester geenszins dat de Vlaamse Regering geen besluit tot weigering van een benoeming zou mogen nemen.

Beoordeling

16. 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.”

17. In haar arrest nr. 227.776 van 20 juni 2014 heeft de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de door verzoeker aangevoerde schending van de artikelen 7 en 8 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie geoordeeld als volgt:

“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.”

De Raad van State ziet geen reden om in de voorliggende zaak anders te oordelen. De omstandigheid dat de mogelijkheid zou bestaan om tegen verzoeker een tuchtprocedure te voeren wanneer zou worden vastgesteld dat hij zich niet zou houden aan het formele engagement dat hij bij zijn voordracht door de gemeenteraad heeft aangegaan, doet aan de zo-even aangehaalde overwegingen geen afbreuk.

18. Voor zover het middel ervan uitgaat dat het bestreden besluit aan verzoeker de benoeming tot burgemeester ontzegt “omwille van betwistbare en betwiste redenen, die reeds werden weerlegd in het eerste middel”, valt het samen met het hiervóór verworpen eerste middel.

19. Het tweede middel wordt eveneens verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De Raad van State bevestigt de beslissing van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding van 1 september 2014 waarbij Damien Thiéry niet wordt benoemd tot burgemeester van de gemeente Linkebeek.

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

de HH.	R. STEVENS, Y. KREINS, D. VERBIEST, M. LEROY, Ph. QUERTAINMONT, J. VANHAEVERBEEK, J. LUST, G. DEBERSAQUES, E. BREWAEYS, J. BOVIN, D. MOONS,	voorzitter van de Raad van State, eerste voorzitter van de Raad van State, kamervoorzitter, kamervoorzitter, kamervoorzitter, kamervoorzitter, kamervoorzitter, kamervoorzitter, kamervoorzitter, staatsraad, staatsraad,
Mevr. de HH.	C. DEBROUX, C. ADAMS, Br. SEUTIN, I. KOVALOVSKY, J. CLEMENT,	staatsraad, staatsraad, staatsraad, staatsraad, staatsraad,
Mevr. MM.	P. VANDERNACHT, M. PÂQUES, St. DE TAEYE, L. CAMBIER, B. THYS, P. BARRA, D. DÉOM,	staatsraad, staatsraad, staatsraad, staatsraad, staatsraad, staatsraad, staatsraad,
Mevr. de HH.	D. DE ROY, S. BODART,	staatsraad, staatsraad,
Mevr. bijgestaan door: Mevr.	A.-Fr. BOLLY, D. LANGBEEN,	staatsraad, hoofdgriffier.

De Hoofdgriffier

De Voorzitter van de Raad van State

D. LANGBEEN

R. STEVENS