

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 156.436 van 16 maart 2006
in de zaak A. 126.837/XII-3657.**

In zake : de VZW VLAAMS KOMITEE BRUSSEL,
die woonplaats kiest bij
advocaat F. Judo,
kantoor houdende te 1000 Brussel,
Keizerslaan 3

tegen :

1. het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST,
dat woonplaats kiest bij
advocaat D. Vermer,
kantoor houdende te 1160 Brussel,
Tedescolaan 7
2. de GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPS-
COMMISSIE,
die woonplaats kiest bij
advocaten M. Uyttendaele en Ph. Schaffner,
kantoor houdende te 1060 Brussel,
Bronstraat 68.

DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de VZW Vlaams Komitee Brussel op 16 september 2002 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van “beide versies van de ‘circulaire betreffende het taalhoffelijkheidsakkoord’ gedateerd op 18 juli 2002 (inzake de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn) respectievelijk 19 juli 2002 (inzake de gemeentebesturen)”;

Gelet op het arrest nr. 131.811 van 27 mei 2004 waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden besluiten wordt bevolen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting van het geding van 28 juni 2004 en 20 juli 2004 ingediend door de tweede, respectievelijk de eerste verwerende partij;

Gezien de memorie van antwoord van de tweede verwerende partij en de memorie van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur H. Colin;

Gelet op de beschikking van 21 december 2004 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 19 juli 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 4 oktober 2005;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. Judo, die verschijnt voor verzoekster, van advocaat D. Vermer, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en van advocaat E. Jacobowitz, die loco advocaat M. Uyttendaele verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur H. Colin;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

De voorgaanden

1. Overwegende dat op 14 en 27 november 1996 in de schoot van de Brusselse Hoofdstedelijke regering een zogenaamd taalhoffelijkheidsakkoord wordt gesloten; dat eind 1997 de Brusselse Hoofdstedelijke regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie daarover een omzendbrief sturen aan de Brusselse gemeenten, respectievelijk de Brusselse OCMW's en openbare ziekenhuizen, meer bepaald om hen op de hoogte te brengen van het standpunt dat de regering, respectievelijk het college, in het kader van de bevoegdheid als toezichthoudende overheid heeft ingenomen met betrekking tot de aanwerving van contractuelen in de plaatselijke besturen; dat onder meer wordt uiteengezet in welke gevallen contractueel personeel kan worden aangeworven zonder taalexamen; dat de Brusselse Hoofdstedelijke regering op 31 augustus 2000 besluit het taalhoffelijkheidsakkoord voor twee jaar te verlengen; dat op 18 juli 2002 de leden van het Verenigd College bevoegd voor bijstand aan personen een

“Circulaire betreffende het taalhoffelijkheidsakkoord” richten aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; dat op 19 juli 2002 de voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke regering een gelijkluidende omzendbrief aan de Brusselse gemeenten richt; dat in de omzendbrieven de “nieuwe bepalingen betreffende de toepassing van het taalhoffelijkheidsakkoord” aldus worden uitgelegd :

“Zo zullen vanaf 01/09/2002 de aanwervingscontracten gesloten worden voor een periode van twee jaar. De ambtenaren die aan het einde van deze periode nog niet geslaagd zijn voor de taalexamens kunnen hun contract toch voor een laatste periode van twee jaar verlengen op de dwingende voorwaarde dat ze kunnen aantonen dat ze actief een volledige taalopleiding hebben gevolgd, die door het Gewest of eventueel door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is erkend, om het attest van SELOR te behalen. Alle beslissingen betreffende aanwervingen die door de gemeenten of door de OCMW's worden genomen, moeten behoorlijk worden gemotiveerd en aan de Vice-Gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad worden bezorgd.

De ambtenaren die de voornoemde opleidingen niet hebben gevolgd en toch deelgenomen hebben aan de examens van SELOR, maar niet geslaagd zijn, kunnen eveneens hun contract verlengen, op voorwaarde dat ze 40% van de punten hebben behaald.

Als bij opeenvolgende vernieuwingen van deze contracten de termijn van 4 jaar overschreden wordt en de betrokkene intussen nog niet geslaagd is voor de vereiste taalexamens, schort de Vice-Gouverneur deze beslissing op in toepassing van het taalhoffelijkheidsakkoord. De bevoegde Ministers in de Regering moeten deze vernieuwing annuleren, behalve in zeer uitzonderlijke gevallen die behoorlijk worden gemotiveerd.

Deze verplichtingen moeten uitdrukkelijk in het aanwervingscontract van de geïnteresseerden worden vermeld, volgens de volgende formule : ‘het personeelslid verbindt er zich toe een taalopleiding te volgen en het examen bij SELOR af te leggen’.

De ambtenaren waarvan het contract na 01/09/2002 verstrijkt, kunnen een nieuw contract krijgen overeenkomstig de bepalingen die hierboven werden beschreven”;

De ontvankelijkheid

2. Overwegende dat de tweede verwerende partij “inzake de ontvankelijkheid” in een eerste exceptie betwist dat verzoekster over het rechtens vereiste belang beschikt; dat de tweede verwerende partij in de eerste plaats toelicht dat verzoekster het Vlaams leven te Brussel wil verzekeren en bevorderen, dat evenwel de verwerende partijen ten gevolge van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (hierna: taalwet bestuurszaken) geconfronteerd worden met een enorm tekort aan arbeidskrachten, zodat zij zich met het oog op de continuïteit van de openbare dienst verplicht zagen om tijdelijk de taalwetgeving aan te passen, dat de vernietiging van de omzendbrieven zal meebrengen dat er in de

openbare diensten van de administraties van de verwerende partijen een personeelstekort zal ontstaan en dat de Brusselse Vlamingen “onvermijdelijk zullen lijden onder de achteruitgang van de openbare dienstverlening als gevolg van het personeelstekort”, en dat bijgevolg verzoekster zonder persoonlijk en rechtstreeks belang is; dat de tweede verwerende partij in de tweede plaats uiteenzet dat verzoeksters belang onrechtmatig is omdat een letterlijke toepassing van de taalwet bestuurszaken zeker tot gevolg zou hebben dat de gelijke toegang van alle burgers tot de openbare dienstverlening zou worden verstoord en omdat, samen met de continuïteit van de openbare dienst, ook de aansprakelijkheid van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het gedrang zou komen, dat hierdoor een dubbele discriminatie zou ontstaan, respectievelijk ten opzichte van de burgers van de andere taalgebieden en ten opzichte van de andere, eentalige regio’s, en dat het past het Arbitragehof hierover te ondervragen;

Overwegende dat een vereniging zonder winstoogmerk die zich op een collectief belang beroept, zoals verzoekster, van een voldoende belang bij het ingestelde beroep doet blijken wanneer haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is, het collectief belang niet tot de individuele belangen van haar leden beperkt is, het maatschappelijk doel door de bestreden rechtshandeling kan worden geraakt, en niet blijkt dat het maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk nagestreefd wordt;

Overwegende dat te dezen verzoekster tot statutair doel heeft om te Brussel het Vlaams leven te vrijwaren en te bevorderen; dat dit doel te onderscheiden is van het algemeen belang en ruimer is dan de individuele belangen van de leden van de vereniging; dat de tweede verwerende partij zelf aangeeft dat de aangevochten omzendbrieven er toe moeten bijdragen dat de zogenaamde ondergeschikte besturen te Brussel “een beroep zouden kunnen doen op contractueel personeel dat bij de aanvang van zijn indiensttreding nog niet beschikt over kennis van de Nederlandse taal”, zulks in afwijking van de taalwet bestuurszaken en van de daarin besloten garanties voor onder anderen de Nederlandstaligen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; dat zodoende de omzendbrieven geacht moeten worden rechtstreeks en ongunstig het doel te raken dat verzoekster zich tot taak heeft gesteld te verdedigen; dat de nagestreefde vernietiging haar derhalve als concreet voordeel zou opleveren: het doen ophouden van die nadelige weerslag op haar maatschappelijk doel; dat ten slotte niet blijkt, noch zelfs maar beweerd wordt dat verzoekster niet (meer) effectief haar maatschappelijk doel nastreeft;

Overwegende dat hieruit volgt dat verzoekster genoegzaam aantoonst over een rechtstreeks en persoonlijk belang te beschikken;

Overwegende dat voor het overige, de besproken exceptie er op neer komt dat de naleving van de taalwet bestuurszaken de verwerende partijen voor zodanige moeilijkheden plaatst dat het hen moet toegelaten zijn ervan af te wijken, op het gevaar af dat anders de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden worden; dat die argumentatie de ontvankelijkheid van het beroep met de grond van de zaak verwart; dat zij voor de beoordeling van verzoeksters belang niet ter zake doet; dat er derhalve geen reden is om aan het Arbitragehof de prejudiciële vragen te stellen die de tweede verwerende partij in dit verband oppert; dat het in een rechtsstaat overigens hoe dan ook geen pas geeft een verzoekende partij *a priori* het rechtmatig belang om bij de rechter op te komen tegen de onwettigheid van een haar grievende beslissing te ontzeggen, omdat de naleving van de wet -te dezen dan nog een wetgeving van openbare orde- te moeilijk zou zijn;

Overwegende dat de exceptie van gebrek aan belang verworpen wordt;

3. Overwegende dat de tweede verwerende partij “inzake de ontvankelijkheid” vervolgens betwist dat in één en hetzelfde verzoekschrift ontvankelijk de vernietiging kan worden gevraagd van de twee omzendbrieven; dat zij, onder verwijzing naar het artikel 30 van het Gerechtelijk Wetboek, nader betoogt dat er geen samenhang is aangezien er geen gevaar bestaat voor onverenigbare oplossingen indien de zaken afzonderlijk werden berecht, dat “de doelstellingen van deze betwiste omzendbrieven en hun zaak wel degelijk verschillend” zijn en dat ingeval twee afzonderlijke vorderingen waren ingediend, de beide arresten probleemloos afzonderlijk konden zijn uitgevoerd;

Overwegende dat de beide aangevochten omzendbrieven met de toepassing van hetzelfde taalhoffelijkheidsakkoord van november 1996 verband houden; dat zij een totaal eensluidende inhoud hebben; dat verzoekster er volkomen identieke wettigheidsbezwaren tegen aanvoert; dat de brieven weliswaar verschillende bestemmingen betreffen, zodat het in theorie niet onmogelijk zou zijn om eventueel tegenstrijdige uitspraken over de vorderingen tot nietigverklaring ervan tegelijkertijd ten uitvoer te leggen; dat echter tegenstrijdige uitspraken, waardoor in de toekomst de ene brief wel nog en de andere niet meer kan worden toegepast, in

de concrete omstandigheden van de zaak zo stuitend voor het rechtsgevoel zouden zijn, dat zij, tenminste praktisch bekeken, niettemin als onverenigbaar moeten worden beschouwd; dat bijgevolg de Raad van State, indien de vorderingen afzonderlijk waren ingediend, ambtshalve tot de samenvoeging ervan moest zijn overgegaan, met het oog op een goede rechtsbedeling; dat verzoekster geen verwijt treft nu zij daar alleen maar op vooruitgelopen is door de vorderingen eigener beweging te hebben samengevoegd in hetzelfde verzoekschrift;

Overwegende dat de exceptie van gebrek aan samenhang tussen de ingediende vorderingen tot nietigverklaring verworpen wordt;

De grond van de zaak

4. Overwegende dat verzoekster in een tweede en een derde middel de schending aanvoert van artikel 21, §§ 2, 4, 5 en 6, respectievelijk artikel 58, eerste en tweede lid, van de taalwet bestuurszaken; dat zij toelicht dat de bestreden omzendbrieven artikel 21, §§ 2, 4, 5 en 6, miskennen door toe te staan om contractuele personeelsleden aan te werven die niet vooraf, via een onder toezicht van Selor georganiseerd taalexamen, blijk hebben gegeven van de wettelijk voorgeschreven taalkennis, dat het administratief toezicht bedoeld in artikel 58 een verplicht karakter heeft en de omzendbrieven dat verplicht karakter schenden door te bepalen dat enkel tot vernietiging van aanwervingen en vernieuwingen van de contracten van contractuele personeelsleden moet worden overgegaan indien vier jaar na de eerste aanwerving niet voldaan blijkt aan de vereisten van de taalwet bestuurszaken, en op voorwaarde dan nog dat het niet om een zeer uitzonderlijk geval gaat dat behoorlijk gemotiveerd werd;

5. Overwegende dat de tweede verwerende partij daar op antwoordt dat de middelen uitgaan van de veronderstelling dat de bestreden omzendbrieven een verordenend karakter hebben, dat dit ten onrechte is, dat een omzendbrief, om verordenend te zijn, aan vier voorwaarden moet voldoen, dat te dezen slechts twee ervan vervuld zijn, dat de omzendbrieven weliswaar nieuwe regels bevatten en de verwerende partijen over de middelen beschikken om zelf de handhaving van de richtlijnen af te dwingen, dat zij echter niet de bedoeling hebben de richtlijnen verplicht op te leggen, dat de verwerende partijen ook niet de bevoegdheid hebben om degene die de richtlijnen moet toepassen, te binden;

6. Overwegende dat de besproken middelen de verwerende partijen aanwrijven dat zij zich in strijd met de taalwet bestuurszaken er op hebben vastgelegd om onder voorwaarden te gedogen dat eentalige contractuelen worden aangeworven; dat indien het verwijt terecht mocht zijn, het voor de aanvechtbaarheid van de omzendbrieven zonder relevantie is of ze al dan niet de plaatselijke besturen willen en kunnen binden; dat dan immers zou moeten worden aangenomen dat de verwerende partijen met de omzendbrieven in elk geval zichzelf hebben gebonden;

Overwegende dat, overigens, al in het arrest nr. 118.134 over de vordering tot schorsing van de omzendbrieven, de Raad van State de hypothese in het midden bracht dat de verwerende partijen tenminste zichzelf hebben gebonden; dat verzoekster in de memorie van wederantwoord terecht vaststelt dat daar in de memorie van antwoord volkomen aan voorbijgegaan wordt; dat de verwerende partijen evenmin ingaan, in een laatste memorie, op de conclusie in het auditoraatsverslag dat niet valt in te zien waarom niet onmiddellijk beteugelend zou kunnen worden opgetreden tegen een eventuele onwettelijke “zelfbinding” van de toezichthoudende overheid;

Overwegende dat het verweer van de tweede verwerende partij de Raad van State er niet van kan weerhouden om na te gaan of de middelen gegrond zijn en om in voorkomend geval de omzendbrieven te vernietigen;

7. Overwegende dat artikel 21 van de taalwet bestuurszaken inzake het dingen naar een ambt of betrekking in de plaatselijke diensten gevestigd in Brussel-Hoofdstad bepaalt :

“[...]

§ 2. Wanneer het voorgeschreven wordt, omvat het toelatingsexamen voor iedere kandidaat een schriftelijk of computergestuurd gedeelte over de elementaire kennis van de tweede taal.

Indien geen toelatingsexamen voorgeschreven wordt, moet de kandidaat, voor zijn benoeming, aan een schriftelijk of computergestuurd examen over dezelfde kennis onderworpen worden.

[...]

§ 4. Wordt afhankelijk gemaakt van het slagen voor een schriftelijk of computergestuurd examen over de voldoende kennis van de tweede taal, iedere benoeming of bevordering tot een ambt, waarvan de titularis, tegenover de overheid waaronder hij ressorteert, verantwoordelijk is voor het behoud van de eenheid in de rechtspraak of in het beheer van de dienst waarvan de hoge leiding hem is toevertrouwd.

§ 5. Onverminderd voorgaande bepalingen kan niemand benoemd of bevorderd worden tot een ambt of betrekking, waarvan de titularis omgang heeft met het publiek, indien hij er niet mondeling van laat blijken door een aanvullend

examengedeelte of door een bijzonder examen, dat hij een aan de aard van de waar te nemen functie aangepaste voldoende of elementaire kennis bezit van de tweede taal.

§ 6. De hierboven bedoelde taalexamens of examengedeelten worden afgenomen onder het toezicht van de Vaste Wervingssecretaris.
[...];

Overwegende dat de aangehaalde voorschriften de betrokken taalkennisvereisten verbinden aan het uitgeoefende ambt; dat zij bijgevolg ook voor de personeelsleden gelden die onder de contractuele regeling vallen;

Overwegende dat de overheid een door haar gekozen sollicitant slechts regelmatig in dienst kan nemen indien de betrokkene alle voor de betrekking opgelegde bekwaamheidsvoorwaarden vervult; dat de bestreden omzendbrieven daarmee niet verenigbaar zijn in zoverre zij doen kennen -zoals het *sub* 1 weergegeven citaat eruit aantoon- dat de plaatselijke besturen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vanaf 1 september 2002 aanwervingscontracten voor twee jaar mogen sluiten met sollicitanten die niet aan de gestelde taalkennisvereisten voldoen en dat de contracten onder voorwaarden verlengd kunnen worden ofschoon de ambtenaren nog altijd niet geslaagd zijn voor de taalexamens;

8. Overwegende dat artikel 58, eerste en tweede lid, van de taalwet bestuurszaken bepaalt :

“Zijn nietig alle administratieve handelingen en verordeningen, die naar vorm of naar inhoud, strijdig zijn met de bepalingen van deze gecoördineerde wetten.

Onverminderd de toepassing van artikel 61, § 4, lid 3, wordt de nietigheid van die handelingen en verordeningen vastgesteld op verzoek van iedere belanghebbende, hetzij, door de overheid van wie de handelingen en verordeningen uitgaan, hetzij naar gelang van het geval en de rangorde van hun respectieve bevoegdheden, door de toezichthoudende overheid, de hoven en rechtbanken of de Raad van State”;

Overwegende dat het geciteerde tweede lid geenszins in een facultatieve bevoegdheid voorziet, maar de toezichthoudende overheid er toe verplicht op verzoek van elke belanghebbende de handelingen te vernietigen die in strijd zijn met onder meer artikel 21, §§ 2, 4, 5 en 6, van de taalwet bestuurszaken; dat het de verwerende partijen dan ook niet vrij staat om -zoals uit de *sub* 1 aangehaalde passus uit de bestreden omzendbrieven blijkt- aan te geven onder welke voorwaarden zij van die vernietigingsbevoegdheid geen gebruik zullen maken; dat een dergelijke abdicatie wederrechtelijk is;

9. Overwegende dat de aangevochten omzendbrieven voor vernietiging vatbaar zijn en vernietigd dienen te worden; dat het tweede en derde middel gegrond zijn,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd worden de 18 juli 2002 gedateerde omzendbrief betreffende het taalhoffelijkheidsakkoord van de leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd voor bijstand aan personen en de 19 juli 2002 gedateerde omzendbrief betreffende het taalhoffelijkheidsakkoord van de voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke regering.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verwerende partijen, elk voor de helft.

Artikel 3.

Dit arrest wordt bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde omzendbrieven.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
zestien maart 2006, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.