RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 248.468 van 6 oktober 2020
in de zaak A. 227.329/X-17.434

In zake :

1. Kurt VANLERBERGHE
   woonplaats kiezend te 8600 Diksmuide
   Woumenweg 109
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaat Damienne Dubois
   kantoor houdend te 8000 Brugge
   Blankenbergsesteenweg 259
2. Koen COUPILLIE
   woonplaats kiezend te 8600 Diksmuide
   Essenplein 11/A000
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaat Damienne Dubois
   kantoor houdend te 8000 Brugge
   Blankenbergsesteenweg 259

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

Lies LARIDON
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Frank Judo en Tim Souverijns
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 31 januari 2019, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Vlaamse minister van Binnenlands

‡AGKUJFBDC-BECGGJU‡

Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding van 26 november 2018 tot benoeming van Lies Laridon als burgemeester van de stad Diksmuide.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 1 april 2019. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

Verzoekers hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 september 2020.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Eerste verzoeker, die in persoon verschijnt, advocaat Damienne Dubois, die verschijnt voor tweede verzoeker, advocaat Samuel Mens, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Frank Judo, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft 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. Op 26 februari 2018 sluiten sp.a-open, CD&V en Idee Diksmuide een bestuursovereenkomst "om met uitsluiting van elke andere politieke partij samen de stad Diksmuide te besturen over de legislatuur 2019-2024". Punt 3 ervan wijst de uitvoerende mandaten als volgt toe:

> "- burgemeester: CD&V
> - eerste schepen: sp.a
> - tweede schepen: Idee Diksmuide
> - derde schepen: CD&V
> - vierde schepen: sp.a
> - voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst, die opgenomen wordt in het schepencollege: CD&V."

Er worden drie voordrachten ondertekend om na de verkiezing van 14 oktober 2018 uitwerking te hebben:

- een voordracht van een kandidaat-burgemeester (Lies Laridon),
- een voordracht van de kandidaat-schepenen waarin alleen een tweede schepen wordt voorgedragen (Marc Deprez), en
- een voordracht van een kandidaat-voorzitter van de gemeenteraad (Jan Van Acker).

Voor de voordrachten is gebruik gemaakt van het model van voordracht voor de gemeenteraadsverkiezing van 2012, waarop is aangebracht "Verkiezingen van 14 oktober 2018". De voordrachten zijn ondertekend door zes vertegenwoordigers van sp.a-open, zes vertegenwoordigers van CD&V (onder wie: Lies Laridon) en vijf vertegenwoordigers van Idee Diksmuide (onder wie: Marc Deprez, Jan Van Acker en Katleen Winne); ook is elke bladzijde van iedere voordracht door ieder van hen geparafeerd.

Een voordracht voor de voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst van het OCMW wordt niet ondertekend. Het gaat om een nieuw mandaat, waarvoor nog geen model van voordrachtformulier beschikbaar is.

4. Na de gemeenteraadsverkiezing besluiten CD&V en Idee Diksmuide – met dertien van de vijfentwintig gemeenteraadszetels – samen te besturen. Door de zeven verkozenen van CD&V en de zes verkozenen van Idee Diksmuide wordt op 14 oktober 2018 een akte ondertekend tot voordracht van Lies Laridon (CD&V) als kandidaat-burgemeester. Zij wordt bij besluit van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding van 26 november 2018 tot burgemeester benoemd. Dit is de thans bestreden beslissing.

5. Naar blijkt, zijn ook nog andere voordrachtakten door deze verkozenen ondertekend geworden. Het gaat kennelijk om:
- een voordracht van de kandidaat-schepenen, met Marc Deprez als eerste schepen, Marc De Keyrel (CD&V) als tweede schepen, Martin Obin (CD&V) als derde schepen en Gabriel Verstraete (CD&V) als vierde schepen;
- een voordracht van Katleen Winne als kandidaat-voorzitter van de gemeenteraad;
- een voordracht van Jan Van Acker als voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst van het OCMW.

Op de installatievergadering van de gemeenteraad van 2 januari 2019 blijkt geen akte van voordracht van kandidaat-voorzitter of een gezamenlijke akte van voordracht van kandidaat-schepenen te zijn ingediend. Evenmin is er op de installatievergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn van dezelfde dag een akte van voordracht van kandidaat-voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst bezorgd.

Bijgevolg gaat de gemeenteraad op 14 januari 2019 over tot de verkiezing van een voorzitter – Katleen Winne – met toepassing van artikel 7, § 4, van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (hierna: het decreet lokaal bestuur), en tot de afzonderlijke verkiezing van de schepenen overeenkomstig artikel 43, § 3, van het decreet lokaal bestuur, te weten van

‡AGKUJFBDC-BECGGJU‡

Marc Deprez, Marc De Keyrel, Martin Obin en Gabriel Verstraete als respectievelijk eerste, tweede, derde en vierde schepen. Nog op 14 januari 2019 verkiest de raad voor maatschappelijk welzijn met toepassing van artikel 90, § 3, van het decreet lokaal bestuur Jan Van Acker als voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst. Hij wordt vanaf zijn eedaflegging van rechtswege toegevoegd aan het college van burgemeester en schepenen.

Tegen deze verkiezingen van 14 januari 2019 wordt bezwaar ingediend bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen en finaal een vol beroep bij de Raad van State. Gevraagd wordt om de verkiezingen nietig te verklaren en te bepalen dat de mandaten van Marc Deprez, Marc De Keyrel, Martin Obin, Gabriel Verstraete, Katleen Winne en Jan Van Acker van rechtswege vervallen zijn.

In zijn arrest nr. 245.179 van 12 juli 2019 doet de Raad van State uitspraak over het middel dat meerdere verkozenen, onder wie Lies Laridon, tweemaal een voordrachtakte voor burgemeester, een collectieve voordrachtakte voor schepenen en een collectieve voordrachtakte voor de voorzitter van de gemeenteraad hebben ondertekend – op 26 februari 2018 en op 14 oktober 2018 – en dat een verkozene die meer dan één akte van voordracht ondertekent, voor de duur van de zittingsperiode niet kan worden benoemd of verkozen als burgemeester, schepen, voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van een gemeenteraadscommissie, voorzitter of lid van het bijzonder comité voor de sociale dienst, noch een dergelijk mandaat kan waarnemen. Geoordeeld wordt:

> "10. Artikel 7, § 2, van het decreet lokaal bestuur schrijft met betrekking tot de voorzitter van de gemeenteraad voor:
>
> 'Niemand kan meer dan één akte van voordracht ondertekenen. Alle handtekeningen die in strijd met dat voorschrift zijn geplaatst, zijn ongeldig in alle akten van voordracht.
>
> Een verkozene die meer dan één akte van voordracht ondertekent, kan voor de duur van de zittingsperiode van de gemeenteraad niet worden benoemd of verkozen als burgemeester, schepen, voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van een gemeenteraadscommissie, voorzitter of lid van het bijzonder comité voor de sociale dienst, noch een dergelijk mandaat waarnemen. […] Als de betrokkene al een dergelijk mandaat bekleedt of waarneemt, vervalt dat van rechtswege.'
>
> Artikel 43, § 1, eerste lid, *in fine*, van het decreet lokaal bestuur bepaalt inzake de verkiezing van de schepenen:
>
> 'Niemand kan meer dan één gezamenlijke akte van voordracht

ondertekenen. Overtreding van dit verbod wordt gesanctioneerd overeenkomstig artikel 7, § 2.'

Artikel 90, § 3, derde lid, *in fine*, van het decreet lokaal bestuur bepaalt met betrekking tot de voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst:

'Met behoud van de toepassing van paragraaf 1 kan elk lid van de raad voor maatschappelijk welzijn maar één akte van voordracht ondertekenen. Overtreding van dat verbod wordt bestraft overeenkomstig artikel 7, § 2.'

[…]

12. Het verbod om meer dan één voordracht te ondertekenen, daarentegen, beoogt wezenlijk woordbreuk tegen te gaan. In het wetsvoorstel-Coppieters (*Parl.St.* Kamer 1981-1982, nr. 23/1, 2), dat – naar de eigen bewoordingen van de tussenkomende partijen – 'mee als basis heeft gediend voor de bepalingen die thans de artikelen 7 en 43 van het Decreet Lokaal Bestuur zijn' – wordt 'woordbreuk' aldus omschreven:

'Van manifeste woordbreuk mag men spreken wanneer een verkozene zijn handtekening, geplaatst op een bepaalde voordrachtlijst, verloochent om naderhand een nieuwe, anderslui[d]ende voordracht te ondertekenen.'

13. De beweerde woordbreuk te dezen komt er op neer dat, nadat CD&V en Idee Diksmuide op 26 februari 2018 een voordracht ondertekenden ten gunste van Lies Laridon, als burgemeester, Marc Deprez, als tweede schepen, en Jan Van Acker, als voorzitter van de gemeenteraad, de verkozenen van die partijen vervolgens op 14 oktober 2018 ook een voordracht ondertekenden ten gunste van Lies Laridon, als burgemeester, Marc Deprez, als eerste schepen, en Jan Van Acker, als voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst en bijgevolg tevens als vijfde schepen.

Eerder, dus, dan dat de ondertekenaars van CD&V en Idee Diksmuide op 14 oktober 2018 afstand namen van de voordrachten van 26 februari 2018 en ervan afvallig werden, blijken zij hun eerdere handtekening gestand te hebben gedaan, zo al niet de voordrachten zelfs geüpgraded te hebben.

Die handelwijze is niet de praktijk die de wetgever heeft bedoeld tegen te gaan door te voorzien in een verbod op de ondertekening van meer dan één voordrachtakte.

14. Wat verzoekers wezenlijk dwarszit, is dat CD&V en Idee Diksmuide zich niet gehouden hebben aan de bestuursovereenkomst van 26 februari 2018 en meer bepaald aan de daarin besloten toezeggingen om een bestuurscoalitie met sp.a-open te zullen vormen en sp.a-open aan twee schepenen te zullen helpen.

Die overeenkomst valt evenwel niet binnen het bereik van het besproken verbod op de ondertekening van meer dan één voordrachtakte. Ze behoort tot dat soort van overeenkomsten waarover de Raad van State reeds in arrest nr. 49.114 van 20 september 1994 oordeelde dat ze een zuiver politiek karakter hebben en in rechte iedere waarde missen."

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

6. Een enig middel is afgeleid uit de schending van artikel 58, § 1, *iuncto* artikel 7, § 2, van het decreet lokaal bestuur.

In een *eerste middelonderdeel* wordt betoogd dat de voordrachtakte van Lies Laridon niet voldeed aan het vereiste van artikel 58, § 1, van het decreet lokaal bestuur dat immers voorschrijft dat de akte van voordracht van de kandidaat-burgemeester ondertekend moet 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 zijn verkozen. Verschillende ondertekenaars van de voordrachtakte voor burgemeester, onder wie Lies Laridon zelf, ondertekenden twee voordrachtakten voor burgemeester, twee collectieve voordrachten voor schepenen en twee collectieve voordrachten voor voorzitter van de gemeenteraad. Hun handtekeningen zijn vanwege artikel 7, § 2, van het decreet lokaal bestuur ongeldig, zodat de voordrachtakte nog enkel ondersteund blijft door zes handtekeningen, waaronder drie door verkozenen op de lijst van de voorgedragen kandidaat-burgemeester. Welnu, er zijn 25 verkozenen in Diksmuide en de lijst van de voorgedragen kandidaat-burgemeester telt zeven verkozenen. De voordracht was bijgevolg niet ontvankelijk.

Volgens een *tweede middelonderdeel* moet het mandaat van Lies Laridon conform artikel 7, § 2, van het decreet lokaal bestuur vervallen vermits zij twee maal een voordracht voor burgemeester, een collectieve voordracht voor schepenen en een collectieve voordracht voor de voorzitter van de gemeenteraad ondertekende.

Beoordeling

7. Krachtens artikel 58, § 1, eerste lid, van het decreet lokaal bestuur moet de akte van voordracht van een kandidaat-burgemeester, om

ontvankelijk te zijn, 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 zijn verkozen.

Luidens het tweede lid kan (mag) niemand meer dan één akte van voordracht ondertekenen en wordt overtreding van dat verbod bestraft overeenkomstig artikel 7, § 2.

8. Dit artikel 7, § 2, schrijft voor:

> "Niemand kan meer dan één akte van voordracht ondertekenen. Alle handtekeningen die in strijd met dat voorschrift zijn geplaatst, zijn ongeldig in alle akten van voordracht.
>
> Een verkozene die meer dan één akte van voordracht ondertekent, kan voor de duur van de zittingsperiode van de gemeenteraad niet worden benoemd of verkozen als burgemeester, schepen, voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van een gemeenteraadscommissie, voorzitter of lid van het bijzonder comité voor de sociale dienst, noch een dergelijk mandaat waarnemen. […]."

9. Uit deze in het middel aangevoerde en in hun samenhang te lezen bepalingen volgt aldus dat ingeval een verkozene meer dan één akte van voordracht van een kandidaat-burgemeester ondertekent, (1) zijn of haar handtekening in alle akten van voordrachten van een kandidaat-burgemeester ongeldig is en (2) hij of zij niet rechtmatig kan worden benoemd tot onder meer burgemeester.

10. Te dezen is de voordrachtakte van 14 oktober 2018, die ten grondslag ligt aan de bestreden benoeming van Lies Laridon, ondertekend door dertien van de vijfentwintig verkozenen.

Evenwel hebben zeven van de dertien verkozenen, onder wie Lies Laridon zelf en nog drie andere verkozenen op haar lijst, ook al op 26 februari 2018 een voordracht van een kandidaat-burgemeester ondertekend.

De vraag die het middel doet rijzen is of de tweede ondertekening in strijd is met het verbod in artikel 58, § 1, tweede lid, van het decreet lokaal bestuur en of bijgevolg, wegens de overtreding van het verbod, de sanctie in artikel 7, § 2, van toepassing is.

11. Zoals in het arrest nr. 245.176 van 12 juli 2019 is de Raad van State ook in de voorliggende zaak van mening dat het verbod om meer dan één voordracht te ondertekenen, wezenlijk beoogt woordbreuk tegen te gaan.

Van een dergelijke woordbreuk – doordat zij op 14 oktober 2018 een voordracht van een kandidaat-burgemeester ondertekenden terwijl zij dat ook al eerder, op 26 februari 2018, deden – kan in hoofde van de zeven verkozenen bezwaarlijk sprake zijn. Beide voordrachten zijn ten voordele van Lies Laridon. Eerder dan dat de betrokken ondertekenaars geacht kunnen worden door de ondertekening van de voordracht van 14 oktober 2018 hun woord dat zij op 26 februari 2018 hebben gegeven, te breken, blijken zij het te hebben gehouden en bevestigd.

Een dergelijke handelwijze is niet de praktijk die de regelgever heeft bedoeld tegen te gaan door te voorzien in een verbod op de ondertekening van meer dan één voordrachtakte van een kandidaat-burgemeester.

12. De omstandigheid dat niet alle ondertekenaars van de voordracht van Lies Laridon van 26 februari 2018 ook haar voordracht van 14 oktober 2018 hebben onderschreven, belet niet dat wie wel de beide voordrachten ondertekende bezwaarlijk afvallig kan worden genoemd aan zijn eerder, op 26 februari 2018 gegeven, woord.

13. In hun laatste memories verklaren verzoekers “een eind” mee te kunnen gaan in de redenering dat er geen woordbreuk en geen verboden dubbele ondertekening is geweest wat de voordracht op 14 oktober 2018 van Lies Laridon (als kandidaat-burgemeester) betreft, van Marc Deprez (als eerste schepen) en van Jan Van Acker (die, in de woorden van verzoeker zelf, “‘gepromoveerd’ werd van voorzitter van de gemeenteraad tot schepen”). Wel is er volgens verzoekers

woordbreuk door de voordracht op 14 oktober 2018 van Katleen Winne als voorzitter van de gemeenteraad, terwijl sommige ondertekenaars op 26 februari 2018 nog Jan Van Acker voordroegen als voorzitter van de gemeenteraad.

Gelezen in zijn samenhang met artikel 58, § 1, van het decreet lokaal bestuur, sanctioneert artikel 7, § 2, alleen de ondertekening van meer dan één akte van voordracht van een kandidaat-burgemeester. Het verbod om meer dan één akte van voordracht van een kandidaat-voorzitter van de gemeenteraad te ondertekenen, staat ingeschreven in artikel 7, § 1, van het decreet lokaal bestuur, waarvan verzoeker de schending niet aanvoert.

Ten andere houdt naar de mening van de Raad van State de andersluidende voordracht van 14 oktober 2018 van de voorzitter van de gemeenteraad, vanwege de ondertekenaars van de voordracht van 26 februari 2018, noch wat Jan Van Acker betreft die "'gepromoveerd' werd van voorzitter van de gemeenteraad tot schepen", noch wat Katleen Winne betreft een verloochening van het gegeven woord in.

14. Besluit is dat het middel in zijn beide onderdelen niet gegrond is.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekers worden elk voor de helft verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 20 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De onterecht betaalde bijdrage van 20 euro wordt aan verzoekers terug betaald.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes oktober tweeduizend twintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Silvan De Clercq	**Johan Lust**

‡AGKUJFBDC-BECGGJU‡