RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 138.862 van 23 december 2004
in de zaak A. 77.686/XII-975.

In zake : de GEMEENTE LINKEBEEK,
die woonplaats kiest bij
advocaten P. Legros en J. Sohier,
kantoor houdende te 1000 Brussel,
Emile De Motlaan 19

tegen :

het VLAAMSE GEWEST,
dat woonplaats kiest bij
advocaat P. Van Orshoven,
kantoor houdende te 1000 Brussel,
Verenigingstraat 57-59.

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

Gezien het verzoekschrift dat de gemeente Linkebeek op 27 februari 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen 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;

Gelet op arrest nr. 75.039 van 10 juli 1998 waarbij de Vlaamse Gemeenschap buiten de zaak wordt gesteld, de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden akte wordt verworpen en de uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting van het geding van 28 juli 1998 ingediend door de verzoekende partij;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur P. De Somere;

Gelet op de beschikking van 7 mei 2002 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 21 juni 2004 waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 19 oktober 2004;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter D. Verbiest;

Gehoord de opmerkingen van advocaat G. Mattens, die loco advocaten P. Legros en J. Sohier verschijnt voor de verzoekende partij, en van de advocaten P. Van Orshoven en B. Staelens, die verschijnen voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van auditeur P. De Somere;

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

1. <u>De gegevens van de zaak</u>

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 de definitieve tekst vast van de te dezen bestreden omzendbrief BA-97/22 met betrekking tot het “Taalgebruik in de gemeent[e] besturen van het Nederlandse taalgebied”.

1.3. De omzendbrief is gericht tot de provinciegouverneurs en is “ter kennisgeving aan de colleges van burgemeester en schepenen”.

1.4. In een “Inleiding” (I) worden beschouwingen gewijd aan de indeling van België in taalgebieden en aan de “faciliteiten” waarin de op 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (hierna “bestuurstaalwet” te noemen) voorzien voor onder meer de randgemeenten.

Aldus wordt onder meer overwogen hetgeen volgt :

> “In bepaalde gemeenten in het Nederlands taalgebied bestaan taalfaciliteiten voor Franstaligen. Die faciliteiten doen geen afbreuk aan de eentaligheid van het gebied in kwestie. De faciliteiten houden in dat de overheid voor een beperkt aantal precies omschreven verrichtingen van de algemene regel (streektaal is bestuurstaal) moet afwijken ten voordele van de bestuurden die de voorkeur geven aan het Frans, meestal slechts op hun uitdrukkelijk verzoek.
> [...]
> Gelet op deze uitgangspunten, die aan de basis lagen van de S.W.T., [bestuurstaalwet], kunnen Franstaligen in het Nederlandse taalgebied, in de gemeenten met een specifieke taalregeling -in de gevallen waar de S.W.T. hun de mogelijkheid biedt om het Frans te gebruiken- deze faciliteit slechts gebruiken, voor zover zij daar telkens uitdrukkelijk om verzoeken.
> [...]
> Dit neemt niet weg dat de oorspronkelijke bedoeling van de faciliteiten, met name een integratiebevorderend instrument te zijn, nog steeds onverkort geldt : de Franstaligen die niet blijvend, telkens opnieuw, een beroep doen op de faciliteiten, mogen geacht worden inmiddels de taal van het gebied voldoende te kennen, of toch ten minste te aanvaarden in het Nederlands te worden aangesproken of aangeschreven”;

Vervolgens wordt uiteengezet (II : “Regeling inzake taalgebruik in de plaatselijke diensten”) hoe naar het inzicht van de minister de bestuurstaalwet het taalgebruik regelt in het Nederlandse taalgebied voor de plaatselijke diensten van de gemeenten zonder specifieke taalregeling, van de taalgrens- en randgemeenten**,** en voor de vergaderingen van de gemeenteraden, de colleges van burgemeester en schepenen en de gemeentelijke commissies en adviesraden, in de taalgrens- en randgemeenten.

Daarbij worden de volgende overzichtstabellen meegegeven :

> “II.A. Diensten van een gemeente zonder specifieke regeling in het Nederlandse taalgebied
> [...]
> II.B. Diensten van de gemeenten uit de taalgrensgemeenten en de randgemeenten van het Nederlandse taalgebied

1. - binnendiensten (intern taalgebruik) - betrekkingen met diensten waaronder zij ressorteren - betrekkingen met andere diensten uit het Nederlandse taalgebied en uit Brussel-Hoofdstad	NEDERLANDS
2. betrekkingen met particulieren	NEDERLANDS (bij wijze van uitzondering kan de particulier op uitdrukkelijk te herhalen verzoek kiezen voor het FRANS)
3. wat de randgemeenten betreft, betrekkingen met privé-bedrijven, waarvan de exploitatiezetel in een gemeente zonder speciale taalregeling in het Nederlandse taalgebied is gevestigd	NEDERLANDS
4. opstellen van akten betreffende particulieren uit de taalgrensgemeenten of uit de randgemeenten Sint-Genesius-Rode en Wezembeek-Oppem	NEDERLANDS Opm : iedere belanghebbende kan bij de dienst die de akte heeft opgemaakt een gewaarmerkte vertaling in het Frans verkrijgen met waarde van uitgifte of gelijkluidend afschrift
5. opstellen van akten betreffende particulieren uit de randgemeenten Drogenbos, Kraainem, Linkebeek en Wemmel	NEDERLANDS (bij wijze van uitzondering kan de particulier op uitdrukkelijk te herhalen verzoek kiezen voor het FRANS)
6. getuigschriften uit te reiken aan particulieren uit de taalgrensgemeenten of de randgemeenten	NEDERLANDS (bij wijze van uitzondering kan de particulier op uitdrukkelijk te herhalen verzoek kiezen voor het FRANS)
7. verklaringen, machtigingen en vergunningen uit te reiken aan particulieren	NEDERLANDS in de taalgrensgemeenten NEDERLANDS in de randgemeenten (bij wijze van uitzondering kan de particulier op uitdrukkelijk te herhalen verzoek kiezen voor het FRANS)
8. - berichten bestemd voor het publiek - mededelingen	Het PRINCIPE is het gebruik van de taal van het gebied. In afwijking hiervan geldt voor de rand- en taalgrensgemeenten het gebruik van NEDERLANDS en FRANS (art. 11 § 2 en art. 24 S.W.T.) MET VOORRANG VOOR HET NEDERLANDS IN DE TAALGRENSGEMEENTEN[6]

9. formulieren bestemd voor het publiek	NEDERLANDS in de taalgrensgemeenten[7] NEDERLANDS en FRANS (art. 24 S.W.T.) in de randgemeenten

(6) V.C.T., nr. 604 van 10 juni 1965.
(7) R.v.St., nr. 14.241 van 12 augustus 1970.

II.C. Taalgebruik in vergaderingen van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en schepenen en in de vergaderingen van commissies, adviesraden, adviesorganen en dergelijke opgericht door de gemeenteraad of door het college van burgemeester en schepenen in de rand- en taalgrensgemeenten.
[...]".

Een deel III van de omzendbrief ("Een woordje uitleg bij de gebruikte begrippen en organisatorische verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke administratie") luidt voorts als volgt :

"III.1. Begrippen
1.1. Berichten en mededelingen bestemd voor het publiek.
- berichten zijn opschriften die op een in het oog springende wijze aangebracht zijn op de muren van de administratieve gebouwen en kantoren, of op alle andere plaatsen met de bedoeling inlichtingen te verstrekken aan de personen die die gebouwen, kantoren of plaatsen bezoeken.
Ze kunnen onder meer gebeiteld, gegraveerd, geschilderd, gedrukt, getypt, geschreven of met lichtgevende toestellen weergegeven zijn. Ze kunnen een zekere omvang hebben of slechts uit één woord bestaan [...].
- mededelingen zijn de inlichtingen die in welke vorm dan ook verspreid worden. Hun draagwijdte kan algemeen zijn of beperkt tot een bepaald publiek.
1.2. Formulieren bestemd voor het publiek.
Formulieren bestemd voor het publiek zijn onvolledig gedrukte teksten die door het publiek zelf moeten worden aangevuld.
1.3. Betrekkingen met particulieren.
Onder betrekkingen met particulieren worden zowel mondelinge als schriftelijke betrekkingen verstaan.
Inwoners uit rand- en taalgrensgemeenten kunnen vragen dat hun contacten met hun gemeentebestuur in het Frans verlopen. De faciliteiten die de S.W.T. verleent, moeten echter restrictief worden toegepast, hetgeen impliceert dat de particulier 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 faciliteiten-gemeenten 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 uitzonderings-karakter 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.

Bij wijze van voorbeeld : aanslagbiljetten inzake gemeentebelastingen (bv. huisvuilbelasting) worden dus altijd in het Nederlands opgesteld. De wet van 24 december 1996 betreffende de vestiging en de invordering van de provincie- en gemeentebelastingen is integraal van toepassing op het initiële aanslagbiljet.

Inwoners die een Franstalig exemplaar aanvroegen, worden later opnieuw in het Nederlands aangeschreven. Zij kunnen, zo nodig, opnieuw verzoeken om een Franstalig exemplaar.

1.4. Akten betreffende particulieren.

Akten zijn alle stukken die dienen tot vaststelling van een rechtshandeling.

a) taalgrensgemeenten

[...]

b) randgemeenten

* Voor stukken ten behoeve van particulieren uit Sint-Genesius-Rode en Wezembeek-Oppem worden de akten gesteld in het Nederlands. Iedere belanghebbende uit de taalgrensgemeente kan zonder bijkomende kosten en zonder verantwoording van zijn aanvraag, bij de dienst die de akte heeft opgemaakt, een gewaarmerkte vertaling met waarde van uitgifte of van gelijkluidend afschrift verkrijgen.

* Voor stukken ten behoeve van particulieren uit Drogenbos, Kraainem, Linkebeek en Wemmel worden de akten gesteld in het Nederlands of in het Frans, naargelang van de vraag van de belanghebbende.

1.5. Getuigschriften, verklaringen, machtigingen, vergunningen uit te reiken aan particulieren

Getuigschriften zijn schriftelijke bewijzen, uitgaande van een overheidsdienst, die vaststellen dat iets werkelijk is (bv. kwitanties). Met verklaringen worden officiële documenten bedoeld, uitgaande van overheidsdiensten.

Machtigingen zijn officiële documenten die uitgaan van een overheidsdienst waarbij een bepaalde toestemming wordt verleend. Machtigingen kunnen in de vorm van een vergunning verstrekt worden (bv. standplaatsvergunning op markten).

In de taalgrensgemeenten worden de verklaringen, de machtigingen en de vergunningen enkel in het Nederlands afgegeven. Getuigschriften kunnen in deze gemeenten op uitdrukkelijk verzoek in het Frans afgeleverd worden.

In de randgemeenten worden de getuigschriften, verklaringen, machtigingen en vergunningen in het Nederlands uitgereikt, tenzij de particulier uitdrukkelijk verzoekt om een in het Frans gesteld document.

III.2. Verantwoordelijkheden

In de eerste plaats zijn alle beëdigde gemeentelijke mandatarissen in de uitoefening van hun ambt verplicht zich te gedragen naar de bepalingen van de S.W.T.

Inzake de praktische organisatie van de diensten wijzen wij erop dat krachtens artikel 26 bis, § 2 van de Nieuwe Gemeentewet de secretaris belast is met de leiding van de diensten en behoudens de uitzonderingen waarin de wet voorziet, hoofd is van het personeel.

In die hoedanigheid en met de hem ter beschikking gestelde middelen zal hij er over waken dat de nodige praktische schikkingen worden genomen opdat de taalwetgeving nauwgezet wordt nageleefd.

Wat de financiële verrichtingen van de gemeenten betreft, heeft de ontvanger op basis van artikel 136 van de Nieuwe Gemeentewet de taak om alleen en onder zijn persoonlijke verantwoordelijkheid de ontvangsten te innen en de uitgaven te doen. Zijn persoonlijke verantwoordelijkheid houdt in dat hij uit hoofde van zijn ambt zijn opdrachten vervult met inachtneming van alle wettelijke bepalingen, waaronder de taalwetgeving".

De omzendbrief besluit met een deel IV (“Toezicht”), dat luidt als volgt :

> “De controle op de naleving van de taalwetgeving, wat de gemeentebesturen betreft, behoort tot het gewoon administratief toezicht, waarvoor de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden bevoegd is.
>
> De overheden die bevoegd zijn voor het administratief toezicht zullen nauwgezet waken over de correcte naleving van de wetgeving inzake het gebruik van de talen in bestuurszaken, zowel ten aanzien van de rechtsgeldigheid van bestuurshandelingen als ten aanzien van de daaruit voortvloeiende budgettaire en financiële gevolgen. In deze context is een bijzondere rol toebedeeld aan de gouverneurs van de provincies wiens ambtsgebied zich uitstrekt tot de randgemeenten of de Vlaamse taalgrensgemeenten.
>
> Deze gouverneurs kunnen in het kader van het algemeen administratief toezicht beslissingen die strijdig zijn met de S.W.T. schorsen. Wat betreft de gemeentebesturen hebben de gouverneurs van Vlaams-Brabant en Limburg, als commissaris van de Vlaamse regering, ten aanzien van respectievelijk de 6 randgemeenten en Voeren, vernietigingsbevoegdheid inzake beslissingen van gemeentelijke organen die strijdig zijn met de S.W.T. Wat Voeren betreft is deze vernietingsbevoegdheid slechts absoluut indien de beslissing uitsluitend wegens schending van de taalwetgeving wordt vernietigd.
>
> De Vlaamse regering gaat er van uit dat voor elke burger van het Nederlandse taalgebied een correct taalgebruik door zijn gemeentebestuur de grootste garantie betekent voor de eigen rechtszekerheid.
>
> Ik verzoek u, mevrouw de gouverneur, mijnheer de gouverneur, toe te zien op een stipte naleving van de wetgeving betreffende het gebruik der talen in bestuurszaken”;

2. <u>Het voorwerp van het geding</u>.

Overwegende dat in het inleidend verzoekschrift wordt gevorderd “de aangevochten akte” nietig te verklaren; dat zulks in de memorie van wederantwoord wordt herhaald; dat in het auditoraatsverslag wordt vastgesteld dat in het voornoemde arrest dat uitspraak doet over de vordering tot schorsing, het voorwerp van die vordering nader wordt omschreven; dat in dat verslag wordt opgemerkt dat de verzoekende partij die nadere omschrijving in haar verzoek tot voortzetting en in haar memorie van wederantwoord niet betwist en aldus het voorwerp van de vordering in het verslag wordt beperkt tot de volgende onderdelen van de omzendbrief :

> “in hoofdstuk II.B. Diensten van [...] de randgemeenten van het Nederlands taalgebied

2. betrekkingen met particulieren	NEDERLANDS (bij wijze van uitzondering kan de particulier op uitdrukkelijk te herhalen verzoek kiezen voor het Frans)

5. opstellen van akten betreffende particulieren uit de randgemeenten Drogenbos, Kraainem, Linkebeek en Wemmel	NEDERLANDS (bij wijze van uitzondering kan de particulier op uitdrukkelijk te herhalen verzoek kiezen voor het Frans)
6. getuigschriften uit te reiken aan particulieren uit (...) de randgemeenten	NEDERLANDS (bij wijze van uitzondering kan de particulier op uitdrukkelijk te herhalen verzoek kiezen voor het Frans)
7. verklaringen, machtigingen en vergunningen uit te reiken aan particulieren	NEDERLANDS in de randgemeenten (bij wijze van uitzondering kan de particulier op uitdrukkelijk te herhalen verzoek kiezen voor het Frans)

- in Hoofdstuk I. Inleiding, de hiermee overeenstemmende bepalingen, in het bijzonder de woorden, 'meestal slechts op hun uitdrukkelijk verzoek' (p. 2, vierde lid, laatste zinsdeel), de woorden 'voor zover zij daar telkens uitdrukkelijk om verzoeken', (p. 3, eerste lid, laatste zinsdeel), en de woorden 'telkens opnieuw' (p. 3, derde lid, negende regel)

- in Hoofdstuk III. Een woordje uitleg bij de gebruikte begrippen en organisatorische verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke administratie, de hiermee overeenstemmende bepalingen, met name in punt III.1.3. (en III.1.5.).";

Overwegende dat de verzoekende partij als laatste memorie enkel een brief aan de Raad heeft toegezonden waarin zij naar haar memories verwijst en naar "de conclusies van het verslag"; dat zij voorts ter terechtzitting het voorwerp van het geding en het standpunt van het auditoraat terzake, niet meer te berde heeft gebracht; dat derhalve ervan moet worden uitgegaan dat het voorwerp van het geding met instemming van de verzoekende partij beperkt is tot hetgeen in het auditoraatsverslag als dat voorwerp is aangegeven;

3. De ontvankelijkheid

3.1.1. Overwegende dat de verwerende partij in een exceptie opwerpt dat de bestreden omzendbrief geen “griefhoudende, voor annulatie vatbare 'akte of reglement' is” in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat zij daartoe onder meer betoogt als volgt :

> “Weliswaar vermag de Raad van State een omzendbrief te vernietigen, doch dit geldt uitsluitend voor zogenaamde 'verordenende' en niet voor interpretatieve omzendbrieven 'die geen andere bedoeling en draagwijdte hebben dan de bestaande wetgeving en reglementering in herinnering te brengen en/of toe te lichten, en daaraan eventueel aanbevelingen vast te knopen (en) niet de bedoeling (hebben) de erin vervatte interpretaties of richtlijnen verplichtend te stellen' of 'slechts richtlijnen (bevatten) die de toezichthoudende overheid zichzelf oplegt, doch die a.h.w. 'preventief' aan de gemeenten worden medegedeeld, opdat deze hun gedrag op de te verwachten houding van de toezichthoudende overheid zouden kunnen afstemmen' [...].
>
> Voor een 'verordenende omzendbrief' is in de eerste plaats vereist dat hij iets regelt, en dus toevoegt of wijzigt aan de bestaande wetgeving.
>
> De hamvraag is dus of in de bestreden omzendbrief, en meer bepaald in de gewraakte passages daarvan, méér wordt gedaan dan het interpreteren van de notie 'naar gelang van de wens van de belanghebbende' in de artikelen [...] 26 en 28 van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken. Dit wordt bepaald door het antwoord op de vraag of de inhoud van de omzendbrief op dit stuk - 'voor zover zij daar telkens uitdrukkelijk om verzoeken' en 'telkens opnieuw (...) beroep doen op de faciliteiten' - te verzoenen valt met die wettelijke notie.
>
> Taalkundig is zulks ongetwijfeld het geval, omdat 'telkens uitdrukkelijk verzoeken' uiteraard een 'wens' uitmaakt. Vervolgens moet worden vastgesteld dat bij de parlementaire voorbereiding van de bestuurstaalwetten nooit werd gezegd dat een 'eenmalige wens' zou volstaan om voor de rest van zijn leven in het Frans bestuurd te worden in een gemeente waarvan de bestuurstaal per hypothese het Nederlands is en waarin van de betrokkene verwacht wordt dat hij zich aanpast.
>
> Ook indien gediscuteerd zou kunnen worden over de andere interpretatie, naar luid waarvan die wens slechts voor zoveel als nodig wordt geuit, d.w.z. in zoverre de betrokkene het Nederlands (nog) niet machtig is, en die wens dus noodzakelijk moet worden herhaald [...], heeft de omstandigheid dat zij hoe dan ook de grenzen van de wettelijke notie 'wens' niet te buiten gaat en dus 'verwoordt wat reeds in de rechtsorde besloten ligt' [...] tot gevolg dat de bestreden omzendbrief niets méér is dan een interpretatieve omzendbrief, die geen griefhoudende, voor nietigverklaring door de Raad van State vatbare rechtshandeling is”;

Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord hier tegenover stelt, dat ook interpretatieve omzendbrieven voor nietigverklaring vatbaar zijn, wanneer zij een algemene draagwijdte bezitten en de bedoeling hebben een dwingende interpretatie als enig geldige toepasbaar te stellen,

dat te dezen de aangevochten omzendbrief nieuwe regels in dwingende termen stelt; dat de verzoekende partij daarbij nader betoogt hetgeen volgt :

> "1° Uit de uittreksels van de aangevochten omzendbrief blijkt dat deze zich niet beperkt tot het geven van enkele eenvoudige richtlijnen aan de gemeentelijke overheden, doch eveneens enige nieuwe regels oplegt, meer bepaald het exclusief gebruik van de Nederlandse taal in de betrekkingen tussen gemeenten met taalfaciliteiten en de particulieren, alsook bij het opstellen van akten dewelke hen aanbelangen, tenzij indien deze particulieren uitdrukkelijk en herhaaldelijk verzoeken dat gebruik zou worden gemaakt van de Franse taal.
>
> Het is niet betwistbaar, noch betwist dat, op dat punt, de aangevochten omzendbrief de interpretatie wijzigt die tot op heden door alle overheden en, meer bepaald, de toezichtsoverheden van het Vlaams Gewest en de Bestendige Controlecommissie op het Taalgebruik steeds werd gegeven aan de gecoördineerde wetten betreffende het taalgebruik in administratieve aangelegenheden.
>
> Meer bepaald is de rechtspraak van de Bestendige controlecommissie op het taalgebruik in die zin gesteld dat de overheden zich in het Frans dienen te richten tot de burger waarvan zij weten dat deze die taal gebruikt.
>
> [...]
>
> 2° De omzendbrief stelt zich, t.a.v. zijn geadresseerden, even algemeen en dwingend op als een reglement. De Gewestminister beschikt immers over de middelen om de naleving van de voorschriften van deze omzendbrief te controleren door het gebruik van de administratieve voogdij ten aanzien van de gemeenten die er zich niet naar zouden schikken. De nieuwe regels betreffende het gebruik der talen zijn bestemd om automatisch toepassing te vinden op de individuele gevallen die hem zullen worden voorgelegd bij de uitoefening van het toezicht, zonder dat hij daarbij de minste discretionaire beoordelingsmacht dient uit te oefenen betreffende de toepassing van deze aan de gemeenten opgelegde richtlijnen. De bedoeling is duidelijk deze voorschriften verplicht te stellen op een algemene wijze, hetgeen wordt bevestigd door een ruim gebruik van imperatieve termen.
>
> [...]";

3.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in een andere exceptie stelt dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het beroep, onder meer omdat de verzoekende partij "niet de minste inhoudelijke kritiek uitoefent op de in de betwiste omzendbrief gegeven uitleg" en niet aanvaardt dat de verzoekende partij er aldus een geoorloofd belang bij zou kunnen hebben dat deze "niet betwiste uitleg uit de rechtsorde verwijderd wordt";

Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord niet rechtstreeks op dat onderdeel van die exceptie repliceert;

3.2. Overwegende, wat de eerstgenoemde exceptie betreft, dat overeenkomstig artikel 14 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, de afdeling administratie van de Raad slechts gemachtigd is, wat

administratieve overheden betreft, om hun "akten en reglementen" nietig te verklaren; dat daaronder slechts handelingen worden verstaan die op eenzijdige wijze rechtsgevolgen doen ontstaan of verhinderen; dat het huidige geding een ministeriële omzendbrief tot voorwerp heeft; dat dergelijke omzendbrieven in beginsel niet voor nietigverklaring vatbaar zijn aangezien zij juist niet vermogen de rechtsorde te wijzigen;

Overwegende dat de te dezen bestreden omzendbrief beoogt de bestuurstaalwet te laten toepassen zoals het volgens de steller van die omzendbrief in rechte hoort en een einde wil stellen aan een bepaalde uitvoeringspraktijk van die wet die steunt op een andere -volgens de steller van de omzendbrief verkeerde- interpretatie; dat aldus de omzendbrief slechts één geldende interpretatie van de bestuurstaalwet vooropstelt en de gouverneurs opdraagt, toe te zien op "een stipte naleving" ervan, waar de gemeenten, gelet op de mogelijke maatregelen van bestuurlijk toezicht, moeilijk omheen kunnen en die bovendien gevolgen heeft voor de rechtstoestand van de betrokken rechtsonderhorigen; dat dientengevolge, door de algemene draagwijdte en het dwingend karakter van de omzendbrief, deze niet meteen mag worden uitgesloten van de categorie van de vernietigbare handelingen, zelfs al wordt de omzendbrief door de verwerende partij interpretatief genoemd; dat zij immers van het standpunt uitgaat dat slechts hetgeen reeds in de bestuurstaalwet is vervat, wordt verduidelijkt; dat er echter te dezen blijkbaar reeds geruime tijd ook een andere interpretatie van de bestuurstaalwet voorhanden was en een daarop steunende praktijk; dat een wijziging in interpretatie een dermate radicale ommekeer kan inhouden dat die wijziging kan overkomen als een wijziging van de betrokken regel zelf; dat de verzoekende partij beweert dat dergelijke "nieuwe regels" door de omzendbrief zijn ingevoerd; dat echter, indien zou blijken dat de vroegere interpretatie en de bestuurspraktijk die op deze interpretatie steunde niet rechtmatig waren, de omzendbrief in die bijzondere omstandigheden niet geacht mag worden de rechtstoestand te wijzigen, ofschoon hij wellicht wel de feitelijke situatie wijzigt van de betrokkenen; dat het, om de exceptie te kunnen beoordelen, bijgevolg nodig is de voornoemde interpretaties te onderzoeken;

3.3. Overwegende, wat de tweede voornoemde exceptie betreft, dat krachtens artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een beroep tot nietigverklaring slechts ontvankelijk is, ingeval het beroep voor de Raad is gebracht door een partij die doet blijken van een belang; dat de verwerende partij terecht opmerkt dat een dergelijk belang geoorloofd moet zijn; dat die exceptie en

het onderzoek van het belang, dat de Raad van State ook ambtshalve dient te verrichten, nopen tot het beantwoorden van de vraag of de verzoekende partij te dezen bij de door haar gevraagde nietigverklaring een dergelijk belang heeft ingeval de bestuurspraktijk die zij bestendigd wil zien en de interpretatie waarop zij die praktijk laat steunen, zelf niet rechtmatig zouden zijn;

3.4. Overwegende dat aldus het beoordelen van beide excepties vereist dat de respectieve interpretaties van de bestuurstaalwet die de partijen voorstaan, worden onderzocht, ten minste in zoverre deze relevant zijn voor het geding zoals het hierboven onder randnummer 2 in zijn voorwerp is beperkt;

Overwegende dat in verband met die interpretaties, de verzoekende partij er blijkbaar wel van uitgaat, dat de door haar voorgestane interpretatie en de daarop steunende bestuurspraktijk op een dergelijke wijze zijn vastgelegd door artikel 129, § 2, eerste streepje, van de Grondwet, dat deze in het geheel zelfs niet meer mogen worden gewijzigd, tenzij met een wet die met de in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet bepaalde meerderheid wordt aangenomen; dat die stelling haar neerslag vindt in het tweede onderdeel van haar derde middel, ontleend aan schending van het voormelde artikel 129, § 2;

Overwegende dat artikel 129 van de Grondwet luidt als volgt :

> "§1. De Raden van de Vlaamse en de Franse gemeenschap regelen, bij uitsluiting van de federale wetgever, ieder wat hem betreft, bij decreet, het gebruik van de talen voor :
> 1° de bestuurszaken
> 2° [...]
> §2. Deze decreten hebben kracht van wet, respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, uitgezonderd wat betreft :
> - de gemeenten of groepen van gemeenten palend aan een ander taalgebied en waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat. Voor deze gemeenten kan in de bepalingen betreffende het gebruik van de talen voor de aangelegenheden bedoeld in § 1 geen verandering worden aangebracht dan bij een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid [...]";

dat de aangehaalde grondwetsbepaling enkel gewag maakt van de "bepalingen" betreffende het gebruik van de talen in bestuurszaken waarin geen wijziging kan worden aangebracht dan bij een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet bepaalde meerderheid; dat niet wordt ingezien om welke reden deze grondwetsbepaling, die duidelijk is in haar bewoordingen, ook toepasselijk zou moeten zijn op een bepaalde interpretatie van die "bepalingen", ongeacht de vraag

of deze interpretatie en de daarop steunende praktijk wel zo eenduidig zijn als door de verzoekende partij wordt voorgesteld; dat in elk geval niet blijkt en ook niet wordt betoogd door de verzoekende partij, dat de omzendbrief tot doel had de tekst zelf van de bestuurstaalwet te wijzigen; dat de stelling van de verzoekende partij dus niet kan worden onderschreven;

3.5. Overwegende, zoals de verwerende partij terecht opmerkt, dat in het inleidend verzoekschrift, noch waar het "voorwerp van het rechtsmiddel" wordt aangegeven, noch in het betoog betreffende de ontvankelijkheid en evenmin in een van de zes middelen, de interpretatie van de bestuurstaalwet zelf die uit de omzendbrief blijkt, rechtstreeks in twijfel wordt getrokken ; dat in dat verzoekschrift wel in diverse middelen de grief wordt herhaald dat door de omzendbrief "nieuwe verplichtingen" worden opgelegd aan gemeenten zoals de verzoekende partij, maar niet op welke wijze die verplichtingen op een verkeerde interpretatie van de bestuurstaalwet zouden steunen; dat de verzoekende partij in dat verband enkel in een toelichtende beschouwing bij het tweede onderdeel van het derde middel in haar verzoekschrift en zonder dat zulks de essentie van dat middelonderdeel is, verwijst naar een "vaststaande rechtspraak van de Bestendige Commissie voor Taaltoezicht" betreffende taalgrensgemeenten waarin wordt gesteld dat "een dienst een lijst [zou] moet[en] opstellen waardoor, indien een onderhorige zijn taalvoorkeur heeft bekendgemaakt tijdens een eerste contact met deze dienst, deze niet telkens zijn verzoek dient te hernieuwen teneinde van de bij wet voorziene faciliteiten te kunnen genieten", en voorts in die toelichting nog betoogt hetgeen volgt :

> "Dat het principe van voorrang van de taal van elk eentalig gebied, gesteld door de rechtspraak van het Arbitragehof, aangehaald in de preambule van de aangevochten akte inadekwaat is, aangezien het principe van voorrang dat inderdaad werd geproclameerd door het Arbitragehof geenszins een principe van exclusiviteit van de taal van het eentalig gebied impliceert en bijgevolg geenszins een restrictieve interpretatie van de faciliteiten oplegt [...];
>
> Dat dient te worden toegevoegd dat het principe van vrijheid van taalgebruik, ingesteld bij artikel 30 van de Grondwet, impliceert dat elke afwijking aan het principe van vrijheid restrictief dient te worden geïnterpreteerd, zoals in het algemeen inzake publieke vrijheden";

Overwegende dat, gelet op de beperking van het voorwerp van de vordering onder randnummer 2, het onderzoek enkel de interpretatie kan betreffen van de artikelen 25, 26 en 28 van de bestuurstaalwet : de rubriek II.B.2 "betrekkingen met particulieren" van de omzendbrief kan immers slechts worden betrokken op artikel 25, de rubrieken II.B.6 en II.B.7 op artikel 26 en rubriek II.B.5

op artikel 28; dat die wetsartikelen in hun voor het huidige geding relevante bepalingen luiden als volgt :

> "Onderafdeling 1.
> Gemeenschappelijke bepalingen voor 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.
> [...]";

Overwegende dat het aangehaalde artikel 25 gewag maakt van "de door de betrokkene gebruikte taal" en de artikelen 26 en 28 van "de wens van de belanghebbende"; dat de door de verzoekende partij geschetste praktijk blijkbaar op een interpretatie van die artikelen steunt die inhoudt dat randgemeenten lijsten moeten opstellen van rechtsonderhorigen met hun taalvoorkeur; dat ook in de bestreden omzendbrief gewag wordt gemaakt van een praktijk die inhoudt "dat particulieren die eens het gebruik van het Frans hebben gevraagd later automatisch opnieuw in het Frans worden aangeschreven"; dat de verwerende partij van haar kant in haar memorie van antwoord melding maakt van "de statische praktijk" in "vele taalgrens- en randgemeenten", die inhoudt "dat een inwoner die ooit, desnoods zeer lang geleden, desnoods éénmaal een Franstalig getuigschrift enz... 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"; dat de verzoekende partij deze laatste vaststelling niet tegenspreekt en er dus mag worden van uitgegaan dat zij de geschetste praktijk situeert binnen de door haar voorgestane interpretatie van de aangehaalde artikelen van de bestuurstaalwet en deze daarmee verenigbaar acht;

Overwegende dat de omzendbrief daarentegen de voormelde automatische aanschrijving in het Frans "uitgesloten" noemt; dat de omzendbrief een voorbeeld geeft van een volgens de steller ervan wel correct geachte praktijk betreffende aanslagbiljetten inzake gemeentebelastingen die "altijd in het Nederlands

[worden] opgesteld” en waarbij “inwoners die een Franstalig exemplaar aanvroegen, later opnieuw in het Nederlands [worden] aangeschreven” en zij “zo nodig, opnieuw [kunnen] verzoeken om een Franstalig exemplaar”;

Overwegende dat de bestreden omzendbrief aldus enkel de praktijk blijkt te willen keren die inhoudt dat besturen aan de hand van een of andere vorm van registratie bestendig het Frans gebruiken ten opzichte van bepaalde rechtsonderhorigen zonder dat voor het gebruik van die taal een uitdrukkelijk herhaald verzoek is uitgebracht; dat daarentegen de omzendbrief niet blijkt te willen verhinderen dat een gemeentebestuur op een Franstalige brief een antwoord geeft in het Frans of een tengevolge van die brief geopend dossier in het Frans behandelt en afhandelt; dat aldus in de omzendbrief geen interpretatie van de woorden “de door betrokkene gebruikte taal” in artikel 25 van de bestuurstaalwet voorhanden is die voor het huidig geding relevant zou zijn en overigens de verzoekende partij op dat punt de omzendbrief ook niet aanvecht;

Overwegende, wat de voormelde artikelen 26 en 28 betreft, dat deze niet nader omschrijven 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 en mag of moet registreren; dat, teneinde de draagwijdte van die bepalingen na te gaan, zij moeten worden gezien in de ruimere context van de taalregeling in België;

Overwegende dat het Arbitragehof in zijn arrest nr. 26/98 van 10 maart 1998 omtrent die taalregeling stelde hetgeen volgt :

> “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 principieel 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”;

dat hieruit blijkt dat, teneinde grondwetsconform te zijn, de interpretatie van de rechten van wie in de randgemeenten in het Frans wil worden bestuurd, moet stroken

met de voorrangsstatus van het Nederlands in die gemeenten; dat, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij betoogt, uit de voornoemde voorrang van het Nederlands wel degelijk een restrictieve interpretatie van die rechten moet volgen; dat het bestaan op zichzelf van dergelijke rechten reeds tegenspreekt dat de voorrang zou gelijkstaan met "exclusiviteit" waarvan de verzoekende partij gewag maakt in de hierboven aangehaalde toelichting bij haar derde middel; dat ten slotte uit artikel 30 van de Grondwet niet op algemene wijze mag worden afgeleid, wat de verzoekende partij, eveneens in die toelichting, ten onrechte doet, dat de voormelde rechten niet restrictief mogen worden opgevat; dat immers alvast artikel 4 van de Grondwet de principiële taalvrijheid vervat in artikel 30 heeft beperkt; dat derhalve de hierboven geschetste, ruime interpretatie van die rechten, gehuldigd door de verzoekende partij, die een dergelijke randgemeente is, niet strookt met de voormelde voorrangsstatus van het Nederlands ; dat die interpretatie en de blijkbaar daarop gestoelde aangehaalde bestuurspraktijk immers in wezen leiden tot een stelsel van tweetaligheid, waarbij de taalvoorkeur van personen zelfs in bestanden wordt vastgelegd; dat aldus de gevraagde nietigverklaring van een omzendbrief, in zoverre deze omzendbrief, zoals te dezen, een dergelijke onrechtmatige interpretatie wil tegengaan, de verzoekende partij geen geoorloofd voordeel kan opleveren ; dat zulk een voordeel immers steunt op een niet met de bestuurstaalwet verenigbare interpretatie terwijl, tegen de achtergrond van een noodzakelijk restrictieve interpretatie van het recht om het bestuur het Frans in plaats van het Nederlands te laten gebruiken in het betrokken ééntalig gebied, de interpretatie, zoals uitgedrukt in de omzendbrief, dat het verzoek om het Frans te gebruiken, uitdrukkelijk moet worden herhaald, wel degelijk verenigbaar is met de wettelijke notie "de wens van de belanghebbende" in de artikelen 26 en 28 van de bestuurstaalwet;

3.6. Overwegende dat uit al hetgeen voorafgaat volgt dat de gevraagde nietigverklaring zoals zij hierboven in haar voorwerp is beperkt, de verzoekende partij geen geoorloofd voordeel kan opleveren en zij dus niet over het rechtens vereiste geoorloofd belang bij haar beroep beschikt; dat die vaststelling te dezen volstaat om het beroep niet-ontvankelijk te verklaren,

B E S L U I T :

<u>Artikel 1</u>.

Het beroep wordt verworpen.

<u>Artikel 2</u>.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drieëntwintig december 2004, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	C. ADAMS,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. DOMS. **D. VERBIEST.**