

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 94.345 van 27 maart 2001

A. 77.683/V-1516.

In zake : **1. de Franse Gemeenschap**, vertegenwoordigd door haar regering,
2. het Waalse Gewest, vertegenwoordigd door zijn regering,
3. Jacqueline GREGOIRE,
die woonplaats kiezen bij
Advocaat M. UYTENDAELE,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Kapitein Crespelstraat 2-4

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door
zijn regering,
dat woonplaats kiest 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, Ve K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat DE FRANSE GEMEENSCHAP, HET WAALSE GEWEST en Jacqueline GREGOIRE op 27 februari 1998 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de rondzendbrief BA-97/22 van 16 december 1997 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Angelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, betreffende het taalgebruik in de gemeentebesturen van het Nederlands taalgebied;

Gelet op het arrest nr 74.966 van 7 juli 1998 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting van de verzoekende partijen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door de heer M. ROELANDT, auditeur-generaal bij de Raad van State, op grond van artikel 12 van het algemeen procedurereglement;

Gelet op de beschikking van 9 maart 2000 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 regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 16 januari 2000, waarvan aan de partijen kennis is gegeven, waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 22 februari 2001, en uitgesteld bij beschikking van 5 februari 2001 op de openbare terechtzitting van 15 maart 2001 te 14.30 uur;

Gehoord het verslag van de heer J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. M. UYTENDAELE, advocaat, die voor de verzoekende partijen verschijnt, en van Mr. B. STAELENS en Mr. P. VAN ORSHOVEN, advocaten, die voor de tegenpartij verschijnt;

Gehoord het advies van de heer M. ROELANDT, auditeur-generaal;

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

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak werden uiteengezet in het arrest nr. 74.966 van 7 juli 1998 ;

2. Overwegende dat uit het verzoekschrift van de verzoekende partijen moet worden afgeleid dat het voorwerp van hun vordering beperkt is tot die onderdelen van de bestreden rondzendbrief die voor de randgemeenten, enerzijds bepalen : "bij wijze van uitzondering kan de particulier op uitdrukkelijk te herhalen verzoek kiezen voor het Frans" (punt II, B, van de rondzendbrief), en, in de inleiding, "voor zover zij daar telkens uitdrukkelijk om verzoeken" (blz. 3, eerste lid, laatste zinsdeel, van de rondzendbrief), en, eveneens in de inleiding, de woorden "telkens opnieuw" (blz. 3, derde lid, negende regel), en waarbij anderzijds gesteld wordt : "alle individueel optredende leden van gemeenteraad en college van burgemeester en schepenen moeten in het Nederlandse taalgebied voor alle bestuurs-handelingen het Nederlands gebruiken" (punt II, C, 1, tweede lid, van de rondzendbrief);

3.1.1. Overwegende dat de verwerende partij in een eerste exceptie de niet-ontvankelijkheid van het beroep van de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest opwerpt op grond van de ontstentenis van belang bij de vernietiging van beslissingen van een andere Belgische deelstaat; dat zij ervan uitgaat dat dit belang enkel bestaat wanneer een onbevoegde overheid "zich een of ander aspect van de bevoegdheid van die andere deelstaat aanmatigt of haar bevoegdheidsuitoefening hindert"; "dat in casu", volgens de verwerende partij, "de verzoekende partijen echter niet beweren dat een of ander orgaan van

het Vlaamse Gewest zich de bevoegdheid zou aanmatigen van de Franse Gemeenschap of het Waalse Gewest, integendeel, het annulatieberoep beoogt de vernietiging van een omzendbrief die uitsluitend op gemeenten van het Nederlandse taalgebied betrekking heeft en dus blijk geeft van loutere bemoeizucht van de betrokken verzoekende partijen"; dat de verwerende partij in dat verband verwijst naar het arrest N° 22/98 van het Arbitragehof;

3.1.2. Overwegende dat de eerste en tweede verzoekende partijen hun belang als volgt verantwoorden :

- in hun inleidend verzoekschrift refereren zij aan het begrip federale loyauteit, waarbij zij betogen dat luidens artikel 143, § 1, van de Grondwet, met het oog op het vermijden van de belangenconflicten, de federale Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, de federale loyauteit in acht dienen te nemen; dat dit begrip verwijst naar het Duitse beginsel van de Bundestreue; dat hiermede wordt bedoeld de verplichting voor de federale Staat en de deelstaten om in hun gedrag het algemeen belang in acht te nemen; dat de samenstellende delen van de Staat om die reden de bevoegdheidsverdelende regels moeten eerbiedigen; dat elke entiteit belang erbij heeft dat de anderen deze federale ordening naleven en in voorkomend geval de vernietiging kunnen vorderen van de akten die deze verdeling van bevoegdheden niet respecteren; dat dit beginsel een duidelijke toepassing heeft gekregen in de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, waarvan artikel 2 bepaalt dat de in artikel 1 bedoelde beroepen worden ingesteld, ofwel door de Ministerraad, door de Regering van een Gemeenschap of van een Gewest, ofwel door iedere natuurlijke of rechtspersoon die doet blijken van een belang, ofwel door de voorzitters van de wetgevende vergaderingen op verzoek van twee

derde van hun leden; dat in tegenstelling tot particulieren, de publiekrechtelijke overheden geen belang moeten aantonen wanneer zij een beroep indienen tegen een norm die de bevoegdheidsverdeling niet eerbiedigt; dat het onbegrijpelijk zou zijn het belang van een deelstaat wel te erkennen voor de vernietiging van een wetgevende norm, doch niet wanneer een norm slechts een verordenend karakter zou bezitten; dat ook de prerogatieven van de beide verzoekers geschonden werden, doordat de Vlaamse regering de andere deelstaten niet ingelicht of geraadpleegd heeft over de bestreden akte en aldus de overlegprocedure verhinderd heeft, opgenomen in de artikelen 32 en 33 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen; dat ook van belang is voor de andere deelstaten te weten hoe ver hun bevoegdheid reikt, inzonderheid voor het Waalse Gewest; dat ten slotte het niet coherent en niet redelijk zou zijn het belang van beide verzoekers af te wijzen, terwijl zij preventief het Overlegcomité kunnen vatten en tevens de afdeling wetgeving van de Raad van State een gemotiveerd advies kunnen vragen; dat het onderhavig annulatieberoep logischerwijze volgt op het preventief optreden, en een rechtsherstellend karakter bezit;

- in hun memorie van wederantwoord blijven de eerste twee verzoekende partijen verdedigen dat zij belang erbij hebben dat de bevoegdheidsverdelende regels worden nageleefd; zij zien niet in dat er ter zake een onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen het belang om op te treden voor de Raad van State en voor het Arbitragehof; het zou niet coherent zijn, zo stellen zij, dit belang wel te erkennen wanneer de nietigverklaring van een wetgevende norm wordt gevorderd, en niet wanneer het erom gaat een norm bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te vernietigen; in beide gevallen gaat het over de eerbiediging van bevoegdheidsregulende bepalingen; ook hebben beide verzoekende partijen er belang bij de

grenzen van hun eigen bevoegdheden te kennen : zij zouden immers een identieke norm kunnen uitvaardigen voor de taalgrensgemeenten gelegen op hun grondgebied;

- in hun laatste memorie antwoorden de eerste en de tweede verzoekende partijen op de conclusie van het auditoraatsverslag volgens welke die partijen niet kunnen optreden ter bescherming van anderstalige minderheden binnen een ander taalgebied, noch ter vrijwaring van hun eigen bevoegdheden welke in deze niet gehinderd worden en welke zij kennen omdat de arresten van de Raad van State publiek zijn, noch in het belang van de federale loyauteit, welke via de regeling van de belangenconflicten gevrijwaard wordt; zij stellen daaromtrent dat het feit dat artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State geen regeling bevat aangaande het belang van de deelgebieden om de nietigverklaring te vorderen van administratieve handelingen welke afbreuk doen aan het systeem van bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten, kan worden verklaard doordat het federaliseringsproces van latere datum is dan het ontstaan van genoemde wetsbepaling; nochtans erkennen alle bepalingen aangenomen sedert 1980 het wettig belang van de deelgebieden om de eerbiediging van de regels van de bevoegdheidsverdeling na te streven; zij verwijzen daarbij naar artikel 2 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, naar de artikelen 2 tot 6 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en naar artikel 32 van de gewone wet van 9 augustus 1980 op de hervorming van de instellingen, welke enkel de toepassing uitmaken van het algemeen beginsel dat iedere deelstaat een effectief, objectief en wettig belang erbij heeft dat de regels welke het algemeen systeem waarbinnen hij zijn beleid voert bepalen, geëerbiedigd worden, zoals erkend door het Arbitragehof (arresten 1/85 en 70/88); die rechtspraak van het Arbitragehof werd naderhand trouwens tot norm

verheven door de bijzondere wetgever met de wijziging in 1988 van artikel 2 van de bijzondere wet op het Arbitragehof, waardoor een onderscheid werd ingesteld tussen, enerzijds, de federale staat en de deelgebieden, aan wie een kennelijk belang werd toegekend en, anderzijds, de andere potentiële belanghebbenden die een belang dienden aan te tonen; ze beklemtonen ook dat het onlogisch zou zijn hen een "curatieve" controle op de bestreden omzendbrief te ontzeggen, terwijl zij wel een soort van "preventieve" controle hebben kunnen uitoefenen door het Overlegcomité aan te spreken; de tweede verzoekster beklemtoont bovendien nog dat zij er belang bij heeft de grenzen van haar eigen bevoegdheden te kennen, teneinde te weten hoever zij kan gaan bij het aanpassen van het taalregime van de faciliteitsgemeenten op haar grondgebied en dat, zo weliswaar de uitspraken van de Raad van State openbaar zijn, ingeval zij terzake de bevoegdheid van de deelgebieden zouden erkennen, die deelgebieden alle nodige maatregelen moeten kunnen nemen teneinde die bevoegdheid effectief te kunnen uitoefenen, wat allerlei budgettaire gevolgen zou hebben, zodat zij dan ook onder dat oogpunt belang heeft om haar standpunt te doen gelden;

3.1.3. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie van haar kant doet gelden dat voor het Arbitragehof het vereiste van het belang niet wordt uitgeschakeld ten aanzien van de Staat en de deelgebieden, doch enkel voor de respectieve regeringen en parlementaire vergaderingen en dat een eventueel verschil wat het vereiste belang betreft tussen het Arbitragehof en de Raad van State bewust gewild is, aangezien ook de gecoördineerde wetten op de Raad van State na de staatshervorming herhaaldelijk werden gewijzigd, precies om rekening te houden met uit die hervorming volgende nieuwe situaties, zonder dat de wetgever daarbij enige wijziging heeft gebracht aan het

vereiste van het belang bij de nietigverklaring door de Raad van State;

3.2.1.1. Overwegende dat de eerste en tweede verzoekende partijen terecht opmerken dat de regeling van artikel 2 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof, een onderscheid maakt tussen de publiekrechtelijke organen bedoeld in 1° en 3° -de federale ministerraad, de gemeenschaps- en gewestregeringen en de voorzitters van de wetgevende vergaderingen handelende op het verzoek van twee derde van hun leden- enerzijds, en de natuurlijke of rechtspersonen vermeld in 2° anderzijds; dat wat eerstgenoemden betreft de bijzondere wetgever het vermoeden heeft ingesteld dat die publiekrechtelijke organen alleszins een wettig belang hebben om voor het Arbitragehof in rechte te treden terwijl voor laatstgenoemden het belang steeds dient te worden aangetoond; dat daarentegen de regeling die artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bevat dit onderscheid niet maakt en derhalve in principe ervan moet worden uitgegaan dat waar luidens het eerste lid van dat artikel "elke partij welke doet blijken van een benadeling of een belang" een beroep kan instellen, ook voor publiekrechtelijke organen die bij de Raad van State een schorsings- of annulatieberoep instellen, het belang niet wordt vermoed; dat volgens de eerste en tweede verzoekende partijen dat echter wel het geval zou zijn in zoverre het gaat om uitvoeringsregelingen met betrekking tot materies waarvoor de Grondwet of de bijzondere wetten regels hebben vastgesteld ter bepaling van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten;

3.2.1.2. Overwegende dat in zoverre bepaalde organen van de federale staat en van de deelgebieden voor het

Arbitragehof de nietigverklaring kunnen vorderen van wetskrachtige regelingen uitgaande van de federale wetgever of de raden van de deelgebieden zonder hun belang concreet te moeten aantonen, daarvoor dan wel andere en strikte regels van ontvankelijkheid worden gesteld: tot het instellen van het beroep moet besloten zijn door de hele ministerraad c.q. regering of door een twee/derde meerderheid van een wetgevende vergadering wat, gecombineerd met de vaststelling dat het om een beroep tegen een wetskrachtige akte met algemene strekking gaat en de aangevoerde nietigheidsgrond enkel kan bestaan in een miskennis van de normen houdende verdeling van de bevoegdheid tussen de staat en de deelgebieden, of van de grondwetsbepalingen inzake het gelijkheidsbeginsel en de vrijheid van onderwijs, tot de conclusie noopt dat het belang vermoed wordt aanwezig te zijn zonder dat het nog eens moet worden aangetoond; dat die conclusie echter niet kan worden doorgetrokken naar de beroepen bij de Raad van State, zonder enige aanwijzing daartoe in de tekst van de gecoördineerde wetten op de Raad van State of in de parlementaire voorbereiding van de diverse wetten waardoor de staats-hervorming werd verwezenlijkt of waarbij de voornoemde gecoördineerde wetten werden gewijzigd naar aanleiding daarvan;

3.2.2. Overwegende dat ook uit de vaststelling dat de eerste en tweede verwerende partijen het Overlegcomité kunnen aanspreken niet volgt dat zij een belang hebben om de betrokken regeling met een annulatieberoep te bestrijden; dat, immers, de regeling inzake belangenconflicten, zoals haar naam zegt, als doel heeft tot een vergelijk te komen betreffende aangelegenheden waar de diverse samenstellende delen van de Staat hun belangen geschaad of bedreigd achten, zonder dat daarvoor een overtreding van de bevoegdheidsverdelende regels moet worden aangevoerd; dat met

andere woorden het aanbrengen van een belangenconflict het geëigende middel is om de federale staat of andere grondwettelijke erkende entiteiten ertoe aan te zetten de federale loyauteit na te leven door middel van een politiek overleg doch zonder dat langs die weg een bindende oplossing kan worden afgedwongen; dat, overigens, wanneer een belangenconflict tevens een bevoegdheidsconflict doet rijzen, volgens artikel 32, §§ 5 en 6, van de gewone wet van 9 augustus 1980 de procedure tot regeling van een belangenconflict over eenzelfde aangelegenheid wordt geschorst of afgesloten; dat het bevoegdheidsconflict dan dient te worden beslecht door de bevoegde rechtsprekende instantie, waar de vraag rijst in hoeverre er degene die het conflict aanbrengt een belang heeft of moet aantonen om de onbevoegdheid van de steller van de bestreden handeling aan te klagen;

3.2.3.1. Overwegende dat zodoende de vraag rijst of de eerste en tweede verzoekende partijen belang hebben bij het bestrijden van een per hypothese bindende regeling -een rondzendbrief- welke een orgaan van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap -de Vlaamse minister van Binnenlandse aangelegenheden- uitvaardigt met betrekking tot het gebruik van de talen in bestuurszaken binnen sommige gemeenten van het Vlaamse gewest begiftigd met een speciale taalregeling;

3.2.3.2. Overwegende dat artikel 129 van de Grondwet als volgt luidt:

"Art. 129. § 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. - 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;
(...)"

3.2.3.3. Overwegende dat volgens deze bepalingen de bevoegdheid van de gemeenschappen om het taalgebruik in bestuurszaken te regelen territoriaal begrensd is tot respectievelijk het Nederlandse en het Franse taalgebied, met dien verstande dat die bevoegdheid, wat de gemeenten begiftigd met een bijzondere taalregeling betreft, behoort aan de bijzondere federale wetgever, zonder dat aan de organen van een anderstalige gemeenschap ter zake enige bevoegdheid of medezeggenschap wordt toegekend;

3.2.3.4. Overwegende dienvolgens dat noch aan de Franse Gemeenschap noch aan het Waalse Gewest enige bevoegdheid toekwam om op het gebied bestreken door de taalregeling ingesteld door de bestreden rondzendbrief op te treden of om bij de totstandkoming van die regeling betrokken te worden; dat zij de schending van hun prerogatieven niet kunnen aanvoeren en dan ook geen functioneel belang hebben bij de nietigverklaring van de bestreden rondzendbrief; dat in voorkomend geval die schending enkel door de federale overheid aangevoerd zou kunnen worden;

3.2.3.5. Overwegende dat het de Franse gemeenschap en uiteraard ook het Waalse gewest niet toekomt op te treden voor het belang van derden; dat, zoals het Arbitragehof heeft geoordeeld in zijn arresten nr. 54/96 van 3 oktober 1996, en nr. 22/98 van 10 maart 1998, het elke wetgever toekomt, binnen de eigen bevoegd-

heidssfeer, de bescherming van minderheden te verzekeren, onder meer ter naleving van artikel 27 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en dat noch de Grondwet, noch de wetten tot hervorming der instellingen de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap aanwijzen als beschermers van respectievelijk de Nederlandstaligen, de Franstaligen en de Duitstaligen in de eentalige gebieden van België waarvan de taal niet de hunne is;

3.2.3.6. Overwegende dat het in acht te nemen "algemeen belang" als onderdeel van de federale loyaliteit, neerkomt op het belang van eenieder om de wet geëerbiedigd te zien, en niet gelijk is te stellen met een geïndividualiseerd belang van een overheid wier bevoegdheidsuitoefening wordt beknot, geschaad of benadeeld;

3.2.3.7. Overwegende dat in zoverre de tweede verzoekende partij refereert aan haar belang om de grenzen van haar eigen bevoegdheden te kennen en om tijdig alle nodige maatregelen, ook op budgettair vlak, te kunnen nemen teneinde die bevoegdheid effectief te kunnen uitoefenen, ook dat belang geen rechtstreeks karakter vertoont; dat, immers, iedereen er belang bij heeft te weten hoe de wet wordt geïnterpreteerd door de rechter en de uitspraken van de Raad van State openbaar zijn; dat die verzoekende partij bovendien niet aannemelijk maakt dat, indien de bestreden behandeling niet vernietigd wordt, zij daardoor genoopt zal worden zelf een gelijkaardige regeling in te voeren ten aanzien van gemeenten die overigens aan een andere taalregeling onderworpen zijn of, indien ze wel vernietigd wordt, zij een andere regeling zal moeten invoeren of een bepaalde gedragswijze aannemen, terwijl de eventuele budgettaire problemen welke zulks zou meebrengen eerst naar aanlei-

ding van het nemen van bepaalde beslissingen zullen kunnen rijzen;

3.2.4. Overwegende derhalve dat de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest geen wettig belang hebben bij het onderhavige annulatieberoep en, inzoverre dat beroep door hen werd ingesteld, het moet worden verworpen; dat zodoende enkel de derde verzoekster als verzoekende partij in het geding blijft, wat de vaststelling meebrengt dat niet meer is voldaan aan artikel 61, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, hetwelk bepaalt dat naar de tweetalige kamer worden verwezen, de gedingen tussen partijen onderworpen aan de wetgeving op het gebruik van de talen in bestuurszaken en die een verschillend taalstelsel hebben; dat aangezien het beroep dan ingesteld werd door een verzoeker die niet aan de taalwet onderworpen is en de zaak gelocaliseerd is in het Nederlandse taalgebied, zij met toepassing van artikel 53, eerste lid en artikel 39, § 1, juncto artikel 17, § 1, a, 1°, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken verder door een Nederlandstalige kamer dient te worden behandeld,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep ingesteld door de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest wordt verworpen.

Artikel 2.

De debatten worden heropend.

Artikel 3.

De zaak wordt verwezen naar de algemene rol om te worden toegewezen aan een Nederlandstalige kamer.

Artikel 4.

De kosten van het beroep ingesteld door de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest, bepaald op 28.000 frank, komen ten laste van die verzoekende partijen, elk ten belope van 14.000 frank.

De kosten van het beroep ingesteld door Jacqueline GREGOIRE worden in beraad gehouden opdat erover zou worden beslist door de bevoegde kamer.

Aldus uitgesproken te Brussel in openbare terechtzitting van de V^e kamer van de Raad van State, op 27 maart tweeduizend en een, door :

De HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	A. BEIRLAEN,	kamervoorzitter,
Mevr.	S. GEHLEN,	staatsraad,
Mevr.	Chr. NOTEBAERT,	griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

Chr. NOTEBAERT.

J. DE BRABANDERE.