

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 75.040 van 10 juli 1998
in de zaak A. 77.798/XII-1101.**

In zake : 1. Jacques BOLLE,
2. Roland BUYTAERS,
3. Pierre LENDERS,
die woonplaats kiezen bij
Advocaten P. LEGROS en J. SOHIER,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Emile De Motlaan 19

tegen :

1. het Vlaamse Gewest,
2. de Vlaamse Gemeenschap,
vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
die woonplaats kiezen bij
Advocaat P. VAN ORSHOVEN,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Emile Maxlaan 149.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Jacques BOLLE, Roland BUYTAERS en Pierre LENDERS op 4 maart 1998 hebben ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van de omzendbrief BA-97/22 van 16 december 1997 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden betreffende het taalgebruik in de gemeentebesturen van het Nederlandse taalgebied;

Gezien het gelijktijdig ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde verzoekende partij de vernietiging vordert van dezelfde beslissing;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur
J. LUST;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 15 mei 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 2 juni 1998;

Gehoord het verslag van Staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaten J. SOHIER en P. LEGROS, die verschijnen voor verzoekers, en van Advocaten P. VAN ORSHOVEN en B. STAELENS, die verschijnen voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur J. LUST;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Gelet op het bij artikel 90, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste advies van de auditeur-generaal;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Met een nota van 30 oktober 1997 verzoekt de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden een omzendbrief voor te bereiden "waarin voor de lokale besturen richtlijnen verstrekt worden voor een correcte toepassing van de wetgeving op het gebruik van talen in bestuurszaken".

1.2. Op 16 december 1997 stelt de minister, na kennisneming ervan door de Vlaamse regering, de defini-

tieve tekst vast van de omzendbrief BA-97/22 met als opschrift "Taalgebruik in de gemeent(e)besturen van het Nederlandse taalgebied".

De omzendbrief is gericht aan de provinciegouverneurs; er zal, blijkens de opgegeven bestemmingen, "kennisgeving" van gedaan worden aan "de colleges van burgemeester en schepenen". Na een inleidend betoog (hoofdstuk I) wordt uiteengezet (hoofdstuk II) hoe naar het inzicht van de minister de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (hierna "de bestuurstaalwet" genoemd) het taalgebruik regelen in de plaatselijke diensten van gemeenten zonder specifieke regeling uit het Nederlandse taalgebied, in de plaatselijke diensten van taalgrens- en randgemeenten en in de beraadslagende vergaderingen van de rand- en taalgrensgemeenten. De ingenomen standpunten vertrekken, volgens de nota met opmerkingen, van het gegeven dat de "in vele taalgrens- en randgemeenten (gehuldigde) statische praktijk dat een inwoner die ooit, desnoods zeer lang geleden, desnoods éénmaal, een Franstalig getuigschrift (...) had aangevraagd, wat zelfs werd toegevoegd aan de informatie in het rijksregister der natuurlijke personen, tot het einde van zijn dagen in het Frans werd bediend (...) niet strookt met de werkelijke, dynamische draagwijdte van de notie 'naar gelang van de wens van de belanghebbende' in de (...) bestuurstaalwet". Over de inhoud van een aantal begrippen uit de bestuurstaalwet wordt (in Hoofdstuk III) "een woordje uitleg" gegeven; ook over de personen die in de gemeenten verantwoordelijkheid dragen voor de correcte toepassing van de bestuurstaalwet. In het slothoofdstuk (hoofdstuk IV: Toezicht) wordt uiteengezet dat de controle op de naleving van de taalwetgeving door de gemeentebesturen tot het gewoon administratief toezicht behoort, dat de terzake bevoegde overheden "nauwgezet (zullen) waken over de correcte naleving van de wetgeving inzake het gebruik van de talen in be-

stuurszaken, zowel ten aanzien van de rechtsgeldigheid van bestuurshandelingen als ten aanzien van de daaruit voortvloeiende budgettaire en financiële gevolgen" en dat de gouverneurs wier ambtsgebied zich uitstrekt tot de randgemeenten of de Vlaamse taalgrensgemeenten beslissingen "die strijdig zijn met de S.W.T." kunnen schorsen en zelfs -wat betreft de gouverneur van Vlaams-Brabant met betrekking tot beslissingen van gemeentelijke organen uit de randgemeenten en de gouverneur van Limburg met betrekking tot met de taalwet strijdige beslissingen van organen van de gemeente Voeren- vernietigen. Besluitend worden de provinciegouverneurs verzocht "toe te zien op een stipte naleving van de wetgeving betreffende het gebruik der talen in bestuurszaken".

1.3. De door de minister-president van de Franse Gemeenschapsregering bij het Overlegcomité tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten aanhangig gemaakte procedure wordt afgesloten met een op 28 februari 1998 gegeven advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State waarin wordt vastgesteld dat het aan het Overlegcomité voorgelegde verschil van mening niet vrij is van een bevoegdheidsconflict.

1.4. De verzoekende partijen stellen, zonder daarin door de verwerende partijen te worden tegengesproken, dat zij van de bestreden omzendbrief kennis hebben genomen op 10 februari 1998.

2. Overwegende dat de verwerende partijen er terecht op wijzen dat het administratief toezicht op handelingen van gemeentebesturen een gewestelijke bevoegdheid betreft zodat de vordering niet ontvankelijk is in zoverre de verzoekende partij de Vlaamse Gemeenschap in de zaak betreft; dat zodoende de Vlaamse Gemeenschap buiten de zaak moet worden gesteld en dat

het Vlaamse Gewest de enige rechtspersoon is die als verwerende partij in de zaak kan optreden;

3.1. Overwegende, wat het precieze voorwerp van de vordering betreft, dat de verzoekende partijen uiteenzetten dat de bestreden omzendbrief gericht is aan de provinciegouverneurs en aan de colleges van burgemeester en schepenen van gemeenten uit het Vlaamse Gewest en dat hij in wezen erop gericht is om de particulieren uit de faciliteitengemeenten die de wens hebben geuit om in hun betrekkingen met het gemeentebestuur gebruik te maken van het Frans, ertoe te verplichten die wens telkens opnieuw voor elke aanvraag te formuleren; dat zij die bedoeling van de minister inzonderheid verwoord vinden in hoofdstuk II.B van de omzendbrief, waar gesteld wordt dat de in de rand- en taalgrensgemeenten door het plaatselijk bestuur te gebruiken taal het Nederlands is maar dat "bij wijze van uitzondering (...) de particulier op uitdrukkelijk te herhalen verzoek (kan) kiezen voor het Frans"; dat zij van oordeel zijn dat de omzendbrief aldus nieuwe regels instelt met betrekking tot het exclusief gebruik van het Nederlands in de betrekkingen van de faciliteitengemeenten met particulieren en in de redactie van akten welke die particulieren betreffen tenzij die particulieren uitdrukkelijk en telkens weer vragen dat er gebruik zou worden gemaakt van het Frans; dat zij ook van oordeel zijn dat de omzendbrief nog op een ander vlak een nieuwe -buiten de grenzen van het klassieke vernietigingsoezicht liggende- regel formuleert, met name waar hij bepaalt dat niet met de richtlijn strokende akten van gemeentelijke overheden voor onbestaande worden gehouden en geen enkel juridisch gevolg kunnen hebben;

3.2. Overwegende dat de drie verzoekende partijen hun belang bij de vordering zien in het feit dat zij als particulier, inwoner van een randgemeente, getroffen worden door een omzendbrief die aan de faciliteitenge-

meenten de verplichting oplegt om te eisen dat de particulieren telkens opnieuw hun verzoek herhalen om de betrekkingen met het bestuur in het Frans te laten verlopen; dat, bekeken in het licht van het aldus geadstrueerde belang, het voorwerp van de vordering beperkt moet worden tot de aspecten van de omzendbrief waarin de betrekkingen tussen de diensten uit een randgemeente en haar inwoners worden geregeld; dat met name het eveneens in de omzendbrief begrepen aspect van het taalgebruik in de diensten van gemeenten uit het Nederlandse taalgebied waar geen bijzondere regeling geldt, het aspect van het taalgebruik waartoe de taalgrensgemeenten in hun betrekkingen met particulieren gehouden zijn en het aspect van het taalgebruik in beraadslagende vergaderingen in de rand- en taalgrensgemeenten buiten het voorwerp van de onderhavige vordering vallen; dat zodoende vanuit dat oogpunt het onderdeel van de vordering dat erop gericht is vast te stellen dat de omzendbrief een nieuwe sanctie invoert doordat bepaalde handelingen "geen rechtsgevolgen" kunnen hebben -gedeelte van de omzendbrief dat betrekking heeft op het taalgebruik in vergaderingen van de gemeenteraad, hoofdstuk II.C- niet ontvankelijk is;

4.1. Overwegende dat de verwerende partij twee ontvankelijkheidsexcepties opwerpt; dat zij het belang van de verzoekende partijen betwist en dat volgens haar de vordering betrekking heeft op een handeling die geen griefhoudend karakter heeft; dat evenwel over deze excepties pas uitspraak moet worden gedaan wanneer zou blijken dat voldaan is aan de grondvoorwaarden waaronder de schorsing van de tenuitvoerlegging kan bevolen worden;

4.2. Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de

aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

5.1. Overwegende, wat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft, dat de verzoekende partijen uiteenzetten wat volgt: het feit dat een particulier alle administratieve documenten in het Nederlands ontvangt en dat hij telkens weer moet vragen dat 'zijn dossier' in het Frans behandeld wordt zal hem 'ontelbare materiële moeilijkheden' berokkenen en grote vertraging bij de afhandeling van dat dossier; in het bijzonder de tweede (lees: derde) verzoekende partij, die als architect vele contacten heeft met het gemeentebestuur, wordt door de maatregel getroffen; het nadeel is ernstig en moeilijk te herstellen want het heeft betrekking op de uitoefening van een door de Grondwet gewaarborgd grondrecht;

Overwegende dat de verzoekende partijen ook aanvoeren dat de aan de gemeentediensten opgelegde verplichting om verkiezingsdocumenten, meer bepaald de oproeping voor de stemverrichtingen, in het Nederlands te verzenden om ze vervolgens, nadat bepaalde inwoners daartoe de wens zullen uitgedrukt hebben, opnieuw in het Frans te verzenden, belangrijke vertraging met zich zal brengen, die ertoe kan leiden dat burgers niet kunnen deelnemen aan de stemming en dat de verkiezingen ongeldig kunnen worden verklaard, wat voor de burger een miskennen inhoudt van waarborgen die verband houden met zijn grondrechten;

Overwegende dat de verzoekende partijen tenslotte betogen dat de nieuw ingevoerde sanctie -het ontnemen van rechtsgevolgen aan handelingen die de bepalingen van de omzendbrief schenden- hen berooft van de mogelijkheid om bij de administratieve of gerech-

telijke overheden de vernietiging te vragen van de betrokken beslissingen en dat, rekening houdend met de normale vernietigingstermijnen, vast staat dat alleen de onmiddellijke schorsing de realisatie van het ernstig en moeilijk te herstellen nadeel, berokkend door een manifest onwettige beslissing, kan voorkomen;

5.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar nota met opmerkingen vertrekt van het gegeven dat de bestreden omzendbrief niet gericht is aan de faciliteitengemeenten of aan hun inwoners maar aan de provinciegouverneurs, dat hij, gesitueerd in het kader van het algemeen administratief toezicht, een "puur uitleggend" karakter heeft en dat de verzoekende partijen geen "inhoudelijke kritiek uitoefenen op de in de omzendbrief gegeven uitleg"; dat zij vervolgens in vijf punten uiteenzet waarom niet voldaan is aan de voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel:

-de bestreden omzendbrief berokkent geen nadeel aan de verzoekende partijen: het aangevoerde nadeel kan zich alleen voordoen wanneer de verzoekende partijen een beroep willen doen op de faciliteitenregeling omdat zij een Nederlandstalig document niet of onvoldoende begrijpen, maar er wordt niet aangetoond dat zij geen Nederlands begrijpen, laat staan dat zij in het verleden "al eens aanspraken hebben gemaakt op de faciliteiten" en het staat bijgevolg niet vast dat de verzoekende partijen enige hinder ondervinden van het feit dat zij niet in het Frans bediend worden; de moeilijkheden of vertraging bij de afhandeling van hun dossier betreft een zuiver hypothetisch nadeel want de verzoekende partijen brengen geen concrete gegevens aan over het betreffende dossier of over enige concrete vertraging; evenzeer hypothetisch is de vrees voor onregelmatigheden bij de verkiezingen; de omzendbrief stelt geen nieuwe sanctie in, hij verwijst alleen maar naar de "nietigheidssanctie (opgenomen in) de bestuursstaalwet";

- het ingeroepen nadeel is niet ernstig: het kan voor een particulier die beter Frans dan Nederlands begrijpt geen onoverkomelijke moeilijkheid zijn om bijvoorbeeld een Nederlandstalig aanslagbiljet voor de huisvuilbelasting te begrijpen; hoe dan ook volstaat een "een telefoontje" om een "Franstalig formulier" te ontvangen; ook de organisatie van de verkiezingen vormt geen onoverkomelijke moeilijkheid, want de gemeentebesturen hebben de mogelijkheid om zich zodanig te organiseren (twee oproepingsbrieven aanmaken, één in het Nederlands en één in het Frans) dat een Franstalige onmiddellijk na de ontvangst van een Nederlandstalige oproepingsbrief in zijn taal zal kunnen bediend worden;

- het nadeel wordt niet veroorzaakt door de omzendbrief: de omzendbrief bevat een interpretatie van de bestuurstaalwet; als het nadeel zich voordoet dan volgt het uit de bepalingen waarvan de omzendbrief de interpretatie is; er kan geen sprake zijn van een "behandeling van een dossier in het Frans", want de gemeentebesturen uit de randgemeenten moeten de dossiers altijd in het Nederlands behandelen;

- het zijn niet de verzoekende partijen persoonlijk die het nadeel ondergaan: de omzendbrief legt aan de burgers geen verplicht taalgebruik op; het gaat hier om het taalgebruik van openbare overheden; het is niet duidelijk welke van de drie verzoekers zich als architect aanmeldt noch met welke gemeente hij veelvuldige contacten zou onderhouden en hoe dan ook wordt het ingeroepen nadeel op dat vlak geleden door zijn cliënten en niet door hem;

- het nadeel is niet moeilijk te herstellen: indien de correcte toepassing van de bestuurstaalwet een extra-inspanning vergt, dan gaat het uitsluitend om extra kosten en dat betreft een financieel nadeel dat in principe herstelbaar is;

5.3.1. Overwegende dat de omzendbrief, als instructie van de voor de uitoefening van het administratief toezicht in het Vlaamse Gewest bevoegde overheid aan de bij dat toezicht betrokken provinciegouverneurs, uiteenzet op welke wijze die gouverneurs het gewoon administratief toezicht -het toezicht georganiseerd door de nieuwe gemeentewet- op handelingen van de gemeentebesturen moeten uitoefenen, inzonderheid bekeken vanuit hun overeenstemming met de bestuurstaalwet zoals die door de toezichthoudende overheid wordt gelezen en zoals die overheid hen toegepast wil zien; dat de verzoekende partijen, inwoners van een randgemeente die zich op de wettelijke faciliteitenregeling mogen beroepen, ten gevolge van de omzendbrief, zoals die door hen bestreden is, de dreiging zien ontstaan dat de toezichthoudende overheid zal optreden tegen besluiten die een overheid van hun respectieve gemeente te hunnen opzichte neemt en die niet conform de in de omzendbrief gehuldigde opvatting zijn, met name besluiten in verband waarmee het bestuur in het Frans met hen in contact getreden is (artikel 25 van de bestuurstaalwet), hen een in het Frans gesteld getuigschrift, verklaring, machtiging of vergunning heeft uitgereikt (artikel 26) of een de tweede en derde verzoekende partijen betreffende akte in het Frans heeft opgesteld (artikel 28) zonder dat zij eerst de wens hadden geuit voor die aangelegenheid gebruik te willen maken van het Frans;

5.3.2. Overwegende dat de vraag rijst of die dreiging voor de verzoekers als een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan worden gezien; dat om de volgende redenen de Raad van State van oordeel is dat zulks niet het geval is:

- de dreiging kan slechts ontstaan op voorwaarde dat de gemeente, voor de gevallen waarin zij niet beschikt over de wilsuiting van een verzoeker om voor die aangelegenheid de betrekkingen in het Frans te laten verlopen, de

zienswijze van de toezichthoudende overheid naast zich neerlegt. De verzoekende partijen tonen niet aan dat van hun gemeente, in de gevallen waarin zij niet zelf voor een bepaald dossier een keuze hebben gemaakt, een dergelijke houding te verwachten valt. Vanuit dat oogpunt bekeken berust het nadeel op niet meer dan een veronderstelling.

- als de gemeente de zienswijze gehuldigd in de omzendbrief niet bijvalt, dan is de kans reëel dat ten opzichte van de verzoekende partijen genomen besluiten of handelingen het voorwerp uitmaken van een toezichtsmaatregel wanneer blijkt dat het bestuur in het Frans met hen in betrekking is getreden zonder zich te schikken naar het standpunt van de toezichthoudende overheid. Om die maatregel te voorkomen kunnen de verzoekers, de bestreden omzendbrief voor ogen, niet anders dan telkens weer aan het gemeentebestuur mede te delen dat zij gebruik wensen te maken van het Frans, wat onmiskenbaar een zekere inspanning vergt. De verzoekende partijen hebben het te dien aanzien over "ontelbare materiële moeilijkheden" en grote vertraging bij de afhandeling van het dossier. Het is evenwel niet aangetoond dat de gemeentebesturen niet alles in het werk zullen stellen om hun diensten zodanig te organiseren dat hun inwoners die een beroep doen op de faciliteitenregeling, correct bediend worden zodat de beweerde vertraging die hun dossier zal oplopen niet meer dan hypothetisch is. Van de "ontelbare materiële moeilijkheden" wordt ook geen nadere verduidelijking gegeven zodat de Raad van State niet in staat is uit te maken of die beweerde moeilijkheden in de concrete gevallen van de verzoekende partijen de vereiste ernst en het vereiste moeilijk herstelbaar karakter vertonen om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te verantwoorden. De omstandigheid dat de derde verzoekende partij als architect beroepshalve meer contacten heeft met de gemeente dan een gewone burger doet aan die vast-

stelling niets af. Evenmin het feit dat de dreiging verband houdt met een mogelijke miskenning van door de grondwet gewaarborgde rechten;

6. Overwegende dat niet voldaan is aan één van de grondvoorwaarden waaronder de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden omzendbrief kan bevelen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De Vlaamse Gemeenschap wordt buiten de zaak gesteld.

Artikel 2.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 3.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op tien juli 1900 achtennegentig, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. BORRET,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	J. BAERT,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

J. BORRET.