

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

ALGEMENE VERGADERING

A R R E S T

**nr. 241.516 van 17 mei 2018
in de zaak A. 223.127/Abis-19**

In zake : de GEMEENTE KRAAINEM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jérôme Sohier en Manoël De Keukelaere
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Emile De Motlaan 19
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

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

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 11 september 2017, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van “de ministeriële beslissing dd. 13 juli 2017 betreffende ‘de registratie van aanvragen van inwoners om voor een bepaalde periode in het Frans te worden bediend’”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft het administratief dossier en een nota met opmerkingen ingediend.

 Eerste auditeur Denis Delvax en auditeur Jurgen Neuts hebben een verslag opgesteld.

Van het verslag is aan de partijen kennis gegeven.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 maart 2018.

Kamervoorzitter Johan Lust en staasraad Pascale Vandernacht hebben verslag uitgebracht.

Advocaten Jérôme Sohier en Manoël De Keukelaere, die verschijnen voor verzoekster, en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Denis Delvax en auditeur Jurgen Neuts 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. Op 20 juni 2014 doet de Raad van State met arresten nrs. 227.775 en 227.776 uitspraak in de respectieve zaken A. 208.344/*Abis*-3 en A. 208.346/*Abis*-4.

In die arresten overweegt de Raad van State onder meer wat volgt over de interpretatie van de op de randgemeenten van toepassing zijnde artikelen 25, 26 en 28 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (hierna: de bestuurstaalwet):

“[...] de Raad van State [wordt] dus geadieerd met betrekking tot de interpretatie van de bepalingen van de bestuurstaalwet die van toepassing zijn op de randgemeenten.

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

‘Afdeling 4

Randgemeenten

Onderafdeling 1

Gemeenschappelijke bepalingen voor al de randgemeenten

[...]

Artikel 25. In hun betrekkingen met een particulier gebruiken dezelfde diensten de door betrokkene gebruikte taal voor zover die taal het Nederlands of het Frans is.

[...]

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

[...]

Onderafdeling 2

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

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

[...].’

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Beide voornoemde interpretaties zijn dus onrechtmatig.

Teneinde rekening te houden zowel met de voorrangstatus van het Nederlands in het eentalig Nederlands taalgebied als met de rechten die in de artikelen 25, 26 en 28 van de bestuurstaalwet aan de particulieren van de randgemeenten worden gewaarborgd, moet ervan worden uitgegaan dat, bij afwezigheid van een specifiek verzoek van de particulier aan de gemeentelijke overheid, hetwelk altijd mogelijk is bij een welbepaald mondeling contact of met betrekking tot een welbepaald document, die overheid moet terugvallen op hetgeen zij weet over de taal van de particulier. Die particulier is evenwel ertoe gehouden om op redelijk geregelde tijdstippen het bestuur ervan op de hoogte te brengen dat hij in het Frans wenst te worden bediend. De overheid dient te refereren aan die keuze, waarvan zij alleen kennis kan nemen aan de hand van een brief die de particulier met dat doel naar het gemeentebestuur zendt of aldaar neerlegt. Die keuze geldt gedurende een redelijke termijn, namelijk gedurende een termijn van vier jaar, te rekenen vanaf de ontvangst of de neerlegging van de bedoelde brief bij het gemeentebestuur. Ná het verstrijken van die termijn van vier jaar kan de particulier met een nieuwe brief aan het gemeentebestuur zijn keuze hernieuwen, telkens voor een nieuwe termijn van vier jaar. Een bewijs van ontvangst of neerlegging van

de brief wordt telkens door het gemeentebestuur onverwijld naar de betrokken particulier gezonden.”

4. Met een brief van 17 mei 2017 vraagt de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding ambtshalve aan de verzoekende partij om haar “de collegebesluiten/gemeenteraadsbesluiten te bezorgen die er genomen zijn i.v.m. de toepassing van de taalfaciliteiten zoals verwoord in de overwegingen van het arrest van de Raad van State van 30 juni 2014”.

In haar schrijven van 21 juni 2017 antwoordt de gemeente Kraainem dat “hieromtrent nooit college- of gemeenteraadsbesluiten genomen [werden]”.

De Vlaamse minister dupliceert met een brief van 13 juli 2017 als volgt:

“In uw brief meldt u mij dat in de gemeente Kraainem geen gemeenteraads- of collegebeslissingen werden genomen in dit verband. Niettemin heb ik vernomen dat de gemeente Kraainem van start is gegaan met de registratie van de taal van inwoners, zodat deze inwoners voor een bepaalde periode in het Frans kunnen worden bediend indien zij dit wensen.

Ik wens u in dit verband met nadruk op het volgende te wijzen.

De invoering van een systeem van registratie van taalaanhorigheid door de gemeente is niet in overeenstemming met de voorrang van het Nederlands in de gemeenten van het Nederlandstalig taalgebied, zoals gewaarborgd door artikel 4 van de Grondwet en met de artikelen 25, 26 en 28 SWT zoals uitgelegd in de Omzendbrieven BA97/22 van 16 december 1997 (omzendbrief Peeters), WE 1998/01 van 3 februari 1998 (omzendbrief Martens), BA 2005/03 van 8 juli 2005 (omzendbrief Keulen) en BB 2010/03 van 7 mei 2010 (omzendbrief Bourgeois).

Deze omzendbrieven werden aangenomen omdat vastgesteld werd dat de toenmalige bestuurspraktijk, die in wezen neerkwam op tweetaligheid, niet in overeenstemming was met het principe van de voorrang van het Nederlands zoals geformuleerd in artikel 4 van de Grondwet. De omzendbrieven hebben toen voor het eerst geregeld op welke manier dit zou gebeuren, namelijk elke keer opnieuw verzoeken om in het Frans bediend te worden en de omzendbrieven hebben ook uitdrukkelijk vastgelegd dat taalregistratie niet mogelijk was.

In zijn arresten nrs. 138.860 t.e.m. 138.863 van 23 december 2004 heeft de Raad van State de beroepen tot nietigverklaring van de omzendbrief BA 97/22 van 16 december 1997 verworpen. De inhoud van deze arresten werd nogmaals bevestigd in het arrest nr. 184.353 van 19 juni 2008.

De omzendbrief BA 97/22 van 16 december 1997, die aan de colleges van burgemeester en schepenen van de gemeenten van het Nederlandse taalgebied ter kennis werd gebracht, en de daarin vervatte interpretatie van de bestuurstaalwetgeving, is met andere woorden nog steeds van toepassing. Hetzelfde geldt overigens ten aanzien van de omzendbrieven WE 1998/01 van 3 februari 1998, BA 2005/03 van 8 juli 2005, alsook de omzendbrief BB 2010/03 van 7 mei 2010, inzake het verbod op registratie van taalvoorkeur, die eveneens aan de colleges van burgemeester en schepenen van de gemeenten van het Nederlandse taalgebied ter kennis werd gebracht.

Bovendien heeft het standpunt dat de Raad van State inneemt in het arrest 227.775 d.d. 20 juni 2014 in verband met de taalregistratie geen kracht van gewijsde aangezien ze niet onverbrekkelijk verbonden is met het beschikkend gedeelte van het arrest. De vernietiging blijkt immers enkel gesteund te zijn op de vaststelling dat de beslissing tot niet-benoeming van mevrouw Caprasse een ‘deugdelijke materiële grondslag’ miste in zoverre in deze beslissing de morele eigenschappen van de kandidaat-burgemeester ‘uitsluitend werden beoordeeld op grond van haar mogelijke intentie betreffende de aan te nemen houding ten aanzien van een specifiek rechtsprobleem, geuit na een discussie met de provinciegouverneur, zonder dat verzoekster enige concrete, feitelijke tekortkoming ten laste wordt gelegd’. Het standpunt dat in het arrest werd ingenomen over de toepassing van de SWT (meer bepaald de artikelen 25, 26 en 28 SWT) is kennelijk als een *obiter dictum* te beschouwen. Er kan geen gezag of kracht van gewijsde aan worden toegekend.

De faciliteiten die de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken verlenen moeten bijgevolg restrictief worden toegepast, wat impliceert dat de particulier in zijn betrekkingen met de plaatselijke diensten van een randgemeente telkens uitdrukkelijk moet verzoeken om het Frans te gebruiken. Uiteindelijk werden de faciliteiten ingesteld om de integratie van Franstaligen in het Nederlandse taalgebied te bevorderen. In de praktijk betekent dit dat elke plaatselijke dienst uit de faciliteitengemeenten in zijn betrekkingen met inwoners uit faciliteitengemeenten het Nederlands gebruikt. Enkel wanneer een inwoner uit een rand- of taalgrensgemeente daar telkens uitdrukkelijk om verzoekt, wordt het Frans gebruikt. In deze context is het van belang nogmaals te wijzen op het uitzonderingskarakter van de faciliteiten. Dit wil derhalve zeggen dat faciliteiten niet automatisch, blijvend, worden verleend. Ze moeten keer op keer worden aangevraagd. Het is dus uitgesloten dat particulieren die eens het gebruik van het Frans hebben gevraagd later automatisch opnieuw in het Frans worden aangeschreven. Het taalgebruik van een particulier is immers geen statisch gegeven. Men kan veronderstellen dat de betrokkene zich ondertussen heeft geïntegreerd en dat hij de Nederlandse taal dermate machtig is dat hij aanvaardt in het Nederlands te worden aangesproken of aangeschreven.”

Dit is de bestreden akte.

IV. Behandeling door de algemene vergadering

Standpunt van de partijen

5. Verzoekster vraagt, in het opschrift van het verzoekschrift, dat de zaak conform artikel 93, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt behandeld door de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak.

6. In de nota noemt de verwerende partij het “eerder bevreemdend” dat het in artikel 93, § 1, bedoelde verzoek om de zaak door de algemene vergadering te laten behandelen, “moet geïnterpreteerd worden in die zin dat ook één van die [rand]gemeenten zelf een beroep zou kunnen doen op artikel 93 § 1”. Het komt de Raad van State toe, aldus de nota, om te oordelen of wat puur tekstueel bijzonder vreemd is toch aanvaardbaar kan zijn gelet op de toelichting die bij het betrokken wetsvoorstel is gegeven en die effectief in de zin van die interpretatie gaat.

Beoordeling

7. Artikel 93, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt:

“In afwijking van de artikelen 17, § 1, tweede lid, § 3, vijfde lid, §§ 4 en 7, 18, tweede tot vierde lid, 52, tweede lid, en 61 worden de aanvragen, moeilijkheden, beroepen tot nietigverklaring of cassatieberoepen bedoeld in de artikelen 11, 12, 13, 14, 16, 1° tot 8°, 17, 18 en 36 alsmede de verzetten, derdenverzetten en de beroepen tot herziening, die ingesteld worden door een persoon die gevestigd is in één van de gemeenten bedoeld in artikel 7 van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, op vraag van deze persoon door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak behandeld wanneer de volgende voorwaarden cumulatief vervuld zijn:

1° het voorwerp van de aanvraag, de moeilijkheid of het beroep is gelokaliseerd of lokaliseerbaar in deze gemeenten;

2° de persoon vraagt, in het opschrift van zijn schrijven waarmee hij de zaak voor de afdeling bestuursrechtspraak brengt overeenkomstig artikel 19, dat zijn zaak door de algemene vergadering wordt behandeld;

3° dit schrijven bevat een formele verwijzing naar de garanties, rechtsstelsels en taalrechten die in die gemeenten van toepassing zijn.”

Ter zake wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel dat tot de wet van 19 juli 2012 ‘tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wat de behandeling van geschillen betreft door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak, op vraag van personen gevestigd in de randgemeenten’ heeft geleid, verduidelijkt (*Parl.St.* Senaat 2011-2012, nr. 5-1563/1, 1 en 2):

“Dit wetsvoorstel strekt ertoe om erin te voorzien dat alle administratieve geschillen met betrekking tot de zes randgemeenten en de natuurlijke personen of rechtspersonen die er gevestigd zijn, voortaan onder de bevoegdheid van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vallen.

De specifieke procedure waarin dit voorstel voorziet, heeft uitsluitend tot doel dat zowel de rechtspersonen als de natuurlijke personen, en zowel publieke personen als private personen, die op het grondgebied van de randgemeenten zijn gevestigd, rekening houdend met het gevoelige taalkarakter van de administratieve geschillen die in deze gemeenten kunnen ontstaan, kunnen verzoeken dat hun zaken worden behandeld door een rechtscollège dat taalkundig paritair is samengesteld.

[...]

De bevoegdheid van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft betrekking op de administratieve geschillen met betrekking tot de zes randgemeenten die vandaag door de Raad van State worden behandeld en die de natuurlijke personen en rechtspersonen die daar gevestigd zijn betreffen (rechtstreekse aanhangigmaking, schorsing/vernietiging, administratieve cassatie, schadeloosstelling en volle rechtsmacht). Het betreft de administratieve regelgevingen en handelingen van zowel deze gemeenten als de andere beleidsniveaus en voogdijoverheden, beroepen tegen tuchtrechtelijke beslissingen, enz. Dit recht betreft de rechtspersonen (van privaat of publiek recht, zoals de gemeenten) en de natuurlijke personen die in de zes gemeenten gevestigd zijn, en waarvan de toestand in deze zes gemeenten in het geding is.”

8. Een publiekrechtelijke rechtspersoon als een randgemeente is gerechtigd om met toepassing van artikel 93, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te vragen dat de door hem ingestelde vordering wordt behandeld door de algemene vergadering.

9. Voor het overige wordt door de verwerende partij terecht niet betwist dat de cumulatieve voorwaarden voor een behandeling door de algemene vergadering vervuld zijn.

V. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

10. Naar de mening van verzoekster tast het bestreden besluit rechtstreeks haar situatie aan “aangezien ze geconfronteerd wordt met een ‘principebeslissing’ die op alle vlak vergelijkbaar is met een ‘verorden[en]de omzendbrief’”. Volgens haar voldoet de brief aan alle criteria opdat er sprake is van een omzendbrief met een verordenend en derhalve aanvechtbaar karakter.

11. De verwerende partij vraagt zich in de nota af of het verhaal wel ontvankelijk *ratione materiae* is en of haar schrijven van 13 juli 2017 niet gewoon “als een soort ingebrekestelling, een aanmaning” is te aanzien. Volgens haar poogt verzoekster een “behoorlijk vreemde evenwichtsoefening” te maken en is het een raadsel “hoe er sprake zou kunnen zijn van een verordenende omzendbrief met betrekking tot een zeer concrete brief ten aanzien van één bestuur”.

Beoordeling

12. In haar brief van 13 juli 2017 wijst de verwerende partij verzoekster erop dat een systeem van registratie van taalaanhorigheid door de gemeente niet conform is met de uitlegging van artikel 4 van de Grondwet en van de artikelen 25, 26 en 28 van de bestuursstaalwet die zij eerder gaf in omzendbrieven uit 1997, 1998, 2005 en 2010, waarvan de inhoud “nog steeds van toepassing” is. Naar de verwerende partij voorts laat verstaan is volgens haar geen rekening te houden met het standpunt in het arrest van de Raad van State nr. 227.775 van 20 juni 2014 over de toepassing van de artikelen 25, 26 en 28 van de bestuursstaalwet

omdat het kennelijk als een *obiter dictum* moet worden beschouwd en er geen gezag of kracht van gewijsde aan toekomt.

13. Als zodanig komt de brief – alleszins in de huidige stand van de procedure – voor geen eigen rechtsgevolgen te beogen, maar is hij er wezenlijk toe beperkt te herinneren aan de interpretatie van de bestuurstaalwetgeving die de verwerende partij in vroegere omzendbrieven gaf.

Een dergelijke brief laat zich niet kwalificeren als een voor vernietiging, en bijgevolg schorsing, vatbare handeling.

14. Deze vaststelling volstaat om de vordering in haar geheel te verwerpen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing.

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

de HH.	Roger Stevens, Jacques Jaumotte,	Eerste Voorzitter van de Raad van State, Voorzitter van de Raad van State, Voorzitter van de Algemene Vergadering,
	Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
	Jacques Vanhaeverbeek,	kamervoorzitter,
	Johan Lust,	kamervoorzitter,
	Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Mevr.	Colette Debroux,	kamervoorzitter,
de HH.	Imre Kovalovszky,	kamervoorzitter,
	Bruno Seutin,	staatsraad,
	Pierre Lefranc,	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,
Mevr.	Anne-Françoise Bolly,	staatsraad,
de Heer	Frédéric Gosselin,	staatsraad,
bijgestaan door		
de Heer	Gregory Delannay,	hoofdgriffier.

De Hoofdgriffier

De Voorzitter

Gregory Delannay

Jacques Jaumotte