RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 250.530 van 7 mei 2021
in de zaak A. 223.630/X-17.055

In zake : de NV IMINVEST (voorheen de NV BELGIMO)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Eyskens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Butenaerts
kantoor houdend te 1080 Brussel
Leopold II-laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingediend op 30 oktober 2017, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit dd. 30 augustus 2017 van de Aangewezen Ambtenaar […] waarbij over het door Belgimo […] ingediende beroep […] tegen de beslissing dd. 7 februari 2017 van de Sanctionerende Ambtenaar, is beslist […]”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoekende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De nv Iminvest heeft het geding hervat voor de nv Belgimo.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 januari 2021.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Gautier De Wachter, die *loco* advocaat Stijn Butenaerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck 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. De verzoekende partij is eigenaar van twee panden aan de Sint-Katelijnestraat 26 en 28 te Brussel.

4. Op 29 juni 2015 wordt – in het Nederlands – een proces-verbaal opgesteld ten laste van de verzoekende partij uit hoofde van inbreuken op het BWRO wat betreft beide voornoemde panden.

5. Op 5 januari 2016 beslist de procureur des Konings niet over te gaan tot vervolging.

6. Op 9 mei 2016 deelt de sanctionerende ambtenaar van de overheidsdienst Brussel Stedenbouw en Erfgoed van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest – die tot de Franse taalrol behoort – aan de verzoekende partij zijn voornemen mee om een administratieve sanctie op te leggen.

7. Met een brief van 26 mei 2016 vraagt de verzoekende partij een afschrift van het administratief dossier, dat haar op 9 juni 2016 wordt toegestuurd.

8.1. Op 8 juni 2016 maakt de verzoekende partij aan de sanctionerende ambtenaar haar in het Nederlands gesteld verweerschrift over. Zij vraagt uitdrukkelijk om door de sanctionerende ambtenaar te worden gehoord.

8.2. In haar verweerschrift voert de verzoekende partij het volgende aan in verband met de op 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (hierna: de bestuurstaalwet):

> "[…]
> De thans optredende Sanctionerende Ambtenaar […] behoort tot de Franse taalrol […]. Er valt dan ook niet in te zien dat [deze ambtenaar] de voorliggende zaak zonder een beroep op vertalers te doen, kan behandelen, in overeenstemming met de […] bepalingen van de Bestuurstaalwet[…]. […] Minstens en ondergeschikt, dient de betrokken Sanctionerende Ambtenaar op een gemotiveerde en bewijskrachtige wijze aan te tonen dat hij of zij in staat is om zonder een beroep op vertalers de voorliggende procedure af te handelen.
> In geval dergelijke stukken aan het dossier zouden worden toegevoegd, moet hierover bovendien voorafgaand tegenspraak mogelijk worden gemaakt.
> […]
> In de huidige stand van zaken moet worden vastgesteld dat geen wettige beslissing omtrent de voorgenomen administratieve sanctie kan worden voorgelegd".

9. Op de op 23 juni 2016 georganiseerde hoorzitting zet de verzoekende partij voor de sanctionerende ambtenaar haar argumenten in het Nederlands uiteen.

10.1. Bij besluit van 7 februari 2017 legt de sanctionerende ambtenaar aan de verzoekende partij als sanctie een boete op van 56.349 euro, waarvan het

bedrag boven de 5.634 euro voorwaardelijk wordt opgeschort (hierna: het besluit van de sanctionerende ambtenaar).

10.2. Het besluit van de sanctionerende ambtenaar bevat volgende overwegingen inzake de bestuurstaalwet:

> "[…] het proces-verbaal werd opgesteld door een Nederlandstalige ambtenaar
> […] artikel 17 § 1 van de wet op het gebruik van de […] talen in bestuurszaken bepaalt dat de door de particulier gesproken taal gebruikt moet worden zonder een beroep op vertalers te doen; dat dit in deze het geval was […].
> […] volgens artikel 20 § 1 op het gebruik van de […] talen in bestuurszaken de akten die de particulieren betreffen alsook de getuigschriften, verklaringen, machtigingen en vergunningen, die aan de particulieren worden afgegeven, in het Nederlands of in het Frans stellen, naar gelang van de wens van de belanghebbende opgesteld moeten worden; dat dit in deze het geval was.
> […] dat ik op de hoorzitting bijgestaan werd door een ambtenaar toegelaten tot het tweetalig kader […] en ten allen tijde beroep kan doen op Nederlandstalige ambtenaren en ambtenaren toegelaten tot het tweetalig kader[…].
> […] dat ik de taalwetgeving respecteer."

11. Op 3 maart 2017 stelt de verzoekende partij tegen het besluit van de sanctionerende ambtenaar beroep in bij de door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aangewezen ambtenaar.

12.1. Op 19 april 2017 maakt de verzoekende partij haar in het Nederlands gestelde beroepschrift over aan de aangewezen ambtenaar en wordt zij door deze ambtenaar gehoord.

12.2. In haar beroepschrift stelt de verzoekende partij dat het antwoord van de sanctionerende ambtenaar in verband met de naleving van de bestuurstaalwet niet voldoet. Volgens de verzoekende partij levert dit antwoord net het bewijs dat de sanctionerende ambtenaar zijn besluit niet heeft kunnen nemen zonder hulp van vertalers. Deze ambtenaar levert niet het bewijs over een objectief vastgestelde reële kennis van het Nederlands te beschikken. De verzoekende partij benadrukt dat de hoorzitting voor en de beslissing van de sanctionerende

ambtenaar essentiële stappen in de besluitvorming betreffen en dat de bestuurstaalwetgeving de openbare orde raakt. Zij wijst op artikel 58 van de bestuurstaalwet en de gevolgen ervan en besluit dat "[o]m deze redenen […] de overheid, bevoegd in graad van administratief beroep, [moet] vaststellen dat de beslissing *a quo* is genomen in strijd met de Bestuurstaalwet[…], en deze [moet] vernietigen, zonder meer."

13.1. Op 30 augustus 2017 verwerpt de aangewezen ambtenaar het beroep van de verzoekende partij en legt hij haar opnieuw de in randnummer 10.1 genoemde sanctie op (hierna: het besluit van de aangewezen ambtenaar).

13.2. Het besluit van de aangewezen ambtenaar bevat volgende overwegingen inzake de bestuurstaalwet:

> "Dat voorts, volgens verzoeker, er sprake zou zijn van een schending van de taalwetgeving aangezien de Sanctionerende ambtenaar tot de Franse taalrol behoort;
> Dat de Sanctionerende ambtenaar en diens vervanger zijn aangeduid door de Regering en dat de beslissing is genomen door één van hen;
> Dat bovendien het proces-verbaal van 29 juni 2015 is opgesteld in het Nederlands, dat de hoorzitting van 23 juni 2016 plaats heeft gevonden in het Nederlands en dat de beslissing van 7 februari 2017 in het Nederlands is opgesteld."

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

14.1. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 32, § l, van de wet van 16 juni 1989 'houdende diverse institutionele hervormingen', de artikelen 17, § 1, B, 2°, 35, § l, 39, § l, 41 en 42 van de bestuurstaalwet, van de artikelen 313/4 en 313/9 BWRO en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen', alsook van de materiële- en de formelemotiveringsplicht, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel evenals het hoorrecht.

14.2. De verzoekende partij zet uiteen dat zij als vermoede overtreder van meet af aan gekozen heeft voor het gebruik van het Nederlands. Als gevolg van die keuze diende de verwerende partij heel de voorgenomen sanctionering te behandelen in het Nederlands, zonder gebruik te maken van vertalers.

De verzoekende partij benadrukt dat de procedure voor de sanctionerende ambtenaar – en in het bijzonder de hoorzitting voor deze ambtenaar – een essentiële stap is bij het opleggen van de sanctie. Deze essentiële stap is in het onderhavige geval gezet met miskenning van de bestuurstaalwet. *In casu* behoort de sanctionerende ambtenaar immers tot de Franse taalrol en heeft hij geen objectief vastgestelde reële kennis van het Nederlands. Zij betoogt dat enkel een sanctionerende ambtenaar die behoort tot de Nederlandse taalrol, dan wel een objectief vastgestelde reële kennis van het Nederlands kan aantonen, de naleving van de bestuurstaalwet kan waarborgen ingeval de vermoede overtreder zich van het Nederlands bedient. Enkel een sanctionerende ambtenaar die voldoet aan deze vereisten kan de verweerargumenten van de vermoede overtreder op een ernstige en zorgvuldige wijze beoordelen.

De begane schending van de bestuurstaalwet heeft volgens de verzoekende partij betrekking op dermate essentiële aspecten van de procedure dat dit ook niet kan worden hersteld in graad van een administratief beroep. De verzoekende partij licht toe dat zij deze grief heeft geformuleerd in haar op 19 april 2017 toegestuurd beroepschrift. Meer bepaald heeft zij de aangewezen ambtenaar verzocht om – zoals voorzien is in artikel 58 van de bestuurstaalwet – de nietigheid vast te stellen van het met die wet strijdige besluit van de sanctionerende ambtenaar. Het antwoord dat de aangewezen ambtenaar op deze beroepsgrief heeft gegeven voldoet niet. De loutere verwijzing naar het feit dat de hoorzitting in het Nederlands is verlopen en de beslissing van de sanctionerende ambtenaar in het Nederlands is opgesteld, vormt geen deugdelijk onderbouwde, en zelfs geen begrijpelijke, weerlegging van haar beroepsgrief. Ook de verwijzing in het besluit van de aangewezen ambtenaar naar het proces-verbaal van 29 juni 2015 dat is gesteld in de Nederlandse taal doet volgens haar niets af aan haar grief, die gericht is tegen de taalaanhorigheid en het gebrek aan taalkennis van de sanctionerende ambtenaar. Zij voegt hier nog aan toe dat pas eind 2017 een personeelslid behorend

tot de Nederlandse taalrol is aangeduid als sanctionerende ambtenaar.

15. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij vooreerst op dat het middel, in zoverre het gericht is tegen het besluit van de sanctionerende ambtenaar, niet-ontvankelijk is gelet op de devolutieve werking van het administratief beroep.

De verwerende partij vervolgt dat niet elke miskenning van de bestuurstaalwet aanleiding geeft tot de nietigverklaring van het bestreden besluit. Daarvoor moet de aangevoerde miskenning de besluitvorming op wezenlijke wijze hebben beïnvloed of verhinderd hebben dat die werd beïnvloed. Volgens de verwerende partij kon de verzoekende partij beschikken over alle waarborgen en procedurele rechten van een administratief beroep. Bovendien laat de verzoekende partij na een middel te ontwikkelen omtrent een schending van de bestuurstaalwet door de aangewezen ambtenaar.

Tot slot herhaalt de verwerende partij de overwegingen inzake de bestuurstaalwet uit het besluit van de aangewezen ambtenaar.

16. In haar memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij dat de aangewezen ambtenaar krachtens artikel 58 van de bestuurstaalwet de plicht had om de nietigheid van het besluit van de sanctionerende ambtenaar vast te stellen. Door deze nietigheid niet vast te stellen is het besluit van de aangewezen ambtenaar gevitieerd, zelfs als men zou aannemen dat het beroep devolutieve werking heeft.

De verzoekende partij benadrukt dat er sprake is van een schending van de openbare orde die de rechten van verdediging in een (*quasi*)strafzaak aantast. Dergelijke onregelmatigheid kan hoe dan ook niet in beroep worden rechtgezet of hersteld.

17. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat een eventuele schending van de bestuurstaalwet door een beslissing in eerste administratieve aanleg, de

rechtsgeldigheid van een – na een devolutief beroep genomen – beslissing in tweede administratieve aanleg niet aantast.

Verder erkent de verwerende partij dat een schending van de bestuurstaalwet de openbare orde raakt, maar zij voegt er aan toe dat een dergelijke schending pas aanleiding kan geven tot een vernietiging wanneer er sprake is van een zekere "schade" in hoofde van de verzoekende partij. In onderhavige zaak is aan de verzoekende partij geen nadeel berokkend, daar zij nergens *in concreto* aanduidt op welke wijze zij niet, onjuist, of onvolledig begrepen zou zijn door de sanctionerende ambtenaar en er bovenal "sowieso in het kader van de devolutieve beroepsprocedure al helemaal geen sprake [is] van een inbreuk [op] de bestuurstaalwet".

18. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat door het feit dat zij zich in haar beroepschrift beroepen heeft op artikel 58 van de bestuurstaalwet er in hoofde van de aangewezen ambtenaar een "gebonden bevoegdheid" ontstaan is om de nietigheid van het besluit van de sanctionerende ambtenaar vast te stellen.

Beoordeling

19. Bij de parlementaire voorbereiding van de te dezen toepasselijke bepalingen van het BWRO heeft de bevoegde staatssecretaris de aard van de procedure voor het opleggen van een administratieve sanctie door de sanctionerende ambtenaar als volgt toegelicht:

> "De rechten van de verdediging worden gegarandeerd door de mogelijkheid om […] te vragen gehoord te worden […]. De algemene principes van het strafrecht zijn van toepassing." (*Parl. St.* Br. H. Parl., 2013-14, nr. A-481/2, p. 7).

20. Daar de verzoekende partij voor het gebruik van het Nederlands heeft gekozen, volgt uit de bestuurstaalwet – zoals terecht wordt overwogen in het besluit van de sanctionerende ambtenaar – de verplichting voor de verwerende partij om de zaak van de voorgenomen sanctie "zonder een beroep op vertalers te

doen” in het Nederlands te behandelen.

21. De door het BWRO gewaarborgde rechten van verdediging omvatten het recht van de vermoede overtreder om op nuttige wijze zijn standpunt te doen kennen en dus om tijdens de hoorzitting door de sanctionerende ambtenaar te worden begrepen. Dit recht impliceert dat de sanctionerende ambtenaar op wettige wijze moet doen blijken van de kennis van de door de vermoede overtreder gekozen officiële taal.

Te dezen wordt door de verwerende partij niet betwist dat de sanctionerende ambtenaar behoort tot de Franse taalrol en niet op wettige wijze doet blijken van de kennis van het Nederlands.

Aldus staat vast dat bij de hoorzitting voor de sanctionerende ambtenaar de bestuurstaalwet geschonden is.

22. Artikel 58 van de bestuurstaalwet luidt:

> “Zijn nietig alle administratieve handelingen […], die naar vorm of naar inhoud, strijdig zijn met de bepalingen van deze [wet].
>
> [D]e nietigheid van die handelingen [wordt] vastgesteld op verzoek van iedere belanghebbende, hetzij, door de overheid van wie de handelingen […] uitgaan, hetzij […] door de toezichthoudende overheid, de hoven en rechtbanken of de Raad van State.
>
> Wanneer aldus wordt vastgesteld dat handelingen […] nietig zijn wegens hun vorm, worden zij door de overheden, waarvan zij uitgaan, vervangen door bescheiden die naar de vorm regelmatig zijn, die vervanging heeft uitwerking op de datum van het vervangen bescheid.
>
> De akten […] waarvan wordt vastgesteld dat zij nietig zijn wegens hun inhoud onderbreken de verjaring zomede de termijnen die, met betrekking tot de procedure inzake geschillen en de administratieve procedure, op straf van verval opgelegd zijn.
>
> […]”

Zoals de Raad van State heeft overwogen in zijn arrest nr. 156.436 van 16 maart 2006, voorziet het hiervoor geciteerde artikel geenszins in een facultatieve bevoegdheid, maar is de overheid er toe verplicht op verzoek van elke belanghebbende de handelingen te vernietigen die in strijd zijn met de bestuurstaalwet.

23. Terecht wijst de verzoekende partij er op dat de aangewezen ambtenaar artikel 58 van de bestuurstaalwet geschonden heeft door niet, zoals zij in haar beroepschrift had gevraagd (randnr. 12.2), de nietigheid vast te stellen van het besluit van de sanctionerende ambtenaar.

24. Even terecht wijst de verzoekende partij er op dat de voornoemde schendingen van de bestuurstaalwet, waardoor haar rechten van verdediging zijn beknot, de openbare orde raken.

Het door de verzoekende partij aangevoerde middel is wel degelijk ontvankelijk, nu haar door deze schendingen een essentiële waarborg is ontnomen. Bovendien kon de aangewezen ambtenaar – ook al wordt aangenomen dat het beroep devolutieve werking heeft – de aan het besluit van de sanctionerende ambtenaar klevende schending van de bestuurstaalwet niet rechtzetten, maar diende hij – krachtens artikel 58 van dezelfde wet – de nietigheid van dit besluit vast te stellen.

25. Aan het voorgaande wordt geen afbreuk gedaan door de omstandigheden die worden aangehaald in het besluit van de aangewezen ambtenaar (randnr. 13.2).

26. Het eerste middel is ontvankelijk en gegrond.

De aard van de vastgestelde onwettigheden, de tekst van artikel 58 van de bestuurstaalwet en een proceseconomische geschillenbeslechting nopen er toe zowel het besluit van de aangewezen ambtenaar als het besluit van de sanctionerende ambtenaar te vernietigen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt:

- het besluit van de sanctionerende ambtenaar van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 7 februari 2017 waarbij aan de nv Belgimo een administratieve geldboete wordt opgelegd voor inbreuken op het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en

- het besluit van de aangewezen ambtenaar van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 30 augustus 2017 waarbij het beroep van de nv Belgimo tegen het besluit van de sanctionerende ambtenaar van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 7 februari 2017 verworpen wordt en aan de nv Belgimo een administratieve geldboete wordt opgelegd voor inbreuken op het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven mei tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

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

bijgestaan door

Frank Bontinck,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Frank Bontinck	**Johan Lust**