eubelius
advocaten avocats attorneys

Vertrouwelijk ontwerp
uitsluitend voor discussiedoeleinden

Datum:	2 maart 2022
225	225194
Onderwerp:	advies taalregistratie faciliteitengemeenten

Geachte heer,
Geachte mevrouw,

U vroeg ons om juridisch advies te verlenen over de rechtspraak van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State m.b.t. de interpretatie van de artikelen 25, 26 en 28 van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 "op het gebruik van de talen in bestuurszaken" (hierna de "**Bestuurstaalwet**") en het standpunt dat de Vlaamse Regering hierover dient in te nemen, in het bijzonder wat betreft de mogelijkheid voor de randgemeenten om een taalregister aan te leggen.

In de nota "Standpuntbepaling Vlaamse regering – taalregistratie", die aan ons werd overgemaakt, worden twee scenario's onderscheiden:

1. In het eerste scenario wordt de lijn aangehouden van de Omzendbrief BA 97/22 van 16 december 1997 (omzendbrief Peeters) en de Omzendbrief WEL 98/01 van 3 februari 1998 (omzendbrief Martens). Dit betekent dat particulieren uit de rand- en taalgrensgemeenten enkel in het Frans bediend kunnen worden als zij daar elke keer om vragen. Dit scenario is in lijn met het Regeerakkoord 2019-2024 van de Vlaamse Regering, dat stipuleert dat "*de interpretatie van de omzendbrieven Peeters en Martens blijft aangehouden*";
2. In het tweede scenario zou de Vlaamse regering een nieuwe omzendbrief maken, die een nieuwe interpretatie geeft aan de relevante bepalingen van de Bestuurstaalwet, die in lijn ligt met de rechtspraak van de Raad van State. Om de "ongewenste gevolgen" van deze rechtspraak te milderen, namelijk het instellen van een *de facto* tweetaligheid, zou de invoering van een taalregister "streng aan banden" worden gelegd.

In dat verband legde u ons de volgende concrete vragen voor:

1. *Wat is de precieze reikwijdte van de arresten? Het lijkt dat zij gelden voor alle gemeenten met taalfaciliteiten, m.a.w. worden ook de taalgrensgemeenten verplicht om een taalregister aan te leggen en te gebruiken?*

2. *Hoe moet er op dit moment, dus nu de omzendbrieven nog steeds bestaan en principieel geldig zijn, worden omgegaan met de arresten van de Raad van State? Moeten die omzendbrieven nog steeds worden toegepast zolang ze niet ingetrokken zijn, of moeten ze buiten toepassing gelaten worden (in het geval van omzendbrief Peeters, gedeeltelijk)?*

Kunnen er gevolgen zijn als de Vlaamse overheid een bestaande omzendbrief niet langer toepast, ook al zijn er tegenstrijdige arresten van de Raad van State?

3. *Welke concrete gevolgen zijn er als de toezichthoudende overheid in weerwil van de arresten van 22 september 2021 beslissingen van de gemeentelijke overheden blijft vernietigen wegens strijdigheid met omzendbrieven Peeters /Keulen/ Bourgeois?*

4. *Kan dit worden beschouwd als een miskenning van de kracht van gewijsde, zelfs al zou de toezichthoudende overheid andere/bijkomende motieven proberen te ontwikkelen? Kan de Raad van State in dergelijk geval een dwangsom opleggen aan de Vlaamse overheid, overeenkomstig artikel 36 RvSt-wet? Is het mogelijk dat de Vlaamse overheid door de burgerlijke rechtbanken veroordeeld wordt tot schadevergoeding?*

5. *Is het juridisch mogelijk en nuttig om de lijn van de omzendbrieven te blijven verdedigen voor de burgerlijke rechtbanken? Welke voor- en nadelen zijn eraan verbonden?*

6. *Houdt dit noodzakelijk in dat ook de toezichthoudende overheid deze lijn moet blijven verdedigen tegenover de beslissingen van de gemeentelijke overheden (en dus op ramkoers komt met de Raad van State)?*

7. *Moet er een onderscheid worden gemaakt tussen procedures die hun oorsprong vinden in beslissingen die dateren van voor de arresten van 22 september 2021 en beslissingen die dateren van daarna?*

8. *Is het mogelijk om te blijven procederen in deze zaken, ook als toch zou worden geopteerd om werk te maken van een nieuwe omzendbrief – of geeft de Vlaamse overheid daarmee impliciet aan akkoord te gaan, minstens met het principe van de rechtspraak van de Raad van State, en geeft ze daarmee haar argumenten om te procederen op?*

9. *Is een bijkomende omzendbrief naast de bestaande omzendbrief Peeters wetgevingstechnisch mogelijk en wenselijk? Wat met de andere omzendbrieven, zoals de omzendbrieven Keulen en Bourgeois? Is het noodzakelijk dat die volledig ingetrokken worden?*

10. *Is het noodzakelijk dat ook de Vlaamse overheid, als zij zelf communiceert met particulieren uit deze gemeenten (bijvoorbeeld vlabel in het kader van de belastingen), rekening houdt met de taalaanhorigheid zoals vastgelegd in een taalregister?*

11. *Welke (bijkomende) voorwaarden zijn overeenkomstig de arresten van de Raad van State mogelijk en aanvaardbaar?*

12. *Een bijkomende omzendbrief – met bijkomende voorwaarden – zou opnieuw zijn grondslag vinden in de bevoegdheid van de Vlaamse regering om een interpretatie te bieden voor de toepassing van de bestuurstaalwet. Kan de Raad van State oordelen dat deze voorwaarden*

"te streng" zijn, of miskent hij daardoor deze bevoegdheid van de Vlaamse regering? Zou het opleggen van dergelijke voorwaarden kunnen worden beschouwd als een miskenning van de kracht van gewijsde?

13. *Wat zouden de gevolgen zijn van een vernietiging van een nieuwe omzendbrief?*

14. *Wat zijn de implicaties van een register op Vlaams niveau?*

15. *Aan welke voorwaarden moet een register voldoen om volledig GDPR-conform te zijn?*

16. *Kan een nieuwe omzendbrief worden uitgevaardigd als tweede spoor, naast het verdedigen van de omzendbrieven Peeters/Keulen/Bourgeois in eventuele burgerrechtelijke procedures (zie ook punt 1.2)?*

Hieronder bezorgen wij u ons advies.

Alvorens in te gaan op uw concrete vragen (**Titel III**), staan wij hieronder eerst, kort, stil, bij het wettelijk kader (**Titel I**) en de rechtspraak die de algemene vergadering van de Raad van State hierover heeft ontwikkeld (**Titel II**).

MANAGEMENT-SAMENVATTING

<u>VRAAG 1</u>: OVER DE DRAAGWIJDTE VAN DE ARRESTEN VAN DE RAAD VAN STATE EN DE EVENTUELE TOEPASSING ERVAN OP DE TAALGRENSGEMEENTEN

"*Wat is de precieze reikwijdte van de arresten? Het lijkt dat zij gelden voor alle gemeenten met taalfaciliteiten, m.a.w. worden ook de taalgrensgemeenten verplicht om een taalregister aan te leggen en te gebruiken?*"

- **De draagwijdte van de arresten van de Raad van State:**
  - Aan de arresten van de Raad van State mag niet het karakter van een algemene afdwingbare rechtsregel worden toegekend.
  - Het gezag van gewijsde van de arresten van de Raad van State blijft beperkt tot het voorwerp waarover de Raad zich formeel heeft uitgesproken.
  - Uit de arresten van de Raad van State blijkt als zodanig niet dat de verschillende omzendbrieven van de Vlaamse overheid vernietigd zijn, of onwettig zouden zijn en daarom buiten toepassing zouden moeten worden gelaten.
  - uit de arresten van de Raad van State vloeien geen algemene verplichtingen voort voor het Vlaamse Gewest op het vlak van de toepassing van de Bestuurstaalwet.
  - In de praktijk kan er echter moeilijk voorbij gegaan worden aan de vaststelling dat de interpretatie van de artikelen 25, 26, 28 en 30 van de Bestuurstaalwet in de rechtspraak van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vaststaat, zodat ervan uitgegaan mag worden dat de Raad van State deze interpretatie zal blijven bevestigen in alle zaken waarin eenzelfde problematiek zich stelt.

.

- **De eventuele toepassing op de taalgrensgemeenten:**
  - de Raad van State heeft zich nog niet uitgesproken over de toepassing van de Bestuurstaalwet in de taalgrensgemeenten.
  - Gelet op de identieke of analoge draagwijdte van de faciliteiten in de rand- en de taalgrensgemeenten (en de gelijkaardige bewoordingen van de relevante bepalingen van de Bestuurstaalwet) achten wij de kans niettemin groot dat de rechtspraak van de Raad van State over de rechten van de inwoners van de randgemeenten *mutatis mutandis* zou worden toegepast, indien de Raad van State zou worden geconfronteerd met een geschil over de toepassing van de Bestuurstaalwet in de taalgrensgemeenten.

<u>VRAGEN 2 T.E.M. 4</u>: OVER DE VERDERE TOEPASSING VAN DE OMZENDBRIEVEN EN DE GEVOLGEN DAARVAN

"*Hoe moet er op dit moment, dus nu de omzendbrieven nog steeds bestaan en principieel geldig zijn, worden omgegaan met de arresten van de Raad van State? Moeten die omzendbrieven nog steeds worden toegepast zolang ze niet ingetrokken zijn, of moeten ze buiten toepassing gelaten worden (in*

het geval van omzendbrief Peeters, gedeeltelijk)? Kunnen er gevolgen zijn als de Vlaamse overheid een bestaande omzendbrief niet langer toepast, ook al zijn er tegenstrijdige arresten van de Raad van State?"

"*Welke concrete gevolgen zijn er als de toezichthoudende overheid in weerwil van de arresten van 22 september 2021 beslissingen van de gemeentelijke overheden blijft vernietigen wegens strijdigheid met omzendbrieven Peeters /Keulen/ Bourgeois?"*

"Kan dit worden beschouwd als een miskenning van de kracht van gewijsde, zelfs al zou de toezichthoudende overheid andere/bijkomende motieven proberen te ontwikkelen? Kan de Raad van State in dergelijk geval een dwangsom opleggen aan de Vlaamse overheid, overeenkomstig artikel 36 RvSt-wet? Is het mogelijk dat de Vlaamse overheid door de burgerlijke rechtbanken veroordeeld wordt tot schadevergoeding?"

- **De (al dan niet) verdere toepassing van de Omzendbrieven:**
  - dit vooral een beleidsvraag. Als juridisch adviseur kunnen wij daarin niet trancheren. Vanuit juridisch oogpunt kunnen echter wel de volgende opmerkingen worden gemaakt
    - De Vlaamse overheid kan steeds beslissen om niet langer vast te houden aan de interpretatie van de Bestuurstaalwet die wordt aangenomen in de Omzendbrieven. Daarvoor is, strikt genomen, niet vereist dat deze omzendbrieven eerst uit het rechtsverkeer verdwijnen.
    - Voor de provinciegouverneurs, die de rechtstreekse bestemmelingen zijn van de Omzendbrieven, ligt dit mogelijks anders. Indien wordt aangenomen dat de huidige Omzendbrieven beogen slechts één geldende interpretatie van de Bestuurstaalwet dwingend voorop te stellen, gaat het niet langer om louter interpretatieve omzendbrieven. (Een Nederlandstalige Kamer van de) Raad van State oordeelde eerder in die zin reeds dat de Omzendbrief Peeters een voor vernietiging vatbare handeling was. In dat geval komt het niet aan een administratieve overheid zoals een provinciegouverneur toe om de interpretatie van de Bestuurstaalwet die in deze omzendbrieven wordt gehanteerd eigenhandig buiten toepassing te laten.

- **De mogelijke gevolgen indien de toezichthoudende overheid zich blijft steunen op de Omzendbrieven:**
  - Het loutere feit dat de toezichthoudende overheid zich in het kader van de uitoefening van het administratief toezicht zou blijven steunen op de interpretatie van de Bestuurstaalwet die wordt aangehouden in deze omzendbrieven kan op zich niet worden beschouwd als een miskenning van het "kracht van gewijsde" van de arresten van de Raad van State.
  - de Raad van State kan niet *a priori* overgaan tot het opleggen van een dwangsom, louter en alleen omdat de toezichthoudende overheid blijft vasthouden aan een interpretatie van de Bestuurstaalwet die door de Raad van State eerder al onwettig is bevonden.

- In de praktijk kan er echter moeilijk voorbij gegaan worden aan de vaststelling dat de interpretatie van de artikelen 25, 26, 28 en 30 van de Bestuurstaalwet in de rechtspraak van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vaststaat, zodat aangenomen mag worden en er zeker rekening mee gehouden moet worden dat de kans zeer reëel is dat beslissingen die ingaan tegen deze interpretatie door de Raad van State zullen worden geschorst en/of vernietigd.
- Het risico is bovendien reëel dat een verzoekende partij voor de Raad van State de eventuele schade die zij zou hebben geleden door de vastgestelde onwettigheid (bv. het financieel verlies als gevolg van het uitblijven van een benoeming) tracht te verhalen op de Vlaamse overheid, zoals in het verleden reeds (met succes) het geval is geweest.

<u>VRAGEN 5 T.E.M. 8</u>: OVER DE INCIDENTELE BEOORDELING DOOR DE BURGERLIJKE RECHTER

"*Is het juridisch mogelijk en nuttig om de lijn van de omzendbrieven te blijven verdedigen voor de burgerlijke rechtbanken? Welke voor- en nadelen zijn eraan verbonden?*"

"*Houdt dit noodzakelijk in dat ook de toezichthoudende overheid deze lijn moet blijven verdedigen tegenover de beslissingen van de gemeentelijke overheden (en dus op ramkoers komt met de Raad van State)?*"

"Moet er een onderscheid worden gemaakt tussen procedures die hun oorsprong vinden in beslissingen die dateren van voor de arresten van 22 september 2021 en beslissingen die dateren van daarna?"

"Is het mogelijk om te blijven procederen in deze zaken, ook als toch zou worden geopteerd om werk te maken van een nieuwe omzendbrief – of geeft de Vlaamse overheid daarmee impliciet aan akkoord te gaan, minstens met het principe van de rechtspraak van de Raad van State, en geeft ze daarmee haar argumenten om te procederen op?"

- **De piste van de burgerlijke rechter:**
  - vanuit juridisch oogpunt is het zeker mogelijk om de interpretatie van de Bestuurstaalwet die wordt aangenomen in de Omzendbrieven te blijven verdedigen voor de burgerlijke hoven en rechtbanken. De arresten van de Raad van State hebben immers, vanuit juridisch oogpunt, geen bindende kracht als precedent.

- **De voor- en nadelen verbonden aan deze piste:**
  - **Voordeel:** de piste van de burgerlijke rechter biedt alsnog een mogelijkheid om eventueel <u>andersluidende rechtspraak over de interpretatie van de artikelen 25, 26, 28 en 30 van de Bestuurstaalwet uit te lokken</u>.
    - Een moeilijkheid daarbij is wel dat de geschillen over een subjectief recht van een inwoner van een faciliteitengemeente in de regel voor een Franstalige

rechtbank zullen worden gebracht, en niet kan worden voorspeld of die rechtbanken het standpunt van het Vlaamse Gewest zullen bijvallen.

- **Voordeel:** de piste van de burgerlijke rechter biedt een bijkomende mogelijkheid om een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen
    - Dit voordeel dient wel te worden genuanceerd, in die zin dat ook de uitkomst van een prejudiciële procedure bij het Grondwettelijk Hof onzeker is. Mede gelet op de samenstelling van het Hof, die overigens integraal gewijzigd is t.o.v. het arrest nr. 26/98 waarin sterk de nadruk op het territorialiteitsbeginsel werd gelegd, is het niet zeker of de eerdere rechtspraak van het Hof over het territorialiteitsbeginsel nog zo sterk zou aangehouden worden en of het Grondwettelijk Hof de visie van de Vlaamse regering op de interpretatie van de Bestuurstaalwet, zou bijvallen.
- **Nadeel:** aan het procederen voor de burgerlijke rechter zijn kosten verbonden.
    - Er is niet alleen de kost die verbonden is aan het voeren van de procedure, maar daarnaast is er ook rekening te houden met de reële mogelijkheid dat het Vlaamse Gewest veroordeeld zal worden tot het betalen van een burgerrechtelijke schadevergoeding voor de schade die particulieren zouden hebben geleden als gevolg van het optreden van de overheid alsook tot de vergoeding van de kosten die met een veroordeling gepaard gaan (rechtsplegingsvergoeding, rolrechten, …)
    - Er dient voorts rekening mee gehouden te worden dat het doorlopen van een burgerlijke procedure (eerste aanleg, hoger beroep en eventueel een voorziening in cassatie) verschillende jaren kan duren
- **Nadeel:** het kan bovendien niet volledig worden uitgesloten dat de finale uitkomst van een geschil bij de burgerlijke rechter nadeliger zou uitvallen voor de Vlaamse overheid dan de interpretatie van de Raad van State. Gelet op de leemte die daaromtrent in de Bestuurstaalwet bestaat, valt inderdaad niet uit te sluiten dat de burgerlijke rechter, bijvoorbeeld, zou oordelen dat een eenmalig verzoek om in het Frans bediend te worden, levenslang geldt, zoals ook (een Franstalige kamer van) het Hof van Cassatie overigens reeds heeft geoordeeld.

- **Noodzaak om het standpunt van de toezichthoudende overheid af te stemmen op het standpunt dat in rechte wordt verdedigd:**
    - indien de toezichthoudende overheid zou beslissen om de interpretatie van de Bestuurstaalwet die wordt aangenomen in de Omzendbrieven niet langer te verdedigen, wordt, impliciet maar zeker, het signaal gegeven dat de Vlaamse overheid zich schaart achter de interpretatie van de Bestuurstaalwet die door de Raad van State wordt voorgestaan. Het komt ons voor dat dit de slaagkansen van een procedure voor de burgerlijke rechter aanzienlijk zou verminderen
    - Het feit of een burgerlijke procedure zijn oorsprong zou vinden in feiten die dateren van voor of na 21 september 2021 is o.i. niet relevant. Voor zover er rekening moet worden gehouden met een “scharnierdatum” om de houding te bepalen die de Vlaamse overheid moet aannemen m.b.t.de toepassing van de Bestuurstaalwet is dit 20 juni 2014 en niet 21 september 2021

<u>VRAGEN 9, 11, 12, 13 en 16</u>: OVER DE MOGELIJKHEID OM EEN BIJKOMENDE OMZENDBRIEF UIT TE VAARDIGEN

"*Is een bijkomende omzendbrief naast de bestaande omzendbrief Peeters wetgevingstechnisch mogelijk en wenselijk? Wat met de andere omzendbrieven, zoals de omzendbrieven Keulen en Bourgeois? Is het noodzakelijk dat die volledig ingetrokken worden?*"

"*Welke (bijkomende) voorwaarden zijn overeenkomstig de arresten van de Raad van State mogelijk en aanvaardbaar?*"

"Een bijkomende omzendbrief – met bijkomende voorwaarden – zou opnieuw zijn grondslag vinden in de bevoegdheid van de Vlaamse regering om een interpretatie te bieden voor de toepassing van de bestuurstaalwet. Kan de Raad van State oordelen dat deze voorwaarden "te streng" zijn, of miskent hij daardoor deze bevoegdheid van de Vlaamse regering? Zou het opleggen van dergelijke voorwaarden kunnen worden beschouwd als een miskenning van de kracht van gewijsde?"

"Wat zouden de gevolgen zijn van een vernietiging van een nieuwe omzendbrief?

"*Kan een nieuwe omzendbrief worden uitgevaardigd als tweede spoor, naast het verdedigen van de omzendbrieven Peeters/Keulen/Bourgeois in eventuele burgerrechtelijke procedures (zie ook punt 1.2)?"*

- **Over de opportuniteit om een bijkomende omzendbrief aan te nemen:**
    - In zoverre een bijkomende omzendbrief ertoe zou strekken om een nieuwe interpretatie te geven aan de artikelen 25, 26, 28 en 30 van de Bestuurstaalwet, die in lijn ligt met de rechtspraak van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, kan deze omzendbrief o.i. bezwaarlijk als een loutere "aanvulling" worden beschouwd, die náást de huidige Omzendbrieven zou kunnen bestaan.
        - In dat geval dienen de huidige Omzendbrieven, minstens gedeeltelijk, te worden vervangen.
        - In de mate dat de huidige Omzendbrieven een ruimere draagwijdte hebben en zij ook een interpretatie bevatten van de bepalingen van de Bestuurstaalwet die betrekking hebben op de plaatselijke diensten zonder speciale taalregeling, of op contacten tussen plaatselijke diensten met een speciale taalregeling en hun inwoners die niet het voorwerp uitmaken van de arresten van de algemene vergadering van de Raad van State, kunnen zij in principe verder blijven bestaan.
    - In zoverre de bijkomende omzendbrief er enkel toe zou strekken om richtlijnen uit te vaardigen over de wijze waarop de registratie van de taalvoorkeur van de inwoners van de randgemeenten moet gebeuren, kan dit moeilijk als een aanvullende omzendbrief worden beschouwd, die naast de bestaande Omzendbrieven zou komen. De erkenning in een omzendbrief dat een of andere vorm van registratie van de bij brief gemelde

taalvoorkeur voor het Frans mogelijk is, is immers onverenigbaar met het standpunt verkondigd in de Omzendbrief Keulen en de Omzendbrief Bourgeois.

- **De (on)mogelijkheid om bijkomende voorwaarden op te leggen:**
  - Algemeen genomen kan worden gesteld dat de arresten van de Raad van State weinig beleidsmarge overlaten aan de Vlaamse Regering om bijkomende "voorwaarden" te bepalen m.b.t. (de registratie van) de taalkeuze van de inwoners van de randgemeenten
  - Wat de termijn van de taalkeuze betreft:
    - Het is sterk betwijfelbaar, om niet te zeggen weinig realistisch, dat de Raad van State zou aanvaarden dat een andere termijn dan vier jaar kan worden gehanteerd
    - Het invoeren van een beperking op het aantal keren dat een keuze om in het Frans te worden bediend, hernieuwd kan worden, zou o.i. als een onevenredige inperking worden beschouwd van de rechten die door de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet gewaarborgd worden.
  - Wat betreft de wijze waarop "de wens van de belanghebbende" om in het Frans te worden bediend aan het bestuur ter kennis moet worden gebracht:
    - Er zou overwogen kunnen worden dat de brief waarmee de taalkeuze wordt gemeld enkel via aangetekende zending kan worden overgemaakt aan het gemeentebestuur. Dit laat toe om een vaste datum te geven aan deze brief.
    - Met het oog op het uitoefenen van het administratief toezicht op de gemeenten zou overwogen kunnen worden om op te leggen dat (de ontvangst van) de registratie van de taalkeuze door de gemeente dient te gebeuren aan de hand van een uniform model van brief dat door de Vlaamse overheid ter beschikking wordt gesteld.
      - In het kader van de communicatie over dat model van brief aan de gemeenten kan "het essentieel receptief en lijdzaam" karakter van het optreden van de gemeenten bij de registratie van de taalvoorkeur benadrukt worden. De gemeenten mogen op geen enkele manier aansporen of uitnodigen om een keuze voor het Frans te doen of te hernieuwen.
  - Wat betreft de concrete manier waarop het bestuur "de wens van de belanghebbende" om in het Frans te worden bediend, moet registreren
    - Er zou overwogen kunnen om de registratie van de taalvoorkeur op het niveau van de Vlaamse overheid te organiseren, door een centraal register op het niveau van de Vlaamse overheid te organiseren. Dit kan echter niet bij omzendbrief gebeuren (zie hierover ook *infra*).
    - Er zou overwogen kunnen worden om de voorwaarden waaraan een register moet voldoen om in overeenstemming te zijn met de geldende privacywetgeving (zie hierover ook *infra*) op te nemen in een omzendbrief

- **De gevolgen van een vernietiging van een nieuwe omzendbrief**
    - Het kan niet worden uitgesloten dat de Raad van State zou kunnen oordelen dat de bijkomende voorwaarden die zouden worden gehanteerd in een nieuwe omzendbrief "te streng" zijn, omdat zij een, in de ogen van de Raad van State, onevenredige inperking inhouden van de rechten die door de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet gewaarborgd worden
    - Door de vernietiging zouden de in deze omzendbrief gebruikte voorschriften met terugwerkende kracht uit de juridische ordening geweerd worden. Dit zou betekenen dat de voorwaarden die in deze omzendbrief zouden worden gehanteerd niet langer toegepast kunnen worden door de toezichthoudende overheid waaraan de omzendbrief was gericht. De overheid die de omzendbrief heeft uitgevaardigd zal de onwettigheid die door het arrest in aanmerking werd genomen bovendien niet mogen herhalen op straffe van schending van gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest

<u>VRAGEN 10, 14 en 15</u>: OVER DE AANLEG VAN EEN TAALREGISTER

"*Is het noodzakelijk dat ook de Vlaamse overheid, als zij zelf communiceert met particulieren uit deze gemeenten (bijvoorbeeld vlabel in het kader van de belastingen), rekening houdt met de taalaanhorigheid zoals vastgelegd in een taalregister?"*

"*Wat zijn de implicaties van een register op Vlaams niveau?*"

"Aan welke voorwaarden moet een register voldoen om volledig GDPR-conform te zijn?"

- **De noodzaak voor de Vlaamse overheid om rekening te houden met de taalkeuze van een inwoner uit de randgemeenten**
    - Er kan worden aangenomen dat de interpretatie van de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet door de Raad van State zich, onrechtstreeks, ook opdringt aan de diensten van de Vlaamse overheid in hun contacten met inwoners van de randgemeenten
    - Dit leidt *de facto* tot de noodzaak om te voorzien in een of andere vorm van registratie van de taalvoorkeur op het niveau van de Vlaamse overheid

- **Gebrek aan afdoende rechtsgrond voor het organiseren van een taalregister en voor de verwerking van persoonsgegevens in dat verband**
    - Een verwerking van persoonsgegevens met het oog op het bijhouden van een taalregister houdt een inmenging in het recht op privéleven in waarop het in artikel 22 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel van toepassing is.
    - Op dit ogenblik lijkt er echter geen sprake te zijn van een wettelijke of decretale grondslag die een dergelijke verwerking van persoonsgegevens door de gemeenten of door de Vlaamse overheid zou toelaten.
    - O.i. is het betwijfelbaar of in de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet een rechtsgrond, laat staan een afdoende rechtsgrond, gelezen kan worden voor het

organiseren van een taalregister en voor de verwerking van persoonsgegevens in dat verband. Minstens dient te worden vastgesteld dat deze wetsbepalingen niet de essentiële elementen van de gegevensverwerking bevatten die krachtens artikel 22 van de Grondwet in de formele wet moeten zijn opgenomen:

- *Prima facie* zien wij ook geen andere rechtsgrond die een dergelijke verwerking zou toelaten
- Deze vaststelling zou dus mogelijks nog opportuniteiten kunnen bieden in het kader van het administratief toezicht dat op de betrokken gemeenten wordt uitgeoefend. Wij bespreken dit graag verder met u en kunnen daar desgewenst nog onderzoek naar voeren.

- **De implicaties van een register op Vlaams niveau**
  - Voor de invoering van een taalregister op het niveau van de Vlaamse overheid en voor het organiseren van de verwerking van persoonsgegevens in dat verband is een wettelijke grondslag vereist.
  - Aangezien de noodzaak om een taalregister in te voeren, voortvloeit uit de Bestuurstaalwet (zoals geïnterpreteerd door de Raad van State) en de taalregistratie enkel geschiedt (en op basis van GDPR-vereisten enkel mag geschieden) in het kader van de regeling van het taalgebruik in de randgemeenten, gaat het *in se* om een regeling die zelf ook verband houdt met het taalgebruik in bestuurszaken in de randgemeenten. Het komt ons daarom voor dat de federale wetgever bevoegd is om ter zake een regeling te treffen. Wij zien *prima facie* geen aanknopingspunt met aan de Vlaamse Gemeenschap of aan het Vlaamse Gewest toegewezen bevoegdheden. Desgewenst kan dit het voorwerp van verder onderzoek uitmaken.
  - De registratie van de taalvoorkeur van inwoners maakt een verwerking van persoonsgegevens uit die binnen het toepassingsgebied van AVG valt. Zo een taalregister mag bijgevolg enkel worden opgemaakt en bewaard in overeenstemming met de bepalingen van de AVG. Indien het de Vlaamse overheid is die de gegevens verzamelt en het taalregister bijhoudt, is het aan haar om aan te tonen dat de verplichtingen die volgen uit de AVG steeds worden nageleefd
  - het organiseren van een taalregister op het niveau van de Vlaamse overheid veronderstelt de inzet van financiële middelen en personeel

- **De verplichtingen die volgen uit de AVG**
  - De registratie van de taalvoorkeur van inwoners maakt een verwerking van persoonsgegevens uit binnen het toepassingsgebied van de AVG.
  - Afhankelijk van de concrete uitwerking, kunnen de instanties in een verschillende hoedanigheid optreden (verwerkingsverantwoordelijke/verwerker) en zijn overeenkomsten (bv. overeenkomst tussen twee verwerkingsverantwoordelijken, tussen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken of verwerkersovereenkomsten) en/of protocollen nodig.
  - Een inmenging in het recht op privéleven vergt steeds een formele wettelijke grondslag, die o.i. niet voorhanden is.

- De instanties moeten steeds de algemene beginselen van de AVG naleven. Zo moeten de instanties de inwoners afdoende informeren over de verwerking; mogen de instanties de gegevens niet zomaar langer bijhouden na de periode van 4 jaar en moeten de instanties adequate technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen voorzien ter bescherming van de persoonsgegevens.

INHOUDSTAFEL

Management-samenvatting 4
I. Analyse – Wettelijk kader 14
II. Analyse - De rechtspraak van de Algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de raad van State 17
A. Standpunt van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 17
1. De interpretatie van de artikelen 25, 26 en 28 van Bestuurstaalwet 17
2. Het aanleggen van een taalregister 19
3. De bijzondere rol van de algemene vergadering van de van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 21
B. Draagwijdte van de arresten van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 22
1. Het gezag van gewijsde van de arresten van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 22
2. Een incidentele beoordeling van (de toepassing van) de Bestuurstaalwet door de burgerlijke rechter blijft nog steeds mogelijk 25
III. Behandeling van de concrete vragen 26
A. Vraag 1: Over de draagwijdte van de arresten van de Raad van State en de eventuele toepassing ervan op de taalgrensgemeenten 26
1. De draagwijdte van de arresten van de Raad van State 26
2. Strekken de arresten van de Raad van State zich ook uit tot de taalgrensgemeenten? 26
B. Vragen 2 t.e.m. 4: Over de verdere toepassing van de Omzendbrieven en de gevolgen daarvan 28
1. Kunnen de Omzendbrieven buiten toepassing gelaten worden? 29
2. Wat zijn de gevolgen indien de toezichthoudende overheid zich blijft steunen op de interpretatie van de Bestuurstaalwet die wordt aangenomen in de Omzendbrieven? 30
C. Vragen 5 t.e.m. 8: Over de incidentele beoordeling door de burgerlijke rechter 33
1. De piste van de burgerlijke rechter 33
2. Voor- en nadelen verbonden aan deze piste 33
3. Noodzaak om het standpunt van de toezichthoudende overheid af te stemmen op het standpunt dat in rechte wordt verdedigd 35
D. Vragen 9, 11, 12, 13 en 16: Over de mogelijkheid om een bijkomende omzendbrief uit te vaardigen 36
1. Is het mogelijk om een bijkomende omzendbrief aan te nemen? 36
2. Welke bijkomende voorwaarden kunnen worden opgelegd? 38
3. De gevolgen van de vernietiging van een nieuwe omzendbrief 40
E. Vragen 10, 14 en 15: Over de aanleg van een taalregister 41
1. Is het noodzakelijk dat de Vlaamse overheid rekening houdt met de taalaanhorigheid zoals vastgelegd in een taalregister? 41
2. Wat zijn de implicaties van een register op Vlaams niveau? 42
3. Aan welke voorwaarden moet een register voldoen om volledig GDPR conform te zijn? 43
(a) Verwerkingsverantwoordelijkheid en protocolverplichtingen 44
(b) De beginselen van de gegevensverwerking 45
b.1. De rechtsgrond 46
b.2. Informatieverplichting 49
b.3. Bewaartermijn 49
b.4. Technische en organisatorische maatregelen 50

I. ANALYSE – WETTELIJK KADER

1 De Bestuurstaalwet regelt het taalgebruik in bestuurszaken, onder meer in de rand- en taalgrensgemeenten, ook wel "faciliteitengemeenten" genoemd.

2 De relevante bepalingen van de Bestuurstaalwet, die van toepassing zijn in de rand- en de taalgrensgemeenten, zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

Wij focussen daarbij op de bepalingen die betrekking hebben op het taalgebruik in de betrekkingen met particulieren in de randgemeenten en op de bepalingen inzake het taalgebruik in de akten, getuigschriften, verklaringen, machtigingen, vergunningen en akten die door de overheid worden opgesteld ten behoeve van een particulier in de randgemeenten. De bepalingen die uit de Bestuurstaalwet die betrekking hebben op het taalgebruik in "de berichten, mededelingen en formulieren die voor het publiek bestemd zijn" worden in dit advies buiten beschouwing gelaten. Het probleem van de interpretatie van de Bestuurstaalwet, dat aanleiding heeft gegeven tot de in dit advies besproken rechtspraak van de algemene vergadering van de Raad van State, stelt zich immers concreet in het kader van een *geïndividualiseerd* contact tussen de overheid en een particulier, en niet wanneer het gaat algemene communicatie van de overheid naar een breed, niet-geïndividualiseerd publiek.

Taalgebruik in bestuurszaken in de faciliteitengemeenten		
Communicatie	**Randgemeenten**	**Taalgrensgemeenten**
Betrekkingen met particulieren	**Art. 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.	**Art. 12, derde lid:** In de taalgrensgemeenten wenden de diensten zich tot de particulieren in die van beide talen - het Nederlands of het Frans - waarvan de betrokkenen zich hebben bediend of het gebruik hebben gevraagd.
Aan particulieren uitgereikte getuigschriften, verklaringen, machtigingen en vergunningen	**Art. 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	**Art. 14. §** 1. Iedere plaatselijke dienst, die in het Nederlandse of in het Franse taalgebied gevestigd is, stelt de aan de particulieren uit te reiken getuigschriften, […][1] in de taal van zijn gebied. […] § 2. In afwijking van § 1, wordt het bescheid, naar gelang van de wens van de belanghebbende, gesteld :[…] b) in het Nederlands of in het Frans, wanneer de dienst gevestigd is in een taalgrensgemeente.

[1] Bij arrest nr. 14.241 van 12 augustus 1970, heeft de Raad van State artikel 14, § 2, b) vernietigd voor zover het de verklaringen, machtigingen en vergunningen betreft.

Aan particulieren uitgereikte akten	**Art. 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. **Art. 30:** In de gemeenten Sint-Genesius-Rode en Wezembeek-Oppem worden de akten gesteld in het Nederlands. Iedere belanghebbende kan daarvan, zonder bijkomende onkosten 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 bekomen.	**Art. 13, derde lid:** In afwijking van het tweede lid[2], kan ieder belanghebbende in de gemeenten uit het Malmedyse en in de taalgrensgemeenten, zonder bijkomende onkosten 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 :

3 Krachtens artikel 36, §2, eerste lid van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dienen de diensten van de Vlaamse overheid voor wat betreft "de gemeenten met een speciale taalregeling" (i.e. de rand- en taalgrensgemeenten) de taalregeling toe te passen die door de Bestuurstaalwet is opgelegd aan de plaatselijke diensten van die gemeenten, voor de berichten, mededelingen en formulieren die bestemd zijn voor het publiek, voor de betrekkingen met particulieren en voor het opstellen van akten, getuigschriften, verklaringen en vergunningen[3].

4 De hierboven vermelde bepalingen van de Bestuurstaalwet verduidelijken niet wanneer de overheid moet worden geacht kennis te hebben van "de door betrokkene gebruikte taal", c.q. de taal "waarvan de betrokkenen zich hebben bediend of het gebruik hebben gevraagd" en zij omschrijven evenmin 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. In de praktijk worden verschillende interpretaties naar voren geschoven[4]:

1. Een eerste interpretatie gaat ervan uit dat de administratie de taal van een particulier niet op voorhand kan kennen, en neemt ook aan dat er een strikt verbod bestaat om een eventuele taalvoorkeur van de inwoners te registreren. Aangezien, in die opvatting, de administratie onmogelijk kennis kan hebben van de taalvoorkeur van de particulier, geldt het vermoeden *juris*

[2] Dit lid luidt als volgt: "*Iedere belanghebbende, die er de noodzaak van aantoont, kan zich kosteloos een gewaarmerkte vertaling in het Nederlands, in het Frans of in het Duits, naar gelang van het geval, laten uitreiken. Die vertaling heeft waarde van uitgifte of van gelijkluidend afschrift. De belanghebbende vraagt ze aan de gouverneur van de provincie van zijn woonplaats of, indien het een vertaling in het Duits geldt, aan de gouverneur van de provincie Luik.*"
[3] Zie in gelijkaardige zin ook artikel 34, §1, derde lid, van de Bestuurstaalwet, m.b.t. de "gewestelijke diensten".
[4] Zie hierover M. NATUS, "De interpretatie van de bestuurstaalwet in de randgemeenten: de recente rechtspraak van de Raad van State kritisch bekeken en een voorstel tot alternatief", *CDPK* 2019, 5.

tantum dat de particulier de taal van het gebied gebruikt (i.e. het Nederlands in het Nederlandse taalgebied). Franstalige inwoners van faciliteitengemeenten kunnen weliswaar verzoeken om in het Frans te worden bediend, maar zij moeten die vraag bij elk contact opnieuw herhalen. Dit is de interpretatie van de Omzendbrief BA 97/22 van 16 december 1997 (omzendbrief Peeters), die nadien bevestigd werd in de Omzendbrief BA-2005/03 van 8 juli 2005 (omzendbrief Keulen) en de Omzendbrief BB 2010/03 van 11 mei 2010 (omzendbrief Bourgeois) (hierna gezamenlijk de "**Omzendbrieven**"). Deze interpretatie vertrekt vanuit de premisse dat de faciliteiten bedoeld zijn als integratiebevorderende maatregelen, die per definitie een uitdovend karakter hebben. Aangezien het om een uitzondering gaat op de eentaligheid van een taalgebied, dienen de faciliteiten strikt geïnterpreteerd te worden;

2. Een tweede interpretatie gaat ervan uit dat er een inspanningsverplichting rust op de administratie om de taal van een particulier waartoe zij zich richt, te achterhalen op basis van gegevens waarover zij beschikt in het kader van de uitoefening van haar eigen bevoegdheden. Dit betekent dat een administratie de taal van een particulier kan vaststellen aan de hand van de eerdere betrekkingen met deze particulier. Indien de taal van een particulier niet bekend is, geldt het vermoeden *juris tantum* volgens hetwelk dat de particulier de taal van het gebied gebruikt (i.e. het Nederlands in het Nederlandse taalgebied). Deze interpretatie vindt grondslag in de adviespraktijk van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht (VCT).

3. Een derde interpretatie gaat ervan uit dat de administratie de taal van een particulier wel degelijk op voorhand kan kennen, omdat zij een taalregister bijhoudt waarin zij de taalvoorkeur van de particulier registreert. Een particulier dient de administratie in voorkomend geval "op redelijk geregelde tijdstippen" op de hoogte te brengen dat hij/zij in het Frans wenst te worden bediend. De taalkeuze geldt vervolgens gedurende een bepaalde termijn, bvb. een termijn van vier jaar, te rekenen vanaf de ontvangst of de neerlegging van een brief die de particulier met dat doel aan het gemeentebestuur heeft overgemaakt. De administratie dient deze taalkeuze te registreren en dient hiermee bij latere contacten rekening te houden. Deze interpretatie wordt door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State naar voren geschoven. Deze rechtspraak wordt hieronder nader toegelicht (**Titel II**).

4. Een vierde interpretatie gaat ervan uit dat particulieren die één keer de wens te kennen hebben gegeven om in het Frans te worden bediend, vervolgens ook automatisch en voor altijd opnieuw in het Frans bediend moeten worden. Dit is een interpretatie die door bepaalde particulieren en organisaties uit de randgemeenten wordt vooropgesteld. Deze interpretatie vindt ook weerslag in een arrest van het Hof van Cassatie van 6 december 2018 (zie hierover ook *infra*, **nr. 33**).

II. ANALYSE - DE RECHTSPRAAK VAN DE ALGEMENE VERGADERING VAN DE AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

A. STANDPUNT VAN DE ALGEMENE VERGADERING VAN DE AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

1. DE INTERPRETATIE VAN DE ARTIKELEN 25, 26 EN 28 VAN BESTUURSTAALWET

5 In de arresten nrs. 227.775 en 227.776 van 20 juni 2014 heeft de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna afgekort als "de Raad van State") zich uitgesproken over de interpretatie van de op de randgemeenten van toepassing zijnde artikelen 25, 26 en 28 van Bestuurstaalwet.

6 In deze arresten oordeelt de Raad van State dat, rekening houdend met "de ruimere context van de taalregeling in België", de interpretatie van de rechten van de personen die in de randgemeenten wonen en die in hun betrekkingen met de gemeentelijke overheid het Frans wensen te gebruiken, moet stroken met de voorrangsstatus van het Nederlands in die gemeenten en met de wil van de grondwetgever en van de bijzondere wetgever, die er volgens de Raad van State "*steeds in heeft bestaan het eentalig karakter van het Nederlandse taalgebied te bevestigen, maar de particulieren van de randgemeenten evenwel toe te laten om de Franse taal te gebruiken in hun betrekkingen met de gemeentelijke overheid*". Teneinde deze eentaligheid bestaanbaar te maken met de aldus erkende faciliteiten dient volgens de Raad van State een "billijk evenwicht" te worden gevonden tussen de in het geding zijnde belangen[5].

7 De interpretatie volgens welke het zou volstaan dat particulieren die één keer de wens te kennen hebben gegeven om in het Frans te worden bediend, vervolgens ook automatisch en voor altijd opnieuw de documenten in het Frans zouden ontvangen, is volgens de algemene vergadering van de Raad van State niet verenigbaar met de voorrangsstatus van het Nederlands in het Nederlandse taalgebied[6].

8 De interpretatie van de Vlaamse Regering, die erin bestaat dat een particulier, telkens hij in het Frans bediend wenst te worden, welbepaalde stappen moet ondernemen, houdt volgens de algemene vergadering van de Raad van State dan weer een "onevenredige inperking" in van de rechten die door de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet gewaarborgd worden[7].

9 Om rekening te houden zowel met de voorrangsstatus van het Nederlands in het eentalig Nederlands taalgebied als met de rechten die in de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet aan de particulieren van de randgemeenten worden gewaarborgd, moet volgens de Raad van State, bij afwezigheid van een specifiek verzoek van de particulier aan de gemeentelijke overheid, die overheid terugvallen op wat zij over het taalgebruik van de particulier weet. Die particulier is volgens de Raad van State evenwel ertoe gehouden om "op redelijk geregelde tijdstippen" het bestuur ervan op de hoogte te brengen dat hij in het Frans wenst te worden bediend. De overheid dient "te refereren" aan die keuze[8].

---

[5] RvS nr. 227.775 van 20 juni 2014, overw; 15.2.
[6] RvS nr. 227.775 van 20 juni 2014, overw; 15.2.
[7] RvS nr. 227.775 van 20 juni 2014, overw; 15.2.
[8] RvS nr. 227.775 van 20 juni 2014, overw; 15.2.

10 De Raad van State ging echter nog verder en koppelt in de voormelde arresten van 20 juni 2014 ook verschillende voorwaarden en modaliteiten aan (de registratie van) deze taalkeuze, die (net zoals de principiële mogelijkheid van taalregistratie en de verplichting om daarmee rekening te houden) als zodanig geen enkele grondslag vinden in de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet. De Raad van State heeft in zijn arresten van 20 juni 2014 immers een concrete termijn van vier jaar vastgesteld, gedurende dewelke de taalkeuze geldt. Daarnaast heeft de Raad van State zelfs beschreven, weze het summier, hoe die taalkeuze en de registratie daarvan, geformaliseerd kan worden. Uit de arresten nrs. 227.775 en 227.776 van 20 juni 2014 blijkt immers;

- dat de overheid "alleen" kennis kan nemen van de taalvoorkeur "*aan de hand van een brief die de particulier met dat doel naar het gemeentebestuur zendt of aldaar neerlegt*".
- dat de taalkeuze geldt "*gedurende een redelijke termijn, namelijk gedurende een termijn van vier jaar, te rekenen vanaf de ontvangst of de neerlegging van de bedoelde brief bij het gemeentebestuur*";
- dat een particulier ná het verstrijken van de termijn van vier jaar "*met een nieuwe brief aan het gemeentebestuur zijn keuze [kan] hernieuwen, telkens voor een nieuwe termijn van vier jaar*";
- dat "*een bewijs van ontvangst of neerlegging van de brief telkens door het gemeentebestuur onverwijld naar de betrokken particulier [moet worden] gezonden*".

Nog daargelaten de vraag of de "interpretatie" die de Raad van State aldus aan de Bestuurstaalwet heeft gegeven, en op grond waarvan een taalkeuze en -registratie mogelijk wordt geacht, met het grondwettelijk bestel, waaronder de voorrang van het Nederlands in het eentalig Nederlandstalig taalgebied waartoe de betrokken gemeente behoren, en de Bestuurstaalwet zelf verenigbaar is, is het een objectieve vaststelling dat, werkelijk nergens in de Bestuurstaalwet, een termijn wordt vermeld en/of een procedure wordt vastgesteld om een taalkeuze te maken en ze van overheidswege te registreren.

11 Door, *a fortiori* in de gekende context, dergelijke ingrijpende voorwaarden toe voegen aan de Bestuurstaalwet die daarin simpelweg niet kunnen worden gelezen, is de Raad van State o.i. zijn rol "*om verschillen in de interpretatie van de wetten die van toepassing zijn in de zaken die hem worden voorgelegd te beslechten*"[9] (ver) te buiten gegaan en heeft dit administratief rechtscollege zich in wezen op het terrein van de federale wetgever begeven, die als enige bevoegd is om het taalgebruik in bestuurszaken in de randgemeenten te regelen.

12 Het voorgaande heeft de Raad van State er echter niet van weerhouden om de bovenvermelde interpretatie van de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet herhaaldelijk te bevestigen[10]. Volgens de Raad van State gaat het om een interpretatie die "*sindsdien [i.e. sinds 20 juni 2014] aan de rechten van de personen die in de randgemeenten wonen, behoort te worden gegeven en waaraan de Vlaamse Regering niet mag voorbijgaan*"[11]. In het licht van de huidige rechtspraak achten wij het dan ook zeer onwaarschijnlijk dat de (taalparitair samengestelde) algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nog zou terugkomen op zijn standpunt over de interpretatie

[9] Cf. RvS nr. 245.055 van 2 juli 2019.
[10] Deze interpretatie is door de Algemene vergadering van de Raad van State bevestigd in het arrest nr. 237.209 van 30 januari 2017, het arrest nr. 237.211 van 30 januari 2017, de arresten nrs. 241.512 t.e.m. 241514 van 17 mei 2018, de arresten nrs. 245.052 t.e.m. 245.055 van 2 juli 2019 en recent nog in de arresten nrs. 251.570 t.e.m. 251.574 van 22 september 2021.
[11] RvS nrs. 251.570 t.e.m. 251.574 van 22 september 2021. In dezelfde zin nr. 237.211 van 30 januari 2017.

van de artikelen 25, 26 en 28 van Bestuurstaalwet. Hoewel wij daarop vanzelfsprekend geen voorafnames kunnen doen, worden wij in die overtuiging gesterkt door het feit dat diezelfde Raad van State, meermaals en soms zelfs tegen het (gezamenlijk) advies van zijn auditeurs in, alles behalve bereid blijkt te zijn om het Grondwettelijk Hof prejudicieel te ondervragen over de "interpretatie" die hij zelf aan de Bestuurstaalwet heeft gegeven (zie hierover ook *infra*, **nr. 19 e.v.**).

2. HET AANLEGGEN VAN EEN TAALREGISTER

13 Zoals de Raad van State ook zelf aangeeft in zijn rechtspraak, heeft de voorgestane interpretatie van de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet noodzakelijkerwijs tot gevolg "*dat een of andere vorm van registratie van de vier jaar geldende taalvoorkeur mogelijk moet zijn*"[12].

14 De Raad van State gaat daarmee in tegen het standpunt dat wordt ingenomen in de Omzendbrief BB 2010/03 van 11 mei 2010 (omzendbrief Bourgeois), volgens dewelke er een strikt verbod is om een eventuele taalvoorkeur van de inwoners te registreren. In deze omzendbrief wordt vooropgesteld dat het registreren van de taalvoorkeur van inwoners, "met de bedoeling een automatische taalkeuze te maken", zou neerkomen op het invoeren van een ongrondwettig stelsel van tweetaligheid. Volgens de Raad van State zou echter niet blijken dat zo een registratie "*op zich reeds aanleiding geeft of dreigt te geven tot het creëren van een zogenaamde "subnationaliteit*"[13]. Uit artikel 4 van de Grondwet zou bovendien geen algemeen verbod voortvloeien om een eventuele taalvoorkeur van de inwoners te registreren. Dit wordt door de Raad van State zo gepostuleerd, zonder dat dit verder wordt toegelicht.

15 Uit de arresten van de Raad van State kan o.i. niet worden afgeleid dat een initiatief van de gemeente om de taalvoorkeur van alle inwoners te registreren voortaan zonder meer zou toegelaten zijn. De Raad van State heeft enkel aanvaard dat "*een of andere vorm van registratie van de vier jaar geldende taalvoorkeur mogelijk moet zijn*", d.w.z. dat de taalvoorkeur van de inwoners van de randgemeenten die uitdrukkelijk – en uit eigen beweging (cf. *infra*, **nr. 16**) – gevraagd hebben om in het Frans te worden bediend, mag worden bijgehouden, en dit slechts voor een (hernieuwbare) periode van vier jaar.

16 De Raad van State benadrukt in zijn rechtspraak voorts dat gemeenten niet mogen optreden als "pleitbezorgers" van taalregistratie voor Franstaligen. Het optreden van de gemeenten behoort volgens de Raad van State "essentieel lijdzaam en receptief" te blijven[14]. Dit komt erop neer dat gemeenten hun inwoners mogen inlichten over de mogelijkheid om ervoor te kiezen in het Frans te worden bediend en over de manier waarop deze keuze wordt gedaan, maar ze moeten zich volgens de Raad van State beperken tot een "algemene mededeling van openbaar belang" via de website of het gemeentelijk infoblad. Ze mogen niet rechtstreeks en individueel een typebrief of uitnodigingsbrief richten aan de inwoners waarmee zij aangespoord of uitgenodigd worden om hun keuze te maken of te hernieuwen. Dat zou volgens de Raad van State "taalproselitisme" uitmaken[15].

---

[12] Zie bv. RvS nr. 251.570 van 22 september 2021 en nr. 245.055 van 2 juli 2019.
[13] Cf. RvS nr. 251.570 van 22 september 2021.
[14] Cf. RvS nr. 251.570 van 22 september 2021.
[15] Cf. RvS nr. 251.570 van 22 september 2021.

17 Een problematiek die nog niet aan bod is gekomen in de rechtspraak van de algemene vergadering van de Raad van State – en die als zodanig niet het voorwerp uitmaakt van de voorliggende adviesvraag – is of er *überhaupt* een wettelijke of decretale grondslag voorhanden is die een verwerking van persoonsgegevens door de gemeenten (i.e. het bijhouden van de taalvoorkeur van een inwoner van een randgemeente voor een hernieuwbare periode van vier jaar) toelaat.

Een dergelijke verwerking van persoonsgegevens met het oog op het bijhouden van een taalregister houdt immers een inmenging in het recht op privéleven in waarop het in artikel 22 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel van toepassing is. Op dit ogenblik lijkt er, in de huidige stand van de wetgeving, in de Bestuurstaalwet echter geen sprake te zijn van een wettelijke of decretale grondslag die een dergelijke verwerking van persoonsgegevens door de gemeenten uitdrukkelijk zou toelaten of voldoende zou omkaderen. Uit de arresten van de Raad van State zou afgeleid kunnen worden dat de mogelijkheid om te voorzien in "*een of andere vorm van registratie van de vier jaar geldende taalvoorkeur*"[16] moet worden gezocht in de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet. O.i. is het twijfelachtig of hierin een rechtsgrond, laat staan een afdoende rechtsgrond gelezen kan worden voor het organiseren van een taalregister en voor de verwerking van persoonsgegevens in dat verband (zie hierover ook *infra*, **nrs. 90-92**). Minstens dient te worden vastgesteld dat deze wetsbepalingen niet voldoen aan het uit artikel 22 van de Grondwet voortvloeiende legaliteitsbeginsel, op grond waarvan volgens de afdeling wetgeving van de Raad van State minstens de volgende essentiële elementen van de gegevensverwerking in de formele wet moeten zijn opgenomen[17]:

- de categorie van verwerkte gegevens;
- de categorie van betrokken personen;
- de met de verwerking nagestreefde doelstelling;
- de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en
- de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

In de adviespraktijk van de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) worden dan weer de volgende elementen als essentieel beschouwd:

- de precieze doeleinde(n) van de verwerking;
- de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n);
- de categorieën verwerkte gegevens;
- de categorieën betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt;
- de bewaartermijn van de gegevens;
- de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie hun gegevens worden meegedeeld, de omstandigheden waarin en de redenen waarvoor ze zullen worden meegedeeld; en
- alle maatregelen om een rechtmatige en eerlijke verwerking van persoonsgegevens te waarborgen.[18]

Geen van deze elementen is opgenomen in de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet.

---

[16] Cf. de bewoordingen van de algemene vergadering van de Raad van State.
[17] 3 Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119.
[18] Zie bv. GBA 15 mei 2020, "*Advies 41/2020 betreffende het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de vertegenwoordiging inzake octrooien & Ontwerp van koninklijk besluit houdende het tuchtreglement van toepassing op octrooigemachtigden*".

Prima facie[19] zien wij ook geen andere rechtsgrond die een dergelijke verwerking zou toelaten. De wet van 8 augustus 1983 "tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen" bevat alvast geen bepaling die toelaat dat informatie m.b.t. de taal van een persoon wordt bijgehouden[20]. Het koninklijk besluit van 16 juli 1992 "tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister" evenmin.[21] Met andere woorden, bij gebrek aan een expliciete wettelijke grondslag die een verwerking van persoonsgegevens in het kader van een taalregister zou toelaten en die de essentiële elementen van de gegevensverwerking bepaalt, lijkt het op dit moment niet mogelijk voor de gemeenten om zo een register bij te houden.

18 Wij zijn zo vrij erop te wijzen dat deze vaststelling mogelijks nog opportuniteiten biedt in het kader van het administratief toezicht dat op de betrokken gemeenten wordt uitgeoefend. Wij bespreken dit graag verder met u en zijn graag bereid om dit nader te onderzoeken.

3. DE BIJZONDERE ROL VAN DE ALGEMENE VERGADERING VAN DE VAN DE AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

19 De Raad van State blijkt niet bereid om het Grondwettelijk Hof te ondervragen over de grondwettigheid van de voorgestane interpretatie van de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet.

20 De Raad van State beschouwt zichzelf immers als zijnde door de Grondwetgever en de bijzondere wetgever belast met het beëindigen van "*de herhaalde betwistingen in de loop van de laatste jaren met betrekking tot de weigeringen tot benoeming van burgemeesters van de randgemeenten*", en met het verzekeren van "*de pacificatie tussen de gemeenschappen*"[22]. Volgens de Raad van State gaat het om een exclusieve bevoegdheid "*die in het kader van de zesde staatshervorming speciaal aan de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak – en niet aan enige andere rechter – werd toevertrouwd om, met het oog op een effectieve beëindiging van de herhaalde betwistingen ter zake, te komen tot een noodzakelijk evenwicht tussen de belangen van de verschillende gemeenschappen en gewesten binnen de Belgische Staat en bij te dragen tot de communautaire vrede*"[23]. De Raad van State houdt vanuit die optiek, zo blijkt, erg vast aan de rechtspraak die hij zelf in de arresten 227.775 en 227.776 van 20 juni 2014 werd gevestigd. Kennelijk leeft bij de Raad van State niet de intentie om het Grondwettelijk Hof hierover enigszins standpunt te laten innemen.

21 Dit standpunt is o.i. zeer betwistbaar. In de mate dat de Raad van State verwijst naar het arrest nr. 57/2014 van het Grondwettelijk Hof van 3 april 2014, dient te worden vastgesteld dat het Hof enkel oordeelde dat het niet bevoegd is om zich uit te spreken over een verschil in behandeling of een

[19] Aangezien dit het voorwerp van de huidige adviesvraag overstijgt, hebben wij hier geen omstandig onderzoek naar gevoerd. Indien u dit wenst, kunnen wij dit vanzelfsprekend nader bekijken.
[20] De "taal" van een inwoner maakt alvast geen deel uit van de informatie die krachtens artikel 3 van de wet van 8 augustus 1983 in het Rijksregister wordt opgenomen en bewaard.
[21] De "taal" van een inwoner maakt alvast geen deel uit van "de informatie betreffende de Belgen en de vreemdelingen" die krachtens artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 wordt opgenomen in de bevolkingsregisters of in het vreemdelingenregister.
[22] RvS nrs. 245.052 t.e.m. 245.055 van 2 juli 2019.
[23] RvS nrs. 251.570 t.e.m. 251.574 van 22 september 2021.

beperking van een grondrecht voortvloeiende uit een door de Grondwetgever zelf gemaakte keuze. Er kan worden aangenomen dat het de wil van de (grond)wetgever was om de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd te maken voor de geschillen in de randgemeenten die verband houden met (de interpretatie van) de bepalingen van de Bestuurstaalwet. Daaruit vloeit echter niet uit voort dat de Bestuurstaalwet, zoals geïnterpreteerd door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft, niet langer vatbaar zou zijn om, binnen de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof, door dat Hof op zijn grondwettigheid te worden getoetst. De bijzondere wet van 19 juli 2012 houdende de wijziging van de zgn. Pacificatiewet en de BWHI[24], waardoor de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd is gemaakt voor de beslechting van de geschillen met betrekking tot de randgemeenten, ging alvast niet gepaard met een wijziging van artikel 142 van de Grondwet en/of de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

B. DRAAGWIJDTE VAN DE ARRESTEN VAN DE ALGEMENE VERGADERING VAN DE AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

1. HET GEZAG VAN GEWIJSDE VAN DE ARRESTEN VAN DE ALGEMENE VERGADERING VAN DE AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

22 Wat de draagwijdte van de hierboven vermelde arresten van de Raad van State betreft, moet in de eerste plaats rekening worden gehouden met het zgn. “gezag van gewijsde” dat aan deze arresten kleeft.

23 Algemeen kan worden gesteld dat het arrest waarbij de Raad van State de beslissing van een administratieve overheid vernietigt[25] (of schorst[26]) een *erga omnes*-werking heeft[27]. De uitspraak geldt bovendien als waarheid en de beslechte rechtspunten zullen niet opnieuw in vraag kunnen worden gesteld[28].

24 Het gezag van gewijsde strekt zich niet alleen uitstrekt tot het beschikkende gedeelte van het arrest maar ook tot de overwegingen van het arrest die er de “noodzakelijke en onlosmakelijke ondersteuning voor vormen”[29]. Het zijn die overwegingen die immers de draagwijdte zullen preciseren van de verplichtingen die rusten op de overheid na het vernietigingsarrest[30]. Anders gezegd, de motieven van het vernietigingsarrest hebben slechts gezag van gewijsde ten aanzien van de inhoud

---

[24] Bijzondere wet van 19 juli 2012 “houdende wijziging van de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen (de zogenaamde " pacificatiewet ") en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de benoeming van de burgemeesters van de randgemeenten betreft”. *BS* 22 augustus 2012.

[25] Cf. RvS nr. 227.775 van 20 juni 2014; nr. 237.209 van 30 januari 2017; nr. 237.211 van 30 januari 2017; nrs. 245.052 t.e.m. 245.055 van 2 juli 2019 en nrs. 251.570 t.e.m. 251.574 van 22 september 2021

[26] Cf. RvS nrs. 241.512 t.e.m. 241514 van 17 mei 2018.

[27] Een verwerpingsarrest wordt daarentegen geacht slechts een beperkt gezag van gewijsde te hebben. Dit houdt enkel in dat de verzoeker voor de Raad van State niet opnieuw hetzelfde middel kan inroepen tegen dezelfde akte. Zie bv. RvS nr. 227.776 van 20 juni 2014; nr. 237.209 en 237.211 van 30 januari 2017.

[28] A. MAST, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2012, 1149. J. SALMON, *Le conseil d’état de Belgique*, Bruylant, Brussel, 2012, 2158.

[29] Cf. RvS nr. 227.776 van 20 juni 2014

[30] I. COOREMANS, D. LINDEMANS en L. PEETERS, Administratieve rechtsbibliotheek. De tenuitvoerlegging van arresten van de Raad van State, Die Keure, Brugge, 2012, 14.

van het beschikkende gedeelte van de uitspraak en dit slechts in de mate dat zij er de noodzakelijke juridische steun voor vormen. *A contrario* vloeit daaruit voort dat het gezag van gewijsde zich dus niet uitstrekt tot “overtollige” motieven die niet determinerend zijn geweest voor de vernietiging van de bestuurshandeling[31].

25 Wat betreft het vernietigingsarrest nr. 227.775 van 20 juni 2014 kon nog worden geargumenteerd dat de interpretatie door de Raad van State van de bepalingen van de Bestuurstaalwet een overtollige motief is dat niet noodzakelijk was voor de vernietiging van de bestreden beslissing, zodat hieraan geen gezag van gewijsde kleeft[32].

26 Dit gaat o.i. echter niet op voor de latere schorsings- en vernietigingsarresten, waar de interpretatie van de artikelen 25, 26; 28 en 30 van de Bestuurstaalwet o.i. wel degelijk determinerend is geweest voor de schorsing en/of vernietiging van de bestreden bestuurshandelingen, zodat het gezag van gewijsde van dit motief zich in de voorliggende zaken wel degelijk aan het Vlaamse Gewest opdringt.

27 Daarmee is echter niet gezegd dat aan deze arresten het karakter van een algemene afdwingbare rechtsregel zou moeten worden toegekend, die zich voortaan zonder meer aan het Vlaamse Gewest zou opdringen. Hier anders over oordelen zou er o.i. op neerkomen dat aan de arresten van de Raad van State, in strijd met artikel 6 Ger.W., het karakter van een algemene en als regel geldende beschikking zou worden verleend[33]. Evenmin is het zo dat de arresten van de Raad van State een authentieke interpretatie vormen van de artikelen 25, 26; 28 en 30 van de Bestuurstaalwet[34]. Overeenkomstig artikel 84 van de Grondwet komt het alleen de (federale) wetgever toe om een authentieke, d.i. een voor iedereen algemeen bindende, uitlegging van de wetten te geven.

28 Het gezag van gewijsde van een arrest van de Raad van State blijft dan ook beperkt tot het voorwerp waarover de rechter zich formeel heeft uitgesproken[35]. Om zich op het gezag van gewijsde van de eerdere arresten van de Raad van State te kunnen beroepen, is vereist dat[36]:

- de gevorderde zaak dezelfde is;
- de vordering op dezelfde oorzaak berust; en
- de vordering tussen dezelfde partijen bestaat die in dezelfde hoedanigheid optreden.

---

[31] J. SALMON, *Le conseil d’état de Belgique*, Bruylant, Brussel, 2012, 2159.

[32] In dit arrest stelde de Algemene vergadering van de Raad van State vast dat mevrouw Caprasse op het tijdstip van de weigering van haar benoeming nog geen verkiezingen had georganiseerd en dat de verwijten luidens welke ze van plan was de oproepingsbrieven in het Frans te versturen, niet voldoende draagkrachtig waren om haar niet-benoeming te verantwoorden, omdat ze enkel op vermoedens steunden. Bijgevolg deed de de Raad van State de weigering om deze kandidaat te benoemen teniet, wat leidde tot de definitieve benoeming van mevrouw Caprasse als burgemeester van de gemeente Kraainem. Er kan geargumenteerd dat dit arrest enkel in dat opzicht gezag van gewijsde heeft.

[33] Zo oordeelde het Hof van Cassatie reeds dat het Hof van beroep te Luik het karakter van een algemene en als regel geldende beschikking verleent aan een arrest van de Raad van State in zoverre het een middel verwierp waarin de schending werd aangevoerd van de artikelen 10, 11 en 172 Grondwet, door alleen de motivering weer te geven van een arrest van de Raad van State betreffende "de schending van de grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie door een soortgelijke verordening als die waarop het geding betrekking heeft, en door te beslissen dat die beslissing "terecht" uitspraak doet "op grond van dezelfde onderscheidingscriteria". *Cass.* 3 januari 2013, C.12.0172.F, beschikbaar op www.juridat.be.

[34] Zie in die zin bv. RvS nr. 227.776 van 20 juni 2014.

[35] RvS (Algemene vergadering), nr. 227.776 van 20 juni 2014, Thiéry, overweging 12. In dezelfde zin RvS nr. 129.605 van 23 maart 2003; nr. 225.257 van 25 oktober 2013

[36] Cf. artikel 23 Ger.W. In die zin RvS nr. 40.540 van 30 september 1992 en nr. 121.071 van 27 juni 2003.

Omgekeerd, indien *niet* aan deze voorwaarden is voldaan (bv. omdat het voorwerp van de vordering verschilt) dringt het gezag van gewijsde van de eerdere arresten van de Raad van State zich, strikt genomen (zie echter *infra*, **nr. 29**), niet op aan het Vlaamse Gewest. In het niet-benoemingsarrest van de heer Thiéry van 20 juni 2014 formeerde de algemene vergadering van de Raad van State dit zelf nog als volgt:

> "dat uit de enkele omstandigheid dat sommige rechtspraak en rechtsleer de Bestuurstaalwet anders interpreteert, als zodanig geen verplichtingen voortvloeien voor de administratieve overheden. Die overheden zijn enkel gebonden door rechterlijke beslissingen waarbij zij partij zijn en die kracht van gewijsde hebben verkregen"[37].

Deze vaststelling gaat *in se* ook op voor de huidige rechtspraak van de algemene vergadering van de Raad van State over de interpretatie van de artikelen 25, 26, 28 en 30 van de Bestuurstaalwet. In dat verband moet ook worden benadrukt dat de verschillende omzendbrieven van de Vlaamse overheid vooralsnog buiten schot zijn gebleven. Volgens de Raad van State maken deze omzendbrieven niet het voorwerp uit van de beroepen die aan de Raad werden voorgelegd[38]. Evenmin werd geoordeeld dat de er toepassing zou zijn gemaakt van de betrokken omzendbrieven, waardoor zij op grond van de in artikel 159 van de Grondwet vervatte exceptie van on(grond)wettigheid buiten toepassing zouden moeten worden gelaten[39].

29 In de praktijk kan er echter moeilijk omheen gegaan worden dat de interpretatie van de artikelen 25, 26, 28 en 30 van de Bestuurstaalwet in de rechtspraak van de Raad van State wel degelijk vaststaat, waardoor de Vlaamse Regering ter zake nog nauwelijks over enige appreciatiemarge beschikt. Zoals hierboven reeds werd benadrukt (cf. *supra*, **nr. 12**), is het weinig realistisch dat de Raad van State zal terugkomen op zijn eerdere rechtspraak. Eerdere pogingen van het Vlaamse Gewest om de Raad van State anders te laten oordelen, of zijn eigen interpretatie nog maar aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen in het licht van andere grondwetsbepalingen, zijn tot nu toe onsuccesvol gebleken. De Raad van State heeft daarbij reeds duidelijk laten verstaan dat het Vlaamse Gewest zich niet (langer) nuttig kan beroepen op arresten die dateren van vóór de arresten nrs. 227.775 en 227.776 van 20 juni 2014 met betrekking tot feiten die dateren van na deze datum[40]. De Raad van State heeft bovendien al meermaals het signaal gegeven dat het Vlaamse Gewest "niet mag voorbijgaan" aan de door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voorgestane interpretatie van de artikelen 25, 26; 28 en 30 van de Bestuurstaalwet[41], omdat dit volgens de Raad van State blijkbaar een interpretatie zou zijn die in overeenstemming is "de rechten van de personen die in de randgemeenten wonen".

30 In de mate dat wordt vastgehouden aan de interpretatie die wordt aangenomen in de Omzendbrieven stelt de Vlaamse overheid zich bijgevolg bloot aan het risico dat deze beslissingen consequent door de Raad van State zullen worden geschorst en/of vernietigd. Dit kan er op zijn beurt

[37] RvS nr. 227.776 van 20 juni 2014
[38] RvS nr. 227.776 van 20 juni 2014, overweging 41. In dezelfde zin RvS nr. 227.775 van 20 juni 2014, overweging 14.2.
[39] RvS nr. 227.776 van 20 juni 2014, overweging 41. In dezelfde zin RvS nr. 227.775 van 20 juni 2014, overweging 14.2.
[40] RvS nr. 251.570 van 22 september 2021.
[41] RvS nr. 251.570 22 september 2021. In dezelfde zin nr. 237.211 30 januari 2017.

toe leiden dat een verzoekende partij de eventuele schade die zij zou hebben geleden door de vastgestelde onwettigheid tracht te verhalen op de Vlaamse overheid (zie hierover *infra*, **nr. 49**)

2. EEN INCIDENTELE BEOORDELING VAN (DE TOEPASSING VAN) DE BESTUURSTAALWET DOOR DE BURGERLIJKE RECHTER BLIJFT NOG STEEDS MOGELIJK

31 Het feit dat de op taalvlak paritair samengestelde algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State door de (grond)wetgever bevoegd is gemaakt om het objectief contentieux over de taalgeschillen in de randgemeenten af te handelen[42], doet geen afbreuk aan het feit dat de burgerlijke hoven en rechtbanken uiteraard de natuurlijke rechter blijven voor geschillen over een subjectief recht, zodat een incidentele beoordeling van (de toepassing van) de Bestuurstaalwet door de burgerlijke rechter steeds mogelijk blijft. De uitspraken van de Raad van State hebben immers geen bindende kracht als precedent[43].

32 De arresten van de Raad van State vormen niettemin een sterk gezagsargument om, in het kader van andere procedures, de interpretatie van de Bestuurstaalwet die het Vlaamse Gewest erop nahoudt, en de wettigheid van de (zijdelings, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet) betrokken omzendbrieven, te betwisten. Daarbij dient er ook rekening mee gehouden te worden dat geschillen over een subjectief recht van een inwoner van een faciliteitengemeente in de regel voor een Franstalige rechtbank zullen worden gebracht, en het niet zeker is of die er een visie op zal nahouden die strookt met de interpretatie van de Bestuurstaalwet die het Vlaamse Gewest erop nahoudt[44].

33 Dat het nog steeds mogelijk is om tot een *andere* interpretatie van de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet te komen, blijkt overigens ook uit een arrest van het Hof van Cassatie van 6 december 2018, dat lijnrecht ingaat tegen de rechtspraak van de algemene vergadering, weliswaar niet op een manier die aansluiting zoekt bij de door het Vlaamse Gewest voorgestane interpretatie van de Bestuurstaalwet[45].

Zonder noemenswaardige motivering stelt het Hof dat, in afwijking van de principiële eentaligheid van het Nederlandse taalgebied, een Franstalige inwoner van een randgemeente die het gemeentebestuur te kennen geeft gebruik te willen maken van het Frans, het recht heeft dat de overheid (overigens niet enkel de lokale overheid) die taal gebruikt in alle administratieve betrekkingen, zonder die keuze te moeten verduidelijken of die keuze nogmaals te moeten meedelen in een latere betrekking of met regelmatige tussenpozen. In de rechtsleer wordt terecht opgemerkt, dat de afwezigheid van verdere

---

[42] Cf. artikel 13bis Nieuwe Gemeentewet (voor wat betreft de weigering tot benoeming van burgemeesters in de randgemeenten) en artikel 93 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (voor zaken ingeleid door personen uit de randgemeenten en waarvan het voorwerp gelokaliseerd of lokaliseerbaar is in de randgemeenten).

[43] Zo is het algemeen gekend dat er belangrijke tegenstellingen bestaan op het vlak van (de interpretatie van) grondrechten tussen de Raad van State en het Hof van Cassatie, zelfs wanneer de toetsen normen materieel identiek waren en het om precies dezelfde tekst ging. Cf. T. MOONEN, *De keuzes van het Grondwettelijk Hof. Argumenten bij de interpretatie van de Grondwet*, Brugge, Die Keure, 2015, 41 met verwijzing naar rechtspraak.

[44] Uiteraard zou het taalregime van een rechtbank geen invloed mogen hebben op het oordeel dat zij in rechte vormt, maar wij moeten niettemin vaststellen dat, bijvoorbeeld, alvast de taalparitair samengestelde algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State er een andere interpretatie van de Bestuurstaalwet op nahield dan de Nederlandstalige kamers van diezelfde Raad. Cf. de arresten nrs. 138.860 tot en met 138.864 van 23 december 2004 nr. 184.353 van 19 juni 2008.

[45] *Cass.* 6 december 2018, nr. C.18.0132.F.

motivering in een dergelijk symbooldossier problematisch is[46]. Dit arrest lijkt vooralsnog geen navolging te hebben gehad.

III. BEHANDELING VAN DE CONCRETE VRAGEN

34 In dit onderdeel gaan wij in op de door u gestelde vragen, in het licht van de bovenstaande analyse.

A. VRAAG 1: OVER DE DRAAGWIJDTE VAN DE ARRESTEN VAN DE RAAD VAN STATE EN DE EVENTUELE TOEPASSING ERVAN OP DE TAALGRENSGEMEENTEN[47]

1. DE DRAAGWIJDTE VAN DE ARRESTEN VAN DE RAAD VAN STATE

35 Wat betreft de algemene draagwijdte van de arresten van de Raad van State verwijzen wij in de eerste plaats naar de analyse hierboven (cf. *supra*, **Titel II**). Daaruit blijkt dat, vanuit een strikt juridisch oogpunt, er geargumenteerd kan worden dat uit de rechtspraak van de Raad van State als zodanig geen algemene verplichtingen voortvloeien voor het Vlaamse Gewest op het vlak van de toepassing van de Bestuurstaalwet[48]. In de praktijk zal de appreciatiemarge van het Vlaamse Gewest inzake de interpretatie van de artikelen 25, 26; 28 en 30 van de Bestuurstaalwet na de arresten van de Raad van State o.i. echter uiterst beperkt zijn. De door het Vlaamse Gewest voorgestane interpretatie van de Bestuurstaalwet werd immers al meermaals door de Raad van State afgewezen, en zij zal in de toekomst steeds opnieuw afgewezen worden, omdat deze interpretatie, volgens de recente rechtspraak van de Raad van State, op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan de rechten van de personen die in de randgemeenten wonen, terwijl de interpretatie van de Bestuurstaalwet die door de Raad van State werd vooropgesteld in de arresten nrs. 227.775 en 227.776 van 20 juni 2014, inmiddels al meermaals werd bijgevallen.

2. STREKKEN DE ARRESTEN VAN DE RAAD VAN STATE ZICH OOK UIT TOT DE TAALGRENSGEMEENTEN?

36 De vraag rijst of de arresten van de Raad van State voor *alle* faciliteitengemeenten gelden, m.i.v. de taalgrensgemeenten.

37 De algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is vooralsnog enkel gevat met betrekking tot de interpretatie van de bepalingen van de Bestuurstaalwet die van toepassing zijn op de *randgemeenten.* Strikt genomen, beperkte het onderzoek van de Raad van State zich dan ook tot de interpretatie van de artikelen 25, 26, 28 en 30 van de Bestuurstaalwet, die enkel op de randgemeenten van toepassing zijn. Op dit moment is het dus niet zo dat de interpretatie

[46] A. DE WEERDT en W. NAUDTS, "Taalkeuze en taalregister in de randgemeenten – voorgeschiedenis en "compromis à la belge"", *T.Gem.* 2019/2, 58. T. MOONEN en P. CANNOOT, "Cassatie legt bommetje onder compromis rond taalfaciliteiten", *Juristenkrant* 30 januari 2019, nr. 382, 1.

[47] "*Wat is de precieze reikwijdte van de arresten? Het lijkt dat zij gelden voor alle gemeenten met taalfaciliteiten, m.a.w. worden ook de taalgrensgemeenten verplicht om een taalregister aan te leggen en te gebruiken?*".

[48] De Omzendbrieven maakten niet het voorwerp uit van deze arresten en er werd ook geen toepassing van gemaakt in het kader van de bestreden beslissingen, zodat zij niet buiten toepassing werden gelaten door de Raad van State.

van de Bestuurstaalwet die door de Raad van State werd vooropgesteld in de arresten nrs. 227.775 en 227.776 van 20 juni 2014 zich ook zou uitstrekken tot de taalgrensgemeenten en dat deze gemeenten dus eveneens genoodzaakt zouden zijn om een taalregister aan te leggen en te gebruiken.

38 Het voorgaande neemt echter niet weg dat de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in zijn arresten rekening heeft gehouden met "de ruimere context van de taalregeling in België"[49] en dat o.i. niet kan worden uitgesloten - en dat het zelfs eerder waarschijnlijk is - dat, indien de Raad van State zou worden geconfronteerd met een geschil over de toepassing van de Bestuurstaalwet in de taalgrensgemeenten, de rechtspraak over de artikelen 25, 26, 28 en 30 van de Bestuurstaalwet *mutatis mutandis* zou worden toegepast op de taalgrensgemeenten.

39 De faciliteiten die in de Bestuurstaalwet aan de inwoners van de taalgrensgemeenten worden toegekend op het vlak de betrekkingen met de overheid en inzake het taalgebruik in de akten en getuigschriften zijn immers grotendeels identiek of analoog aan degene die gelden in de randgemeenten[50]. Uit het wettelijk kader (cf. *supra*, **Titel I**) blijkt bovendien dat de bewoordingen van de relevante bepalingen uit de Bestuurstaalwet identiek of grotendeels gelijklopend zijn met de bepalingen uit de Bestuurstaalwet die gelden in de randgemeenten, met inbegrip van die zinssneden waaraan de Raad van State een interpretatie heeft gegeven. Zo maakt zowel artikel 14, §2 (m.b.t. de taalgrensgemeenten) als artikel 26 (m.b.t. de randgemeenten) van de Bestuurstaalwet gewag van "de wens van de belanghebbende". Artikel 12, derde lid van de Bestuurstaalwet (m.b.t de taalgrensgemeenten) verwijst dan weer naar de taal "waarvan de betrokkenen zich hebben bediend of het gebruik hebben gevraagd", waar artikel 25 van de Bestuurstaalwet (m.b.t. de randgemeenten) verwijst naar "de door de betrokkenen gebruikte taal", wat geen inhoudelijk verschil lijkt te suggereren.

Hoewel wij, zeker in deze materie, en *a fortiori* aangezien de Raad van State al blijk heeft gegeven bijzonder creatief te kunnen zijn op het vlak van de rechtsvinding, niet kunnen vooruitlopen op toekomstige uitspraken van de Raad van State, komt ons voor dat de identieke of gelijkaardige bewoordingen van de bepalingen van de Bestuurstaalwet die van toepassing zijn op de taalgrensgemeenten door de Raad van State op eenzelfde manier geïnterpreteerd zullen worden als de bepalingen die van toepassing zijn op de randgemeenten. Minstens kan dat niet worden uitgesloten.

Wat de "akten" betreft, is het wel zo dat de regeling in de taalgrensgemeenten afwijkt van degene die van toepassing is in de randgemeenten Drogenbos, Kraainem, Linkebeek en Wemmel (artikel 28 van de Bestuurstaalwet). Voor de taalgrensgemeenten geldt, net zoals het geval is voor de randgemeenten Sint-Genesius-Rode en Wezembeek-Oppem (artikel 30 van de Bestuurstaalwet), dat de akten in het Nederlands worden gesteld, met dien verstande dat iedere belanghebbende daarvan, zonder bijkomende onkosten en zonder verantwoording van zijn aanvraag, een gewaarmerkte vertaling kan bekomen. Dat verschil lijkt ons echter niet bepalend te zijn om te kunnen verantwoorden dat de rechten van personen die in de taalgrensgemeenten wonen anders zouden moeten worden geïnterpreteerd dan de rechten van de inwoners van de randgemeenten. Wat betreft de randgemeenten Sint-Genesius-

[49] RvS nrs. 227.775 en 227.776 van 20 juni 2014.
[50] In tegenstelling tot de randgemeenten worden de verklaringen, machtigingen, vergunningen in de taalgrensgemeenten alleen in het Nederlands afgegeven. Bij arrest nr. 14.241 van 12 augustus 1970, heeft de Raad van State artikel 14, § 2, b), van de Bestuurstaalwet, zoals gecoördineerd bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 "houdende coördinatie van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken" immers vernietigd voor zover het de verklaringen, machtigingen en vergunningen betreft.

Rode en Wezembeek-Oppem heeft de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State er overigens al eerder geoordeeld dat *"[de] interpretatie van de artikelen 25, 26 en 28 van de bestuurstaalwet niet onverenigbaar [is] met artikel 30 van de bestuurstaalwet, noch maakt ze dat artikel zinledig*". Volgens de Raad van State stelt de interpretatie van de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet deze gemeenten niet vrij van de naleving van het voorschrift van artikel 30 van de Bestuurstaalwet[51].

40 Tussen de rand- en de taalgrensgemeenten bestaat er wel een verschil op het vlak van de rechtsbescherming, waar wij graag uw aandacht op vestigen.

Anders dan het geval is voor de randgemeenten, bestaat er namelijk geen specifieke procedure voor geschillen met betrekking tot de taalgrensgemeenten voor de Raad van State. Dit betekent dat dergelijke geschillen niet automatisch voor de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (kunnen[52]) worden gebracht.

In dat geval geldt de "gemeenrechtelijke" regeling, op grond waarvan de Eerste Voorzitter of de Voorzitter, na het advies te hebben ingewonnen van de staatsraad-verslaggever, kan oordelen dat, om de eenheid van de rechtspraak te verzekeren, een zaak door de Algemene Vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State behandeld dient te worden[53]. Dit is echter geen automatisme, dus het is niet *a priori* uitgesloten dat een geschil over de toepassing van de Bestuurstaalwet in een taalgrensgemeente behandeld zou worden door een Nederlandstalige kamer. Opnieuw kunnen wij hierover geen absolute voorspellingen doen, maar de kans lijkt ons bijzonder klein, zoniet onbestaande, dat de een dergelijke zaak binnen de Raad van State nog aan een Nederlandstalige kamer zou worden overgelaten, en, in voorkomend geval, dat zij de rechtspraak van de op taalvlak paritair samengestelde algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zou afvallen, te meer nu die rechtspraak er volgens diezelfde algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State specifiek op gericht zou zijn om te komen "*tot een noodzakelijk evenwicht tussen de belangen van de verschillende gemeenschappen en gewesten binnen de Belgische Staat en bij te dragen tot de communautaire vrede*"[54].

B. VRAGEN 2 T.E.M. 4: OVER DE VERDERE TOEPASSING VAN DE OMZENDBRIEVEN EN DE GEVOLGEN DAARVAN[55]

41 De vraag of de Omzendbrieven nog verder moeten worden toegepast zolang ze niet ingetrokken zijn, *c.q.* of deze omzendbrieven buiten toepassing moeten worden gelaten, is o.i. vooral een

[51] RvS nr. 251.570 van 22 september 2021.
[52] Voor wat betreft de weigering tot benoeming van burgemeesters in de randgemeenten, geldt dat de Algemene Vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State exclusief bevoegd is. Voor andere zaken ingeleid door personen uit de randgemeenten en waarvan het voorwerp gelokaliseerd of lokaliseerbaar is in de randgemeenten geldt dat deze personen kunnen vragen dat zij door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State behandeld worden. Cf. artikel 93 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.
[53] Cf. artikel 92 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.
[54] RvS nr. 251.570 van 22 september 2021.
[55] - "*Hoe moet er op dit moment, dus nu de omzendbrieven nog steeds bestaan en principieel geldig zijn, worden omgegaan met de arresten van de Raad van State? Moeten die omzendbrieven nog steeds worden toegepast zolang ze niet ingetrokken zijn, of moeten ze buiten toepassing gelaten worden (in het geval van omzendbrief Peeters, gedeeltelijk)? Kunnen er gevolgen zijn als de Vlaamse overheid een bestaande omzendbrief niet langer toepast, ook al zijn er tegenstrijdige arresten van de Raad van State?"*

beleidsvraag. Als juridisch adviseur kunnen wij daarin niet trancheren. Vanuit een juridisch oogpunt – en in het licht van uw specifieke vragen – kunnen wij wel nog het volgende meegeven.

1. KUNNEN DE OMZENDBRIEVEN BUITEN TOEPASSING GELATEN WORDEN?

42 De Omzendbrieven zijn als zodanig geen "normen" die zich richten tot (de diensten van) de Vlaamse overheid. Deze omzendbrieven zijn enkel gericht tot de provinciegouverneurs en werden voorts "ter kennisgeving" overgemaakt aan de lokale besturen.

43 Bij gebrek aan een authentieke interpretatie van de Bestuurstaalwet, die enkel de federale wetgever kan geven, komt het aan elke overheid toe, wanneer zij de federale wetgeving moet toepassen in individuele gevallen om die wetgeving te interpreteren. De Vlaamse regering heeft met de Omzendbrieven een interpretatie gegeven aan de bepalingen uit de Bestuurstaalwet die van toepassing zijn op de rand- en taalgrensgemeenten. Aangezien de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur belast is met het administratief toezicht op de gemeenten mag hij in een omzendbrief ook aangeven in welke gevallen hij zou overgaan tot schorsing van gemeentelijke bestuurshandelingen[56] die hij in strijd acht met (zijn interpretatie van) de Bestuurstaalwet. Daarmee is echter niet gezegd dat deze omzendbrieven zich als een algemene rechtsregel zouden opdringen aan de Vlaamse overheid in haar hoedanigheid van toezichthoudende overheid. Het komt ons voor dat de Vlaamse overheid steeds kan beslissen om niet langer vast te houden aan de interpretatie van de Bestuurstaalwet die wordt aangenomen in deze omzendbrieven. Daarvoor is, strikt genomen, niet vereist dat deze omzendbrieven eerst uit het rechtsverkeer verdwijnen. In de mate dat de Vlaamse overheid een beslissing neemt die steunt op deze omzendbrieven, maakt zij als zodanig immers geen "toepassing" van deze omzendbrieven. In het arrest nr. 227.776 van 20 juni 2014 overwoog de Raad van State hierover het volgende:

> "Dit impliceert evenwel niet dat deze omzendbrieven mede het voorwerp zouden uitmaken van het voorliggende beroep, noch dat het bestreden besluit toepassing zou maken van de voormelde omzendbrieven waardoor -volgens verzoekster- de eventuele onwettigheid van deze omzendbrieven zou impliceren dat de Raad van State deze krachtens artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet laten."

44 Het antwoord op de vraag of de provinciegouverneurs, die de eigenlijke bestemmelingen zijn van de Omzendbrieven (cf. supra, **nr. 42**), verder toepassing moeten maken van de interpretatie van de Bestuurstaalwet die wordt aangenomen in deze omzendbrieven is o.i. afhankelijk van de precieze kwalificatie die aan deze omzendbrieven moet worden gegeven. Indien wordt aangenomen dat het om louter interpretatieve omzendbrieven gaat, die niets meer beogen dan de vigerende wetgeving in herinnering te brengen en uit te leggen of te verduidelijken, dan is er eenvoudigweg geen sprake van

---

- *"Welke concrete gevolgen zijn er als de toezichthoudende overheid in weerwil van de arresten van 22 september 2021 beslissingen van de gemeentelijke overheden blijft vernietigen wegens strijdigheid met omzendbrieven Peeters /Keulen/ Bourgeois"*;
- "*Kan dit worden beschouwd als een miskenning van de kracht van gewijsde, zelfs al zou de toezichthoudende overheid andere/bijkomende motieven proberen te ontwikkelen? Kan de Raad van State in dergelijk geval een dwangsom opleggen aan de Vlaamse overheid, overeenkomstig artikel 36 RvSt-wet? Is het mogelijk dat de Vlaamse overheid door de burgerlijke rechtbanken veroordeeld wordt tot schadevergoeding?"*

[56] C. BERX, "De faciliteiten in de rand- en taalgrensgemeenten. Enkele beschouwingen bij een fundamenteel interpretatieprobleem naar aanleiding van een rondzendbrief", *T.Gem.* 1998, p. 100;

een “norm” die moet worden “toegepast” of die, desgevallend, “buiten toepassing” kan worden gelaten. In het licht van de bestaande rechtspraak van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waar de door het Vlaamse Gewest voorgestane interpretatie van de Bestuurstaalwet als onwettig werd bestempeld, is het echter moeilijk verdedigbaar om te beweren dat de Omzendbrieven niets meer zouden doen dan de vigerende bepalingen van de Bestuurstaalwet interpreteren.

In de rechtspraak van de Raad van State luidt het bovendien dat een omzendbrief wel degelijk rechtsgevolgen doet ontstaan wanneer een omzendbrief slechts één geldende "interpretatie" van de wet dwingend vooropstelt en de personen die belast zijn met de toepassing van de wet opdraagt toe te zien op de naleving ervan en waar deze personen, gelet op de mogelijke maatregelen van de hiërarchische of toezichthoudende overheid, moeilijk omheen kunnen[57]. In dat geval is er sprake van een verordenende omzendbrief[58]. Welnu, alvast in de arresten nrs. 138.860 t.e.m. 138.863 van 23 december 2004, die betrekking hebben op de Omzendbrief BA-97/22 van 16 december 1997 (omzendbrief Peeters), was (een Nederlandstalige Kamer van) de Raad van State alvast van oordeel dat “*door de algemene draagwijdte en het dwingend karakter van de omzendbrief, deze niet meteen mag worden uitgesloten van de categorie van de vernietigbare handelingen*”[59]. Dit betekent aldus dat de provinciegouverneurs, als orgaan van actief bestuur, in beginsel niet eigenhandig kunnen beslissen om de interpretatie van de Bestuurstaalwet die wordt aangenomen in deze omzendbrieven buiten toepassing laten.

Er wordt immers algemeen aangenomen dat een orgaan van actief bestuur geen toepassing kan maken van de in artikel 159 van de Grondwet vervatte exceptie van onwettigheid om een bestuurshandeling buiten toepassing te laten[60]. Dat zou dan ook zo zijn ten aanzien van de Omzendbrieven, die op heden nog steeds deel van het rechtsverkeer uitmaken.

2. WAT ZIJN DE GEVOLGEN INDIEN DE TOEZICHTHOUDENDE OVERHEID ZICH BLIJFT STEUNEN OP DE INTERPRETATIE VAN DE BESTUURSTAALWET DIE WORDT AANGENOMEN IN DE OMZENDBRIEVEN?

45 Zoals hierboven reeds werd benadrukt (cf. *supra*, **nr. 28**), zijn de Omzendbrieven zelf vooralsnog buiten schot gebleven. Deze omzendbrieven maakten niet het voorwerp uit van de beroepen die aan de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State werden voorgelegd. De algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van

---

[57] Zie bv. RvS nr. 236.565 van 29 november 2016.

[58] Een omzendbrief krijgt volgens vaststaande rechtspraak van de Raad van State een verordenend karakter (ongeacht de titel of libellering ervan) wanneer aan de volgende cumulatieve voorwaarden is voldaan :

(i) ze voegt nieuwe regels toe aan de bestaande rechtsorde;
(ii) de overheid die de beslissing opstelt, wil de daarin opgenomen richtlijnen verplichtend stellen;
(iii) de overheid die de beslissing opstelt, is bevoegd om degene die ze moet toepassen, te binden en beschikt ook over de middelen om de handhaving ervan af te dwingen.

Cf. RvS 8 juli 1969, nr. 13.666, *Bestendige Deputatie van de Provincieraad Oost-Vlaanderen*; RvS 31 januari 2012, nr. 217.610, *Deckers*; RvS 9 december 2009, nr. 198.769, *De Man e.a.* In dezelfde zin ook RvS 30 mei 2018, nr. 241.672, p. 10; zie ook A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht (ed. 21)*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2017, p. 44-45

[59] RvS nrs. 138.860 t.e.m. 138.863 van 23 december 2004.

[60] Artikel 159 van de Grondwet is ook van toepassing op verordenende omzendbrieven. J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid*, Brugge, die Keure, 2011. Zie ook RvS nr. 124.147 van 13 oktober 2003. Op dit principe bestaat slechts één uitzondering: wanneer de bestuurshandeling zo grof onrechtmatig is dat zij voor onbestaande moet worden gehouden en wettelijk erkende belangen ernstig schaadt, mag de overheid die zogenaamde “onbestaande handeling” buiten toepassing laten.

State heeft evenmin geoordeeld dat de betrokken omzendbrieven op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing zouden moeten worden gelaten. Zoals u zelf aangeeft, betekent dit dat deze omzendbrieven formeel "*nog steeds bestaan en principieel geldig zijn*"[61].

46 Het loutere feit dat de toezichthoudende overheid zich in het kader van de uitoefening van het administratief toezicht zou blijven steunen op de interpretatie van de Bestuurstaalwet die wordt aangehouden in deze omzendbrieven kan op zich niet worden beschouwd als een miskenning van de "kracht van gewijsde" van de arresten van de Raad van State (die zich niet hebben uitgesproken over de wettigheid van deze Omzendbrieven). Dit zou pas het geval zijn indien de toezichthoudende overheid in een concreet dossier waar een beslissing eerder werd vernietigd door de Raad van State op grond van het motief dat de voorgestane interpretatie van de Bestuurstaalwet onwettig is zich in het kader van de uitoefening van het administratief toezicht opnieuw zou steunen op deze onwettig bevonden interpretatie. Wij verwijzen in dat verband ook naar de analyse hierboven over het gezag van gewijsde van de arresten van de algemene vergadering van de Raad van State (cf. *supra*, **Titel II**).

47 Het is ook niet zo dat de Raad van State *a priori* zou kunnen overgaan tot het opleggen van een dwangsom, louter en alleen omdat de toezichthoudende overheid blijft vasthouden aan een interpretatie van de Bestuurstaalwet die door de Raad van State eerder al onwettig is bevonden. Uit artikel 36, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State volgt dat een dwangsom enkel kan worden opgelegd om de nakoming af te dwingen van de verplichtingen die voor het bestuur voortvloeien uit het gezag van gewijsde van een vernietigingsarrest van de Raad van Statte waarop de vordering tot het opleggen van een dwangsom is gesteund[62]. Zoals hierboven reeds werd benadrukt (cf. *supra*, **nr. 28**), blijft het gezag van gewijsde van een vernietigingsarrest beperkt tot het voorwerp waarover de rechter zich formeel heeft uitgesproken. Aangezien, bovendien, uit de eerdere vernietigingsarresten van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geen verplichtingen voortvloeien voor het Vlaamse Gewest op het vlak van de toepassing van de Bestuurstaalwet, en zeker geen verplichtingen die het voorwerp van het concrete geschil waarover de Raad van State zich heeft uitgesproken, zouden overstijgen, kan in andere zaken dus ook geen dwangsom worden opgelegd om het Vlaamse Gewest te verplichten een bepaalde interpretatie van de Bestuurstaalwet aan te houden.

48 Zoals gezegd, kan er o.i. echter moeilijk voorbij gegaan worden aan het feit dat de interpretatie van de Bestuurstaalwet die in de Omzendbrieven wordt voorgehouden, al meermaals onwettig is bevonden door de Raad van State (cf. *supra*, **nr. 29**). In de mate dat een toezichthoudende overheid beslissingen van de gemeentelijke overheden blijft vernietigen in het kader van de uitoefening van het administratief toezicht, omdat deze beslissingen niet in overeenstemming zijn met de interpretatie die wordt aangenomen in de Omzendbrieven, stelt zij zich bijgevolg bloot aan het risico dat deze beslissingen door de Raad van State consequent zullen worden geschorst en/of vernietigd.

49 Het risico is bovendien reëel dat een verzoekende partij de eventuele schade die zij zou hebben geleden door de vastgestelde onwettigheid (bv. het financieel verlies als gevolg van het uitblijven van een benoeming) tracht te verhalen op de Vlaamse overheid. Zo kan een verzoekende partij ervoor opteren om een vordering ten gronde aanhangig te maken bij de burgerlijke rechter om vergoeding te

[61] Cf. de bewoordingen van de tweede vraag.
[62] Cf. RvS nr. 225.230 van 24 oktober 2013.

verkrijgen op basis van buitencontractuele aansprakelijkheid (artikel 1382 Burgerlijk Wetboek) voor de schade die zij zou hebben geleden als gevolg van de vastgestelde onwettigheid. Zij kan er eveneens voor opteren om een vordering tot schadevergoeding tot herstel (artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State) bij de Raad van State zelf in te dienen.

Wij begrijpen dat het Vlaamse Gewest in die zin reeds veroordeeld werd tot het betalen van een burgerrechtelijke schadevergoeding aan een schepen uit Sint-Genesius-Rode wegens het uitblijven van diens benoeming[63] en dat er op dit moment nog minstens één ander aansprakelijkheidsdossier aanhangig is.

50 Het wetens en willens negeren van de rechtspraak van de Raad van State door de toezichthoudende overheid, zeker naarmate die rechtspraak opnieuw wordt bevestigd, zoals inmiddels al meermaals het geval is geweest, kan mogelijks wel gevolgen hebben op het vlak van de beoordeling van een eventuele burgerrechtelijke vordering op basis van buitencontractuele aansprakelijkheid, meer precies wat betreft de invulling van de zorgvuldigheidsnorm die wordt toegepast in het kader van de foutvereiste.

Het zal o.i. immers zeer moeilijk zijn om geloofwaardig te argumenteren dat de overheid heeft gehandeld zoals elk redelijke en voorzichtige overheid in dezelfde omstandigheden dat zou hebben gedaan, indien zij er door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (al meermaals) op gewezen werd dat de gehanteerde interpretatie van de Bestuurstaalwet onwettig is. In dat verband kan worden verwezen naar het recente vonnis van de Franstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel van 21 april waarin het Vlaamse Gewest werd veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding, en waarin het volgende kan worden gelezen:[64]

> "la ministre flamande […] ne pouvait pas ignorer que son interprétation des normes applicables était illégale et qu'elle serait donc censurée par le Conseil d'Etat. En optant pour celle-ci malgré tout, elle a adopté un comportement contraire à celui qu'une administration normalement raisonnable et prudente, placée dans la même situation, aurait adopté. " Vrije vertaling : "*de Vlaamse minister […] kon niet onwetend zijn dat zijn interpretatie van de geldende normen onwettig was en dus zou worden afgekeurd door de Raad van State. Door alsnog voor deze interpretatie te kiezen, heeft hij een gedrag aangenomen dat in strijd is met hetgeen een normaal redelijk en voorzichtig bestuur, dat zich in dezelfde situatie bevindt, zou hebben aangenomen*'.

[63] Vonnis van de Franstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel van 1 april 2021, 2020/1768/A.
[64] Vonnis van de Franstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel van 1 april 2021, 2020/1768/A.

C. VRAGEN 5 T.E.M. 8: OVER DE INCIDENTELE BEOORDELING DOOR DE BURGERLIJKE RECHTER[65]

1. DE PISTE VAN DE BURGERLIJKE RECHTER

51 Vanuit juridisch oogpunt is het zeker mogelijk om de interpretatie van de Bestuurstaalwet die wordt aangenomen in deze omzendbrieven te blijven verdedigen voor de burgerlijke hoven en rechtbanken. Zoals hierboven reeds werd opgemerkt (cf. *supra*, **nr. 31**), hebben de arresten van de Raad van State geen bindende kracht als precedent[66]. Het valt dus niet geheel uit te sluiten dat een burgerlijke rechter ervan overtuigd zou kunnen worden om een ander standpunt in te nemen over de interpretatie van de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet dan de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In de rechtspraak zijn hiervan ook precedenten terug te vinden. Zo kan, naast het hierboven vermelde arrest van het Hof van Cassatie over de *in casu* aan de orde zijnde problematiek, worden verwezen naar de problematiek van het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens in het Gemeenschapsonderwijs. In twee arresten van 14 oktober 2014 vernietigde de Raad van State het in een schoolreglement opgenomen verbod, omdat het in strijd zou zijn met de godsdienstvrijheid, zoals gewaarborgd bij artikel 9 EVRM[67]. In een arrest van 23 december 2019 oordeelde het Hof van Beroep te Antwerpen echter dat een dergelijk verbod (dat opgenomen was in een ander schoolreglement) wel degelijk gerechtvaardigd is in het licht van de godsdienstvrijheid. Het Hof benadrukt daarbij uitdrukkelijk dat de eerdere uitspraken van de Raad van State "*voor het hof geen bindende kracht als precedent [hebben]*"[68].

2. VOOR- EN NADELEN VERBONDEN AAN DEZE PISTE

52 Het meest voor de hand liggende voordeel om de interpretatie van de Bestuurstaalwet die wordt aangenomen in deze Omzendbrieven te blijven verdedigen voor de burgerlijke hoven en rechtbanken is dat eventueel andersluidende rechtspraak kan worden uitgelokt.

Een moeilijkheid daarbij is wel dat de geschillen over een subjectief recht van een inwoner van een faciliteitengemeente in de regel voor een Franstalige rechtbank zullen worden gebracht, waarvan niet kan worden voorspeld noch vermoed dat zij de interpretatie van de Bestuurstaalwet die wordt gehanteerd in de Omzendbrieven, zou bijvallen, en deze die de Raad van State er recent(er) aan heeft gegeven, zou afvallen.

---

[65] - "*Is het juridisch mogelijk en nuttig om de lijn van de omzendbrieven te blijven verdedigen voor de burgerlijke rechtbanken? Welke voor- en nadelen zijn eraan verbonden?";*
- "*Houdt dit noodzakelijk in dat ook de toezichthoudende overheid deze lijn moet blijven verdedigen tegenover de beslissingen van de gemeentelijke overheden (en dus op ramkoers komt met de Raad van State)?*";
- "*Moet er een onderscheid worden gemaakt tussen procedures die hun oorsprong vinden in beslissingen die dateren van voor de arresten van 22 september 2021 en beslissingen die dateren van daarna?";*
- "*Is het mogelijk om te blijven procederen in deze zaken, ook als toch zou worden geopteerd om werk te maken van een nieuwe omzendbrief – of geeft de Vlaamse overheid daarmee impliciet aan akkoord te gaan, minstens met het principe van de rechtspraak van de Raad van State, en geeft ze daarmee haar argumenten om te procederen op*?"

[66] Zo is het algemeen gekend dat er belangrijke tegenstellingen bestaan op het vlak van (de interpretatie van) grondrechten tussen de Raad van State en het Hof van Cassatie, zelfs wanneer de toetsen normen materieel identiek waren en het om precies dezelfde tekst ging. Cf. T. MOONEN, *De keuzes van het Grondwettelijk Hof. Argumenten bij de interpretatie van de Grondwet*, Brugge, Die Keure, 2015, 41 met verwijzing naar rechtspraak.

[67] RvS nr. 228.752 van 14 oktober 2014.

[68] Antwerpen, 23 december 2019, 2018/AR/789.

53 Minstens biedt de piste van de burgerlijke rechter aan het Vlaamse Gewest het voordeel dat ze een nieuwe gelegenheid schept om een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen over (de interpretatie van) de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet en de overeenstemming daarvan met (onder meer) de artikelen 4, 10 en 11 van Grondwet. Zoals hierboven reeds werd opgemerkt (cf. *supra*, **nr. 19**), ziet het er o.i. naar uit is dat de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zichzelf daartoe niet meer zal bewegen, zodat de piste van de burgerlijke rechter daartoe mogelijks alsnog een uitweg kan bieden.

54 Er moet echter wel worden benadrukt dat, voor zover een burgerlijke rechter bereid zou worden gevonden om een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen, het geenszins zeker is wat de uitkomst zal zijn van deze prejudiciële procedure.

Wij wijzen erop dat de samenstelling van het Grondwettelijk Hof de voorbije jaren zeer sterk gewijzigd is. Nog daargelaten dat ook over de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof geen voorspellingen kunnen worden gedaan, is het dan ook helemaal niet zeker dat het standpunt dat het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 26/98 van 10 maart 1998 heeft ingenomen, waarin het territorialiteitsbeginsel als fundament van het Belgisch staatsbestel wordt aanzien, op vandaag nog zo sterk zou aangehouden worden[69]. Het is onduidelijk hoe het Grondwettelijk Hof hier vandaag tegenover zou staan. De vaststelling dat het standpunt van de op taalvlak paritair samengestelde algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een compromis is tussen twee taalgroepen in een communautair gevoelige materie zou alleszins ook op het niveau van het Grondwettelijk Hof kunnen meespelen. Dat compromis steunt bovendien op concrete voorstellen die circuleerden in het kader van de onderhandelingen voor de zesde staatshervorming[70]. Gelet op de wijze waarop het Grondwettelijk Hof structureel is samengesteld, onder meer voor de helft uit ex-politici, valt niet uit te sluiten dat het Hof hier gevoelig voor zou zijn.

55 De keerzijde van de keuze om de interpretatie van de Bestuurstaalwet die wordt aangenomen in deze omzendbrieven te blijven verdedigen voor de burgerlijke hoven en rechtbanken is dat dit gepaard zal gaan met een zekere financiële kost in hoofde van de Vlaamse overheid. Er is immers in elk geval de kost die verbonden is aan het voeren van de procedure. Daarnaast dient er ook rekening gehouden te worden met de reële mogelijkheid dat het Vlaamse Gewest veroordeeld zal worden tot het betalen van een burgerrechtelijke schadevergoeding voor de schade die particulieren als gevolg van het optreden van de overheid zouden hebben geleden, alsook tot vergoeding van de ander met een veroordeling gepaard gaande kosten (rechtsplegingsvergoeding, rolrecht, …).

56 Er dient voorts rekening mee gehouden te worden dat het doorlopen van een burgerlijke procedure (eerste aanleg, hoger beroep en eventueel een voorziening in cassatie) verschillende jaren in beslag kan nemen, niet in het minst indien een beroep tegen een uitspraak in eerste aanleg zou worden behandeld door het Hof van beroep te Brussel, waar de wachttijd aanzienlijk is en meerdere jaren bedraagt, zodat de piste voor de burgerlijke rechter wellicht een werk van lange adem is.

---

[69] De voormalige Voorzitter van het Grondwettelijk Hof, A. Alen, was alvast een belangrijke aanhanger van dit beginsel. Zie bv. A. ALEN en R. ERGEC, "Het territorialiteitsbeginsel in de Belgische en de Europese rechtspraak. Een poging tot synthese", *R.W.* 1998-99, 418-420.

[70] Zie hierover A. DE WEERDT en W. NAUDTS, "Taalkeuze en taalregister in de randgemeenten – voorgeschiedenis en "compromis à la belge"", *T.Gem.* 2019/2, 55.

57 Tot slot kan niet volledig worden uitgesloten dat de uitkomst bij de burgerlijke rechter nadeliger zou uitvallen voor de Vlaamse overheid dan het compromis dat de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak Raad van State in zijn huidige rechtspraak vooropstelt. Zo werd in een (Franstalige) arrest van het Hof van Cassatie van 6 december 2018 alvast niet geaarzeld om lijnrecht tegen de rechtspraak van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in te gaan en te oordelen dat een verzoek om in het Frans bediend te worden levenslang geldt, waardoor in de randgemeenten *de facto* een stelsel van tweetaligheid wordt gecreëerd[71] (zie hierover ook *supra*, **nr. 33**). Hoewel het standpunt dat in dit arrest verdedigd wordt juridisch zeer betwistbaar is, bestaat het risico dat dit arrest navolging zou krijgen indien de Vlaamse overheid ervoor kiest om de interpretatie van de Bestuurstaalwet die wordt aangenomen in de Omzendbrieven voor de burgerlijke hoven en rechtbanken te blijven verdedigen.

3. NOODZAAK OM HET STANDPUNT VAN DE TOEZICHTHOUDENDE OVERHEID AF TE STEMMEN OP HET STANDPUNT DAT IN RECHTE WORDT VERDEDIGD

58 Het lijkt ons moeilijk verdedigbaar dat de toezichthoudende overheid zou beslissen om de interpretatie van de Bestuurstaalwet die wordt aangenomen in de Omzendbrieven niet langer te verdedigen, terwijl voor de Raad van State en/of de burgerlijke rechter het standpunt wordt verdedigd dat deze interpretatie wel degelijk verenigbaar is met de Bestuurstaalwet (en het standpunt van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ongrondwettig zou zijn). Impliciet maar zeker, zou de Vlaamse overheid hiermee o.i. het signaal geven dat zij zich dan toch schaart achter de interpretatie van de Bestuurstaalwet die door de Raad van State wordt voorgestaan. Het komt ons voor dat dit de slaagkansen van een (tegenstrijdige argumentatie in een) procedure voor de burgerlijke rechter alleszins aanzienlijk zou verminderen, zoniet tot nul zou herleiden.

59 Het Vlaamse Gewest zou *in casu* ook moeilijk kunnen beweren dat het louter uitvoering geeft aan de arresten van de Raad van State wanneer het niet langer de interpretatie van de Bestuurstaalwet die wordt aangenomen in de Omzendbrieven, verdedigt. Zoals blijkt uit wat voorafgaat, is het niet omdat de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in zijn rechtspraak opmerkt dat de Vlaamse Regering niet aan de interpretatie van de Bestuurstaalwet die door de Raad van State wordt voorgestaan “mag voorbijgaan”, dat hieruit zou voortvloeien dat er een juridische verplichting op de Vlaamse Regering zou rusten om deze interpretatie toe te passen in andere zaken dan degene die het voorwerp uitmaken waarover de Raad van State zich heeft uitgesproken (zie ook *supra*, **nr. 35**).

60 Het voorgaande neemt uiteraard niet weg dat er wel al aangevangen zou kunnen worden met de opmaak van een ontwerptekst van een nieuwe omzendbrief, die een interpretatie zou geven aan de bepalingen van de Bestuurstaalwet die aansluit bij degene die thans wordt gehanteerd door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, maar waarbij de invoering en het gebruik van een taalregister wel aan bepaalde voorwaarden zou worden onderworpen. Indien er echter voor geopteerd zou worden om de piste van de burgerlijke rechter verder te

[71] *Cass.* 6 december 2018, nr. C.18.0132.F.

bewandelen, teneinde andersluidende rechtspraak over de interpretatie van de Bestuurstaalwet uit te lokken, onder meer wat betreft de principiële (on)mogelijkheid om een taalkeuze te maken en tot taalregistratie over te gaan, raden wij af om deze nieuwe interpretatie in een nieuwe omzendbrief te formaliseren. Het aannemen van een nieuwe omzendbrief zou o.i. immers een negatieve weerslag op de slaagkansen van een procedure voor de burgerlijke rechter kunnen hebben.

61 De door u aangehaalde datum van 21 september 2021, die, zo begrijpen wij, dan als "scharnierdatum" zou worden vooropgesteld m.b.t. de concrete houding die de Vlaamse Overheid zal aannemen, lijkt in dat opzicht niet relevant te zijn. In de arresten van 21 september 2021 heeft de algemene vergadering enkel zijn eerdere standpunten omtrent de interpretatie van de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet bevestigd. De mogelijkheid om "een of andere vorm van registratie van de vier jaar geldende taalvoorkeur" te gebruiken, is ook niet nieuw en werd eerder al, in het kader van de schorsingsarresten van 17 mei 2018 door de Raad van State naar voor geschoven. Dat laatste is overigens een gevolgtrekking die o.i. reeds impliciet vervat zat in de arresten nrs. 227.775 en 227.776 van 20 juni 2014. Voor zover er rekening moet worden gehouden met een "scharnierdatum", en dus nog daargelaten de vraag of de arresten van de Raad van State niet declaratief zijn en zo moeten worden begrepen dat zij de interpretatie geven aan de Bestuurstaalwet die hij geacht moet worden altijd te hebben gehad, lijkt ons dit dus eerder 20 juni 2014 en niet 21 september 2021 te zijn. In het arrest nr. 241.512 17 mei 2018 formuleerde de Raad van State dit als volgt:

> "*De bespreking sub VI wijst uit dat het bestreden besluit van 26 juni 2017 tot vernietiging van de beslissingen van verzoekster van 24 november 2016 en 16 mei 2017, niet conform de artikelen 25, 26 en 28 van de op 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken is, zoals die artikelen – blijkens de arresten nrs. 227.775 en 227.776 – sinds 20 juni 2014 dienen te worden geïnterpreteerd. Deze interpretatie moet voor de zogenaamde posterieure feiten, ontstaan na 20 juni 2014, geacht worden altijd van toepassing te zijn geweest*".

D. <u>VRAGEN 9, 11, 12, 13 EN 16</u>: OVER DE MOGELIJKHEID OM EEN BIJKOMENDE OMZENDBRIEF UIT TE VAARDIGEN[72]

1. IS HET MOGELIJK OM EEN BIJKOMENDE OMZENDBRIEF AAN TE NEMEN?

62 Wetgevingstechnisch bestaat er op zich geen bezwaar om een nieuwe omzendbrief aan te nemen, die náást de bestaande Omzendbrieven zou komen te staan. De Omzendbrief BA-2005/03 van 8 juli 2005 (omzendbrief Keulen) is hier een voorbeeld van. In deze omzendbrief kan worden gelezen

[72] *- "Is een bijkomende omzendbrief naast de bestaande omzendbrief Peeters wetgevingstechnisch mogelijk en wenselijk? Wat met de andere omzendbrieven, zoals de omzendbrieven Keulen en Bourgeois? Is het noodzakelijk dat die volledig ingetrokken worden?";*
- "Welke (bijkomende) voorwaarden zijn overeenkomstig de arresten van de Raad van State mogelijk en aanvaardbaar? - Een bijkomende omzendbrief – met bijkomende voorwaarden – zou opnieuw zijn grondslag vinden in de bevoegdheid van de Vlaamse regering om een interpretatie te bieden voor de toepassing van de bestuurstaalwet. Kan de Raad van State oordelen dat deze voorwaarden "te streng" zijn, of miskent hij daardoor deze bevoegdheid van de Vlaamse regering? Zou het opleggen van dergelijke voorwaarden kunnen worden beschouwd als een miskenning van de kracht van gewijsde?"
- "Wat zouden de gevolgen zijn van een vernietiging van een nieuwe omzendbrief?";
- "Kan een nieuwe omzendbrief worden uitgevaardigd als tweede spoor, naast het verdedigen van de omzendbrieven Peeters/Keulen/Bourgeois in eventuele burgerrechtelijke procedures (zie ook punt 1.2)?".

dat "*het opportuun [is] om hieronder de standpunten die in de omzendbrieven van mijn ambtsvoorgangers uiteengezet zijn, nog even op een rijtje te zetten en ze te verduidelijken aan de hand van een aantal concrete voorbeelden. Het is daarbij geenszins mijn bedoeling de voormelde omzendbrieven van 16 december 1997 en 9 februari 1998 geheel of gedeeltelijk af te schaffen. Mijn omzendbrief moet dus beschouwd worden als een aanvulling op de voormelde omzendbrieven*".

63 In zoverre het echter de bedoeling zou zijn om bij wijze van omzendbrief een *nieuwe* interpretatie te geven aan de artikelen 25, 26, 28 en 30 van de Bestuurstaalwet, die aansluit bij de interpretatie van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, komt het ons voor dat dit nog moeilijk als een loutere "aanvulling" zou kunnen worden beschouwd, die *naast* de - daarmee onverzoenbare - interpretatie kan bestaan die in de huidige Omzendbrieven wordt gehanteerd. Het lijkt ons dat in dat geval dient te worden bepaald dat de nieuwe omzendbrief de huidige Omzendbrieven vervangt, voor zover deze omzendbrieven van toepassing zijn op de plaatselijke diensten met een speciale taalregeling, minstens voor wat de randgemeenten betreft (voor de taalgrensgemeenten zie *supra*, **nr. 36 e.v.**), en dit voor wat betreft het taalgebruik in de betrekkingen met particulieren en het taalgebruik in de akten, getuigschriften, verklaringen, machtigingen en vergunningen.

In de mate dat de huidige Omzendbrieven een ruimere draagwijdte hebben en zij ook een interpretatie bevatten van de bepalingen van de Bestuurstaalwet die betrekking hebben op de plaatselijke diensten *zonder* speciale taalregeling, of op contacten tussen plaatselijke diensten en hun inwoners die niet het voorwerp uitmaken van de voormelde rechtspraak van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (bv. de berichten, mededelingen en formulieren die voor het publiek bestemd, bedoeld in artikel 24 van de Bestuurstaalwet), kunnen zij in principe verder blijven bestaan.

64 In zoverre het louter de bedoeling zou zijn om richtlijnen uit te vaardigen over de wijze waarop de registratie van de taalvoorkeur van de inwoners van de randgemeenten moet gebeuren, lijkt het evenmin mogelijk om dit te doen bij wijze van een aanvullende omzendbrief, die naast de bestaande Omzendbrieven zou komen. De erkenning in een omzendbrief dat een of andere vorm van registratie van de bij brief gemelde taalvoorkeur voor het Frans mogelijk is, is immers onverenigbaar met het in de Omzendbrief BA-2005/03 van 8 juli 2005 (omzendbrief Keulen) en de Omzendbrief BB 2010/03 van 7 mei 2010 (omzendbrief Bourgeois) gehanteerde standpunt dat "*elke registratie van de taalvoorkeur van de inwoners via taalregisters of bestanden met de bedoeling een automatische taalkeuze te maken, ongrondwettelijk is*"[73].

65 Zoals hierboven reeds werd opgemerkt (cf. *supra*, **nr. 60**), raden wij af om een nieuwe (al dan niet aanvullende) omzendbrief aan te nemen indien het de bedoeling is om via burgerlijke rechter een andersluidende interpretatie van de artikelen 25, 26, 28 en 30 van de Bestuurstaalwet uit te lokken.

[73] Merk op dat er in de Omzendbrief BA-2005/03 van 8 juli 2005 tevens sprake is van de onwettigheid van het bijhouden van een taalregister door de faciliteitengemeenten "*met het oog op het "eeuwigdurende" contact in het Frans met een inwoner die eenmaal te kennen heeft gegeven in die taal te willen worden bediend*". Dat standpunt werd door de Raad van State niet verworpen. De Raad van State heeft zich in zijn arresten enkel uitgesproken over de mogelijkheid tot registratie "van de vier jaar geldende taalvoorkeur".

2. WELKE BIJKOMENDE VOORWAARDEN KUNNEN WORDEN OPGELEGD?

66 Uit de rechtspraak van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (cf. *supra* **Titel II22)** vloeit voort inwoners van randgemeenten met een brief de keuze kunnen maken om in het Frans bediend te worden. Deze keuze geldt dan volgens de Raad van State voor een termijn van vier jaar vanaf de ontvangst of de neerlegging van deze brief bij het gemeentebestuur. De Raad van State preciseert voorts:

- dat een particulier na het vestrijken van deze termijn met een nieuwe brief zijn taalkeuze kan hernieuwen "telkens voor een nieuwe termijn van vier jaar";
- dat een gemeentebestuur "onverwijld" een bewijs van ontvangst of neerlegging van de brief naar de betrokken particulier moet zenden.

67 Hoewel het opleggen van bijkomende voorwaarden op zich geen miskenning zou inhouden van het gezag van gewijsde van de eerdere vernietigingsarresten van de Raad van State (zie hierover *supra*, **nr. 22 e.v.**), is de realiteit dat de interpretatie van de artikelen 25, 26, 28 en 30 van de Bestuurstaalwet in de rechtspraak van de Raad van State wel degelijk vaststaat. Het gevolg hiervan is dat de Vlaamse Regering nog nauwelijks over enige appreciatiemarge beschikt inzake de interpretatie van de artikelen 25, 26, 28 en 30 van de Bestuurstaalwet, en dus ook wat betreft de mogelijkheid om bijkomende "voorwaarden" te bepalen m.b.t. (de registratie van) de taalkeuze van de inwoners van de randgemeenten. Het opleggen van bijkomende voorwaarden, kan, zeker in de mate dat die voorwaarden met zich meebrengen dat de taalkeuze of taalregistratie enigszins zou worden bemoeilijkt, immers aanzien worden als een afwijking op de door de Raad van State voorgestane interpretatie van de Bestuurstaalwet, waarvan dan ook betoogd kan worden dat zij met de Bestuurstaalwet onverenigbaar zijn.

68 Wat de termijn van de taalkeuze betreft, komt het ons voor dat de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in theorie althans, hoogstens zou kunnen bepalen dat de keuze om in het Frans te worden bediend gedurende een "redelijke termijn" dient te gelden. de algemene vergadering van de Raad van State kan niet zelf bepalen wat een "redelijke termijn" is, zonder zich op het terrein van de wetgevende of de uitvoerende macht te begeven. Het lijkt ons echter sterk betwijfelbaar, om niet te zeggen weinig realistisch, dat de Raad van State zou aanvaarden dat een andere termijn dan vier jaar kan worden gehanteerd. Zoals in bepaalde rechtsleer wordt opgemerkt, heeft de Raad van State de termijn van vier jaar in zijn rechtspraak allicht vastgelegd "*om enige discussie omtrent de duur van die redelijke termijn voor te zijn*"[74]. Het hanteren van een langere termijn, bv. zes jaar[75], zou door de Raad van State quasi-zeker als een onevenredige inperking worden beschouwd van de rechten die door de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet gewaarborgd worden.

69 Het voorgaande geldt ook in zoverre overwogen zou worden om een beperking in te voeren op het aantal keren dat een keuze om in het Frans te worden bediend, hernieuwd kan worden. Het in de

[74] M. NATUS, "De interpretatie van de bestuurstaalwet in de randgemeenten: de recente rechtspraak van de Raad van State kritisch bekeken en een voorstel tot alternatief", *CDPK* 2019, 14.
[75] Dit zou het voorstel geweest zijn van onderhandelaar Beke en formateur Di Rupo tijdens de besprekingen in het kader van de zesde staatshervorming. Cf. A. DE WEERDT en W. NAUDTS, "Taalkeuze en taalregister in de randgemeenten – voorgeschiedenis en "compromis à la belge"", *T.Gem.* 2019/2, 55.

Omzendbrieven gehanteerde standpunt dat de faciliteiten een "uitdovende karakter"[76] zouden hebben (wat een mogelijke verantwoording zou kunnen bieden om een beperking in te voeren op het aantal keren dat een keuze om in het Frans te worden bediend, hernieuwd kan worden) vindt geen weerslag in de rechtspraak van de algemene vergadering van de Raad van State. Integendeel, uit de arresten nrs. 227.775 en 227.776 van 20 juni 2014 blijkt dat de keuze om in het Frans te worden bediend kan worden hernieuwd, "*telkens voor een nieuwe termijn van vier jaar*". Er is geen enkele indicatie dat hierop enige tijdsbeperking zou (kunnen) worden aanvaard.

70 Wat betreft de wijze waarop "de wens van de belanghebbende" om in het Frans te worden bediend aan het bestuur ter kennis moet worden gebracht, dient er rekening mee gehouden te worden dat de Raad van State in zijn arresten reeds zelf heeft bepaald dat dit moet gebeuren aan de hand van een "brief", die al naar gelang de keuze van de betrokkene, naar het gemeentebestuur kan worden gezonden of daar worden neergelegd. Binnen dat kader komt het ons voor dat de Vlaamse Regering:

- nog bijkomende modaliteiten zou kunnen bepalen inzake de wijze waarop de brief door de inwoner van de randgemeente aan het bestuur moet worden toegezonden. Uit de rechtspraak van de Raad van State vloeit voort dat het bestuur onverwijld een "bewijs van ontvangst" naar de particulier moet sturen. In zoverre een inwoner ervoor opteert om geen gebruik te maken van de mogelijkheid om de brief bij het gemeentebestuur fysiek neer te leggen, zou het o.i. verantwoord kunnen worden dat, deze brief enkel via aangetekende zending aan het gemeentebestuur kan worden overgemaakt. Dit laat toe om een vaste datum te geven aan deze brief. Wij wijzen er niettemin op dat de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zou kunnen oordelen dat dit om een voorwaarde gaat die als zodanig niet kan worden gelezen in de artikelen 25, 26 en 28 van de bestuurstaalwet. Zo oordeelde de Raad van State eerder al, weliswaar in het kader van het contentieux over de overheidsopdrachten, dat uit het woord "verzending" niet kan worden afgeleid dat dit een e-mailbericht uitsluit[77];
- nog bijkomende modaliteiten zou kunnen bepalen inzake het model van brief dat door de gemeenten moet worden gehanteerd bij de registratie van de taalvoorkeur. Met het oog op het uitoefenen van het administratief toezicht op de gemeenten zou verantwoord kunnen worden dat gebruik wordt gemaakt van een uniform model van brief. In het kader van de communicatie over dat model van brief aan de gemeenten kan er door de Vlaamse overheid dan meteen op gewezen worden (al dan niet d.m.v. het uitvaardigen van een nieuwe omzendbrief) dat "het essentieel receptief en lijdzaam" karakter van het optreden van de gemeenten bij de registratie van de taalvoorkeur steeds gerespecteerd moet worden. De gemeenten moeten erop toezien dat de inwoners in de brief met ontvangstbevestiging na de registratie van de taalvoorkeur op geen enkele manier worden aangespoord of uitgenodigd om hun keuze voor het Frans te hernieuwen;

[76] Zie echter ook C. BERX, "De faciliteiten in de rand- en taalgrensgemeenten. Enkele beschouwingen bij een fundamenteel interpretatieprobleem naar aanleiding van een rondzendbrief", *T.Gem.* 1998, p. 110, waar dit standpunt wordt bekritiseerd: "[t]en onrechte wordt [in de Omzendbrief] verwezen naar het uitdovend karakter van de faciliteiten. [H]et stelsel van de faciliteiten [is] zonder enige tijdsbeperking uitgevaardigd. Het is dus niet in overeenstemming met de Taalwet om de faciliteiten als 'uitdovend' te beschouwen."

[77] RvS nr. 235.362 van 5 juli 2016.

71 Wat betreft de concrete manier waarop het bestuur "de wens van de belanghebbende" om in het Frans te worden bediend, moet registreren, zijn de arresten van de Raad van State veel minder gedetailleerd. De Raad van State beperkt zich tot de vaststelling dat "*een of andere vorm van registratie van de vier jaar geldende taalvoorkeur […][mogelijk] moet zijn".* Dit betekent dat de gemeentebesturen, gelet op de gemeentelijke autonomie, dus in principe zelf kunnen bepalen hoe de registratie van de taalvoorkeur precies zal gebeuren. Vanuit de Vlaamse overheid zou er echter wel kunnen worden nagedacht over:

- Het organiseren van een centraal register op het niveau van de Vlaamse overheid, met het oog op de registratie van de taalvoorkeur door de gemeentebesturen. Het oprichten van zo een centraal register kan, onder meer om redenen van bescherming van het privéleven, echter niet bij omzendbrief geregeld worden.(zie hierover ook *infra*, **nr. 79**).
- Het uitvaardigen van richtlijnen (bv. door middel van het aannemen van een nieuwe interpretatieve omzendbrief) m.b.t. de voorwaarden waaraan een register moet voldoen om met de geldende privacywetgeving in overeenstemming te zijn (over deze voorwaarden zie ook infra, **nr. 81 e.v.**)

3. DE GEVOLGEN VAN DE VERNIETIGING VAN EEN NIEUWE OMZENDBRIEF

72 Indien een nieuwe omzendbrief zou worden aangenomen, waarin bijkomende voorwaarden zijn opgenomen inzake de wijze waarop "de wens van de belanghebbende" om in het Frans te worden bediend aan het bestuur ter kennis moet worden gebracht en op welke concrete manier het bestuur die wens moet vaststellen en registreren, is de kans zeer groot dat deze omzendbrief in rechte zal worden bestreden voor de Raad van State.

73 Voor zover de Raad van State zou oordelen dat deze nieuwe omzendbrief een verordenend karakter zou hebben, wat *a priori* zeker niet uitgesloten kan worden indien de omzendbrief ertoe strekt om nieuwe voorschriften uit te vaardigen met de bedoeling die regels verplichtend te stellen (zie hierover ook *supra*, **nr. 44**)[78], zou de Raad van State ertoe gebracht kunnen worden om over te gaan tot de beoordeling van de grieven die de verzoekende partijen tegen deze nieuwe omzendbrief ontwikkelen[79]. Dit betekent, zoals u zelf aangeeft in de vraagstelling, dat de Raad van State zou kunnen oordelen dat de voorwaarden die worden gehanteerd in deze nieuwe omzendbrief "te streng" zijn, omdat zij een onevenredige inperking inhouden van de rechten die door de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet gewaarborgd worden. Artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereist bovendien dat wanneer een omzendbrief een verordenend karakter heeft het verplichte voorafgaand advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State moet worden gevraagd[80]. De niet-raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State vormt dus eveneens een potentiële vernietigingsgrond.

---

[78] In de arresten nrs. 138.860 t.e.m. 138.863 van 23 december 2004, m.b.t. de Omzendbrief BA-97/22 van 16 december 1997 (omzendbrief Peeters), was de Raad van State alvast van oordeel dat "*door de algemene draagwijdte en het dwingend karakter van de omzendbrief, deze niet meteen mag worden uitgesloten van de categorie van de vernietigbare handelingen".*

[79] Merk op dat in de rechtspraak van de Raad van State ook wordt aanvaardt dat een interpretatieve omzendbrief in bepaalde gevallen een aanvechtbaar karakter heeft. Dit is het geval wanneer aan een omzendbrief weliswaar geen verbindende kracht is gegeven, maar deze omzendbrief wel beoogt de inhoud van individuele beslissingen op het door hem bestreken terrein vooraf te bepalen. Cf. Rvs arrest nr. 27.721 van 24 maart 1987. Zie ook RvS nr. 62.965 van 6 november 1996.

[80] Vaste rechtspraak. Zie bv RvS nr. 92.229 van 16 januari 2001 en nr. 247.759 van 10 juni 2020.

74 Een eventuele vernietiging van een nieuwe omzendbrief door de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State zou, vanuit juridisch oogpunt, meer verstrekkende gevolgen hebben dan de eerdere vernietigingsarresten van de algemene vergadering van de Raad van State. In dat geval zou het voorwerp waarover de Raad van State zich heeft uitgesproken niet langer beperkt zijn tot de vernietiging van een administratieve rechtshandeling waar in een concreet geschil een individuele toepassing werd gemaakt van een interpretatie van de Bestuurstaalwet die wordt voorgestaan door de bevoegde Vlaamse overheid, maar van de vernietiging van een norm met een algemeen en mogelijks zelfs reglementair karakter (i.e. een verordenende omzendbrief), die op een onbepaald aantal gevallen van toepassing is. Door de vernietiging ervan zouden de in deze omzendbrief gebruikte voorschriften met terugwerkende kracht uit de juridische ordening geweerd worden. Dit zou betekenen dat de voorwaarden die in deze omzendbrief zouden worden gehanteerd niet langer toegepast kunnen worden door de toezichthoudende overheid waaraan de omzendbrief was gericht. De overheid die de omzendbrief heeft uitgevaardigd zal de onwettigheid die door het arrest in aanmerking werd genomen bovendien niet mogen herhalen op straffe van schending van gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest.

E. VRAGEN 10, 14 EN 15: OVER DE AANLEG VAN EEN TAALREGISTER [81]

1. IS HET NOODZAKELIJK DAT DE VLAAMSE OVERHEID REKENING HOUDT MET DE TAALAANHORIGHEID ZOALS VASTGELEGD IN EEN TAALREGISTER?

75 De Raad van State heeft zich vooralsnog niet uitgesproken over de rechten van de personen die in de randgemeenten wonen en die in hun contacten met de diensten van de Vlaamse overheid het Frans wensen te gebruiken.

76 Zoals blijkt uit het wettelijk kader (cf. supra, **Titel I**), dienen de diensten van de Vlaamse overheid, voor wat betreft de randgemeenten, echter de taalregeling toe te passen die door de Bestuurstaalwet is opgelegd aan de plaatselijke diensten van die gemeenten[82]. Deze diensten worden in hun contacten met de inwoners van de randgemeenten dus gelijkgesteld met de plaatselijke diensten van die gemeenten. Bijgevolg kan worden aangenomen dat de interpretatie van de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich, onrechtstreeks, ook opdringt aan de diensten van de Vlaamse overheid in hun contacten met inwoners van de randgemeenten. Het eerder besproken arrest van het Hof van Cassatie van 6 december 2018 kan als een bevestiging van deze analyse worden beschouwd. Het Hof van Cassatie zag er immers geen graten in om de door het Hof gehanteerde – weliswaar uiterst betwistbare (cf. *supra*, **nr. 33**) – interpretatie van artikel 25 van de Bestuurstaalwet onverkort toe te passen in het

[81] - *"Is het noodzakelijk dat ook de Vlaamse overheid, als zij zelf communiceert met particulieren uit deze gemeenten (bijvoorbeeld vlabel in het kader van de belastingen), rekening houdt met de taalaanhorigheid zoals vastgelegd in een taalregister?";*
- *"Wat zijn de implicaties van een register op Vlaams niveau?";*
- *"Aan welke voorwaarden moet een register voldoen om volledig GDPR-conform te zijn?"*

[82] Dit geldt voor de berichten, mededelingen en formulieren die bestemd zijn voor het publiek, voor de betrekkingen met particulieren en voor het opstellen van akten, getuigschriften, verklaringen en vergunningen. Cf. artikel 36, §2, eerste lid van de gewone wet van 9 augustus 1980 "tot hervorming der instellingen". Zie in gelijkaardige zin ook artikel 34, §1, derde lid, van de Bestuurstaalwet, m.b.t. de "gewestelijke diensten".

kader van een geschil dat betrekking had op de invordering van de onroerende voorheffing door de Vlaamse Belastingdienst.

77 Aangezien de diensten van de Vlaamse overheid in hun contacten met inwoners van de randgemeenten dus evenzeer zouden moeten "refereren"[83] naar de keuze van deze inwoners om voor een (hernieuwbare) periode van vier jaar in het Frans te worden bediend, leidt dit *de facto* tot de noodzaak om te voorzien in een of andere vorm van registratie van de taalvoorkeur op het niveau van de Vlaamse overheid[84]. De Vlaamse overheid zou zich hiervoor kunnen beroepen op de informatie die beschikbaar is in de registers die door de randgemeenten zouden worden aangelegd (wat veronderstelt dat overeenkomsten en protocollen worden gesloten om gegevens te kunnen uitwisselen met inachtneming van de waarborgen die inzake de bescherming van het privéleven worden gesteld), *c.q.* zelf voorzien in centraal georganiseerd register waarin de taalkeuze van de inwoners van de randgemeenten wordt bijgehouden (wat betreft de voorwaarden waaraan zo een register moet voldoen om "volledig GDPR-conform" te zijn, zie *infra*, **nr. 81 e.v.**).

2. WAT ZIJN DE IMPLICATIES VAN EEN REGISTER OP VLAAMS NIVEAU?

78 Een eerste implicatie heeft betrekking op de verplichtingen die volgen uit de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming of "**AVG**"). De registratie van de taalvoorkeur van inwoners maakt een verwerking van persoonsgegevens uit die binnen het toepassingsgebied van AVG valt. Zo een taalregister mag bijgevolg enkel worden opgemaakt en bewaard in overeenstemming met de bepalingen van de AVG (wat betreft de voorwaarden waaraan zo een register moet voldoen om "volledig GDPR-conform" te zijn, zie *infra*, **nr. 81 e.v.**). Indien het de Vlaamse overheid is die de gegevens verzamelt en het taalregister bijhoudt, kwalificeert zij mogelijk als de verwerkingsverantwoordelijke voor de gegevens opgenomen in het taalregister, in overeenstemming met artikel 4.7 AVG (zie *supra*, **nr. 86**). In overeenstemming met de verantwoordingsplicht[85], is het aan de verwerkingsverantwoordelijke om aan te tonen dat de verplichtingen die volgen uit de AVG steeds worden nageleefd.

79 Een tweede implicatie heeft betrekking op het juridisch instrument waarmee een taalregister op het niveau van de Vlaamse overheid zou kunnen worden ingevoerd. Zoals hierboven reeds werd benadrukt (cf. *supra*, **nr. 71**), kan het organiseren van een centraal register op het niveau van de Vlaamse overheid niet bij omzendbrief geregeld worden. Een verwerking van persoonsgegevens in het kader van een taalregister houdt immers een inmenging in het recht op privéleven in. Dergelijke inmenging dient steeds bij formele wet te worden bepaald.[86] Een delegatie aan de uitvoerende macht

[83] Cf. de bewoordingen in de rechtspraak van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
[84] Volgens de Raad van State heeft de voorgestane interpretatie van de artikelen 25, 26 en 28 van de Bestuurstaalwet noodzakelijkerwijs tot gevolg "*dat een of andere vorm van registratie van de vier jaar geldende taalvoorkeur mogelijk moet zijn".* Zie bv. RvS nr. 251.570 van 22 september 2021 en nr. 245.055 van 2 juli 2019.
[85] Artikel 5.2 AVG.
[86] Artikel 22 Gw. Voor meer informatie, zie: GBA 29 november 2019, "*Advies 187/2019 m.b.t. een ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 17, § 3, van de wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie en*

is weliswaar niet uitgesloten, voor zover de delegatie voldoende nauwkeurig omschreven is en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd.[87/88] Voor de invoering van een taalregister op het niveau van de Vlaamse overheid en voor het organiseren van de verwerking van persoonsgegevens in dat verband zal dus steeds een wettelijke grondslag vereist zijn. Indien wordt aangenomen dat de noodzaak om een taalregister in te voeren, voortvloeit uit de Bestuurstaalwet (zoals geïnterpreteerd door de Raad van State) en de taalregistratie enkel geschiedt (en op basis van GDPR-vereisten enkel mag geschieden) in het kader van de regeling van het taalgebruik in de randgemeenten, gaat het *in se* dus om een regeling die zelf ook verband houdt met het taalgebruik in bestuurszaken in de randgemeenten. Het komt ons daarom voor dat de federale wetgever bevoegd is om ter zake een regeling te treffen. Wij zien *prima facie* geen aanknopingspunt met aan de Vlaamse Gemeenschap of aan het Vlaamse Gewest toegewezen bevoegdheden. Desgewenst kan dit het voorwerp van verder onderzoek uitmaken.

80 Een derde implicatie is dat het organiseren van een taalregister op het niveau van de Vlaamse overheid onvermijdelijk gepaard zal gaan met de inzet van financiële middelen en personeel.

3. AAN WELKE VOORWAARDEN MOET EEN REGISTER VOLDOEN OM VOLLEDIG GDPR CONFORM TE ZIJN?

81 We begrijpen dat de Vlaamse regering twee opties ziet in het kader van de aanleg van een taalregister:

i. **Een decentraal taalregister op niveau van de gemeenten**, dat door de Vlaamse overheid strikt kan worden gecontroleerd (bv. vereisten qua vorm, inhoud, aanvraagmogelijkheden, overeenstemming met AVG en andere toepasselijke regelgeving, etc.) en voor gebruik dient te worden goedgekeurd.

ii. **Een centraal taalregister op niveau van de Vlaamse overheid**, waarbij de Vlaamse overheid zelf de aanvragen van de burgers moet controleren en registeren en zelf instaat voor de overeenstemming met de AVG en andere toepasselijke regelgeving.

82 Zoals hoger reeds aangegeven (zie *supra*, **nr. 78**), maakt de registratie van de taalvoorkeur van inwoners een verwerking van persoonsgegevens uit binnen het toepassingsgebied van de AVG. Dit taalregister mag bijgevolg enkel worden opgemaakt en bewaard in overeenstemming met de bepalingen van de AVG.

---

modernisering van het statuut van rechters in ondernemingszaken en inzake de notariële aktebank" ("**GBA 29 november 2019, Advies nr. 187/2019**").

[87] Advies nr. 63.202/2 van 26 april 2018 van de Raad van State gegeven over een voorontwerp van wet "*tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van Verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG", Parl.St.* Kamer, 54-3185/001, 21-122; GwH 23 april 2015, nr. 44/2015.

[88] GBA 4 september 2019, "*Advies nr. 147/2019 betreffende het ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 5, §6, van de wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie en modernisering van het statuut van rechters in ondernemingszaken en inzake de notariële aktebank*" ("**GBA 4 september 2019, Advies nr. 147/2019**"), nr. 5.

83 We bespreken hierna de aandachtspunten die volgen uit de AVG en specifiek op het opstellen van het taalregister betrekking hebben. We gaan niet in op algemene AVG-verplichtingen die in elk geval moeten worden nageleefd, zoals het aanstellen van een DPO (die vermoedelijk al werd aangesteld), het aanvullen van het register van de verwerkingsactiviteiten, de mogelijkheid voor de betrokkenen om hun rechten uit te oefenen, beveiliging van gegevens, de regels inzake doorgifte van gegevens aan landen gelegen buiten de Europese Economische Ruimte (bv. bij gebruik van cloudopslag) etc.

84 We geven hierna een overzicht van de aandachtspunten, zonder deze nu reeds in detail te bespreken of concrete oplossingen voorstellen. Desgewenst zijn we graag beschikbaar om bepaalde aandachtspunten verder uit te diepen.

85 We bespreken achtereenvolgens: (i) de verwerkingsverantwoordelijkheid en de noodzaak om overeenkomsten en protocollen te sluiten om de uitwisseling van de gegevens te regelen en (ii) de beginselen inzake de verwerking, waarbij we dieper ingaan op enkele specifieke beginselen.

(a) VERWERKINGSVERANTWOORDELIJKHEID EN PROTOCOLVERPLICHTINGEN

86 De naleving van de AVG (en het bewijs daarvan[89]) rust (hoofdzakelijk) op de verwerkingsverantwoordelijke (artikel 4.7 AVG). Een eerste aandachtspunt is dus te bepalen wie die verantwoordelijkheid (alleen of gezamenlijk) zou dragen in elk van beide opties. Verschillende opties zijn denkbaar naargelang de concrete organisatie van het taalregister:

- de instantie die de gegevens verzamelt (i.e. de gemeente of de Vlaamse overheid – hierna "**de instantie**" of gezamenlijk "**instanties**") en het taalregister bijhoudt, is een afzonderlijke verwerkingsverantwoordelijke. Bij een centraal register zou de verwerkingsverantwoordelijkheid dan hoofdzakelijk rusten bij de Vlaamse overheid. Bij een decentraal register zou de verwerkingsverantwoordelijkheid dan hoofdzakelijk rusten bij de verschillende gemeentes afzonderlijk. In beide gevallen is het nuttig om een overeenkomst te sluiten tussen de Vlaamse Overheid en de gemeente over het delen van de gegevens[90].

- de Vlaamse Overheid en de gemeenten zouden ook als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken kunnen worden beschouwd aangezien ze convergerende beslissingen nemen om de taalregistratie te faciliteren. In dit geval moet er een overeenkomst van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid worden gesloten (artikel 26 AVG).

- de Vlaamse Overheid en de gemeenten zouden ook als dienstverleners van elkaar kunnen worden beschouwd. De Vlaamse Overheid kan optreden als een verwerker van de gemeenten, waarbij de Vlaamse Overheid als een soort dienstverlener is te beschouwen die ten behoeve van de

[89] Artikel 5.2 AVG.

[90] Louter toegang verkrijgen tot de gegevens is voldoende om te spreken van een "mededeling van gegeven". Zo bevestigde de GBA: "*De Autoriteit benadrukt dat zij met de termen "overdracht van persoonsgegevens" of "mededeling van persoonsgegevens" niet alleen doelt op situaties waarin een verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens naar een derde stuurt, maar ook op situaties waarin een verwerkingsverantwoordelijke, zonder de gegevens rechtstreeks naar een derde te sturen, de derde toegang verleent tot de gegevens.*" Zie GBA, Aanbeveling nr. 02/2020 van 31 januari 2020 betreffende de draagwijdte van de verplichting om een protocol te sluiten om de mededelingen van persoonsgegevens door de federale publieke sector de formaliseren, https://gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-02-2020.pdf, 5.

gemeenten een infrastructuur ter beschikking stelt. De gemeenten kunnen ook optreden als verwerkers van de Vlaamse overheid, afhankelijk van de mate waarin de Vlaamse overheid instructies geeft aan de gemeenten om in het kader van de taalregistratie gegevens van burgers te verzamelen of toezicht uitoefent op de taalregisters opgemaakt door de gemeenten. In deze optie moeten de gemeenten en de Vlaamse Overheid een verwerkersovereenkomst sluiten (artikel 28 AVG).

87 Afhankelijk van welke instantie zal optreden als verwerkingsverantwoordelijke dan wel als verwerker, vindt er mogelijk een gegevensuitwisseling tussen het centrale Vlaamse niveau en het decentrale gemeentelijke niveau plaats.

88 We hebben er momenteel geen zicht op hoe dit zou worden georganiseerd. Verschillende manieren zijn denkbaar en brengen verschillende risico's met zich mee: gaande van een (ten sterkste af te raden) doorgifte van gegevens door de uitwisseling van lijsten tussen de Vlaamse overheid en de gemeente tot een toegang door een gemeente tot een centraal portaal tot de registraties van de inwoners van die specifieke gemeente. Deze informatie-uitwisseling van persoonsgegevens met de gemeenten vormt een uitwisseling van persoonsgegevens tussen twee instanties.

De Vlaamse overheid moet, om de gegevens rechtsgeldig te kunnen uitwisselen met de gemeenten, met elke gemeente een **(kader)protocol**[91] sluiten om de uitwisseling mogelijk te maken (conform de verplichtingen van artikel 8 eGov Decreet[92]). In bepaalde gevallen is het sluiten van een protocol evenwel niet verplicht, bijvoorbeeld bij de mededeling van gegevens aan een verwerker[93].

(b) ***DE BEGINSELEN VAN DE GEGEVENSVERWERKING***

89 De instanties moeten steeds voldoen aan de algemene beginselen van de gegevensverwerking:

- **het beginsel van de rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie**: persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is[94]. We gaan verder dieper in op de noodzakelijkheid om de verwerking te baseren op een rechtsgrond (titel b.1) en de informatieverplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke (titel b.2).

- **het beginsel van de doelbinding**: de persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt[95]. De instanties mogen de verzamelde gegevens in dit kader dus enkel verwerken met oog op de taalregistratie.

---

[91] Artikel 8, §1 van het eGov Decreet bepaalt: "§ 1. *Elke elektronische mededeling van persoonsgegevens door een instantie naar een andere instantie of naar een externe overheid vereist een protocol, gesloten tussen de betreffende instanties*."
[92] Decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.
[93] GBA, Aanbeveling nr. 02/2020 van 31 januari 2020 betreffende de draagwijdte van de verplichting om een protocol te sluiten om de mededelingen van persoonsgegevens door de federale publieke sector de formaliseren, https://gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-02-2020.pdf, 19.
[94] Artikel 5.1.a AVG.
[95] Artikel 5.1.b AVG.

- **het beginsel van de minimale gegevensverwerking**: de persoonsgegevens moeten toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt[96]. Het taalregister mag enkel de noodzakelijke gegevens bevatten om aan het doeleinde te voldoen, nl. de registratie van inwoners van gemeenten die in het Frans bediend wensen te worden. Het is belangrijk dat de instanties niet méér gegevens verzamelen en opslaan in het taalregister dan nodig.

- **het beginsel van juistheid**: persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd. Persoonsgegevens die niet langer juist zijn, moeten onverwijld worden gewist of gerectificeerd[97]. Wanneer de instanties op de hoogte worden gebracht dat de gegevens in het register niet (langer) juist zijn, moeten de instanties de gegevens aanpassen.

- **het beginsel van de opslagbeperking**: persoonsgegevens moeten worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is[98]. We gaan verder dieper in op de bewaartermijnen van de gegevens (titel b.3).

- **het beginsel van de integriteit en de vertrouwelijkheid**: persoonsgegevens moeten door het nemen van passende technische of organisatorische maatregelen op een dusdanige manier worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is, en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging[99]. We gaan verder dieper in op de te nemen technische en organisatorische maatregelen (titel b.4).

- **de verantwoordingsplicht**: de verwerkingsverantwoordelijke is verantwoordelijk om de naleving van de hogervermelde beginselen aan te tonen[100].

b.1. De rechtsgrond

90 De verwerking van persoonsgegevens is enkel rechtmatig en behoorlijk[101] wanneer die verwerking op een rechtsgrond uit artikel 6 AVG is gebaseerd.

In casu lijkt één rechtsgrond in aanmerking te komen[102]: de noodzaak van de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag (artikel 6.1.e AVG). De taak van algemeen belang dient zijn grondslag te vinden in een wetgevende norm in de

[96] Artikel 5.1.c AVG.
[97] Artikel 5.1.d AVG.
[98] Artikel 5.1.e AVG.
[99] Artikel 5.1.f AVG.
[100] Artikel 5.2 AVG.
[101] Artikel 5.1.a AVG.
[102] Het lijkt ons evenwel ook mogelijk om de verwerking van de persoonsgegevens op de toestemming van de betrokkene te baseren, maar deze toestemming zal eerder gelden voor de individuele registratie maar niet voor het bijhouden van het gehele register an sich.

formele zin die de essentiële elementen[103] van de verwerking moet bevatten (artikel 6.3 AVG – zie supra, nr. 17).

Deze zienswijze wordt ook bevestigd in adviezen van de GBA[104] en de VTC[105].

Het bovenstaande is in lijn met het feit dat een verwerking van persoonsgegevens in het kader van een taalregister tevens een inmenging in het recht op privéleven vormt. Dergelijke inmenging dient steeds bij formele wet (decreet) te worden bepaald.[106] De wetgever mag de bevoegdheid delegeren aan de Vlaamse Regering voor zover de delegatie voldoende nauwkeurig omschreven is en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd[107/108].

91 Het voorgaande sluit aan bij vaststaande rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Een inmenging op het recht op privéleven (waar het recht op bescherming van persoonsgegevens binnen kadert volgens het Hof), is enkel mogelijk bij middel van een formele wet, die de inmenging voldoende precies uiteenzet, beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling[109]:

> "*B.53.3. Het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen, heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven. Dat recht heeft een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie.*
>
> *B.53.4. De rechten die bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden gewaarborgd, zijn evenwel niet absoluut. Zij sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij*

---

[103] GBA 15 mei 2020, "*Advies 41/2020 betreffende het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de vertegenwoordiging inzake octrooien & Ontwerp van koninklijk besluit houdende het tuchtreglement van toepassing op octrooigemachtigden*".
[104] GBA 25 mei 2020, "*Advies 42/2020 betreffende een wetsvoorstel tot oprichting van een databank bij Sciensano in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19*".
[105] Zie: https://overheid.vlaanderen.be/meer-over-advies-regelgeving#:~:text=Essenti%C3%ABle%20elementen&text=de%20categorie%C3%ABn%20betrokkenen%3B,van%20de%20verwerkingsverantwoordelijke(n)%20. Zie ook: VTC, Advies wetgeving VTC nr. 2022/016 van 15 februari 2022, https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2022_016_advies.pdf; VTC, Advies wetgeving VTC nr. 2022/015 van 15 februari 2022, https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2022_015_advies.pdf.
[106] Artikel 22 Gw. Voor meer informatie, zie: GBA 3 december 2021, advies nr. 223/2021 over een ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit van het Verenigde College van COCOM van 10 maart 20161 houdende uitvoering van de ordonnantie van 21 juni 2012 betreffende de promotie van de gezondheid bij de sportbeoefening, het dopingverbod en de preventie ervan, https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-223-2021.pdf.
[107] Advies nr. 63.2022 van 26 april 2018 van de Raad van State gegeven over een voorontwerp van wet "*tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van Verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG", Parl.St.* Kamer, 54-3185/001, 21-122; GwH 23 april 2015, nr. 44/2015.
[108] GBA 4 september 2019, "*Advies nr. 147/2019 betreffende het ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 5, §6, van de wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie en modernisering van het statuut van rechters in ondernemingszaken en inzake de notariële aktebank*" ("**GBA 4 september 2019, Advies nr. 147/2019**"), nr. 5.
[109] GwH 12 maart 2020, nr. 43/2020, 71-73. Zie ook: GwH 18 november 2021, nr. 158/2021; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020; GwH 15 maart 2018, nr. 29/2018; GwH 23 april 2015, nr. 44/2015; GwH 26 juni 2008, nr. 95/2008; GwH 21 december 2004, nr. 202/2004.

evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling. Die bepalingen houden voor de overheid bovendien de positieve verplichting in om maatregelen te nemen die een daadwerkelijke eerbiediging van het privéleven verzekeren, zelfs in de sfeer van de onderlinge verhoudingen tussen individuen (EHRM, 27 oktober 1994, Kroon e.a. t. Nederland, § 31; grote kamer, 12 november 2013, Söderman t. Zweden, § 78).”

92 We begrijpen dat de optie op tafel ligt om de taalregistraties en de opmaak van het taalregister bij omzendbrief te regelen. De omzendbrief is op zich onvoldoende om op een rechtmatige manier een inmenging op het recht op privéleven / een verwerking van persoonsgegevens te bepalen. Ook de bestaande gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken van 18 juli 1966 zijn wat ons betreft te vaag om er de opmaak van een taalregister op te baseren. Zelfs indien die wetten een rechtsgrond zouden aanreiken, dan reiken ze niet de vooropgestelde kwaliteitscriteria aan.

Prima facie zien wij ook geen andere rechtsgrond die een dergelijke verwerking zou toelaten, ook niet in de wetgeving m.b.t. het Rijksregister of m.b.t. de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister (cf. *supra*, **nr. 17**).

93 Bij gebrek aan een expliciete wettelijke grondslag die een verwerking van persoonsgegevens in het kader van een taalregister zou toelaten en die de essentiële elementen van de gegevensverwerking bepaalt, lijkt het op dit moment niet mogelijk voor de gemeenten om zo een register bij te houden.

Wij zijn zo vrij erop te wijzen dat deze vaststelling mogelijks nog opportuniteiten biedt in het kader van het administratief toezicht dat op de betrokken gemeenten wordt uitgeoefend. Wij bespreken dit graag verder met u en zijn graag bereid om dit nader te onderzoeken.

94 Bij het bovenstaande merken we nog wel op dat als tegenargumentatie zou kunnen worden aangehaald dat de inmenging in het privéleven / de verwerking van persoonsgegevens die met een taalregistratie en een taalregister gepaard gaat op vrijwillige basis (op basis van toestemming) gebeurt en om die reden geen decretale basis zou vereisen. O.i. heeft het vrijwillig verstrekken van de gegevens evenwel geen impact op de analyse omdat het bijhouden van een taalregister nooit in zijn algemeenheid op toestemming kan worden gebaseerd. Een persoon kan inderdaad zijn toestemming geven om zijn taalvoorkeur bij te houden, maar die toestemming gaat o.i. niet zover dat zij automatisch ook een rechtsgrond vormt voor het bijhouden van het register en de verdere verwerkingen (inclusief het gebruik van de registratie) die de instanties zullen uitvoeren. Wij zien de toestemming om te registreren eerder als een bijkomende waarborg in hoofde van de betrokkene, maar niet als de rechtsgrond op zich. Een gelijkaardige redenering is te vinden in het hoger aangehaalde arrest van het Grondwettelijk Hof[110]:

“B.54.4. Rekening houdend met hetgeen voorafgaat, heeft de decreetgever voorzien in voldoende waarborgen voor de correcte verwerking van de persoonsgegevens die zijn opgenomen in de voor wetenschappelijke doeleinden aangevraagde bestuursdocumenten.
Het loutere feit dat de instemming van de betrokkene niet vereist is voor de openbaarmaking van bestuursdocumenten waarvoor de uitzonderingsgronden vermeld in de artikelen II.34, 2°,

[110] GwH 12 maart 2020, nr. 43/2020, 74-75.

en II.36, § 1, tweede lid, 1°, aangevoerd kunnen worden, maakt de bestreden bepaling niet onevenredig. De decreetgever vermocht daarenboven van oordeel te zijn dat die instemming wel vereist is voor de openbaarmaking van bestuursdocumenten waarvoor de uitzonderingsgronden vermeld in artikel II.34, 5° en 6°, aangevoerd kunnen worden. Die uitzonderingsgronden betreffen de bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de mogelijke toepassing van tuchtmaatregelen zijn opgesteld, dan wel die vertrouwelijke informatie bevatten die door een derde vrijwillig is verstrekt. De keuze om voor die bestuursdocumenten in een bijkomende waarborg te voorzien, behoort tot de beoordelingsvrijheid van de decreetgever.
De bestreden bepaling doet niet op onevenredige wijze afbreuk aan het recht op eerbiediging van het privéleven.".

b.2. Informatieverplichting

95 De instantie moet de inwoners steeds correct en volledig informeren over de verwerking van de persoonsgegevens. Dit gebeurt doorgaans aan de hand van een privacyverklaring, waarin alle verplichte vermeldingen van artikel 13 AVG zijn opgenomen. De inwoner moet via deze privacyverklaring ook worden geïnformeerd over zijn rechten onder de AVG, inclusief het recht om van de lijst geschrapt te worden (intrekking van toestemming/recht op gegevenswissing) en over het feit dat er mogelijks beperkingen aan deze rechten kunnen worden opgelegd afhankelijk van de rechtsgrond waarop de verwerking is gebaseerd.

b.3. Bewaartermijn

96 Artikel 5, 1, e) AVG geeft aan dat persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan nodig is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. De bewaartermijn moeten worden afgestemd op de verschillende doeleinden en categorieën van gegevens die worden verwerkt door de instanties.[111]

97 De Raad van State gaf in zijn arresten aan dat de registratie zou moeten gelden voor een periode van vier jaar. We hebben er geen zicht op hoe de instanties van plan zijn om te gaan met de gegevens na het verstrijken van deze periode. Indien een inwoner niet op de lijst wenst te blijven staan of indien de periode van 4 jaar verstreken is, is de instantie verplicht om de inwoner en alle persoonsgegevens van die inwoner van de lijst te schrappen, tenzij er een grondige reden zou bestaan voor de instanties om de gegevens voor een langere periode te bewaren.

98 Deze verplichting heeft tot gevolg dat de instanties processen moeten hebben om de taalregistratie up-to-date te houden en te schrappen indien de registratie niet werd vernieuwd of opnieuw werd bevestigd door de inwoner.

[111] GBA 29 november 2019, Advies 188/2019 m.b.t. een ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 7, §2, van de wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie en modernisering van het statuut van rechters in ondernemingszaken en inzake de notariële aktebank, voor wat het leesrecht van de in artikel 7, §1, 13°, van die wet bedoelde instellingen of diensten betreft, nr. 22-23, https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-188-2019.pdf.

b.4. Technische en organisatorische maatregelen

99 De instanties moeten de integriteit en vertrouwelijkheid van de gegevens bewaren en de gegevens in het taalregister afdoende beveiligen[112] door passende technische en organisatorische maatregelen te nemen. Te denken valt bv. aan (niet exemplatief): maatregelen om een need-to-know toegang te verzekeren zodat enkel personen die het taalregister moeten kunnen raadplegen voor de uitoefening van hun functie dat ook effectief kunnen doen, met uitsluiting van andere personen; multifactorauthenticatie, wettelijke en contractuele geheimhoudingsplichten, …

100 Bij een centraal taalregister is het belangrijk om de gegevens af te schermen zodat enkel de gemeente waar de betrokkene inwoner is, de gegevens te zien krijgt. Dit ligt in lijn met het beginsel van minimale gegevensverwerking (zie supra, nr. 99). De Vlaamse overheid zal hiervoor specifieke maatregelen moeten nemen bv. een aparte login per gemeente met specifieke toegangsrechten zodat de gemeente enkel de gegevens van haar eigen inwoners kan raadplegen.

101 Aangezien de opmaak van het register en het bijhouden van de persoonsgegevens in het register een nieuwe verwerkingsactiviteit uitmaakt die op grote schaal gegevens van inwoners verwerkt die persoonlijke informatie van de inwoners betreffen, lijkt het ons aangeraden om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uit te voeren, om na te gaan of de verwerking al dan niet een groot risico inhoudt voor de vrijheden en rechten van de inwoners[113].

[112] Artikel 32 AVG.
[113] Artikel 35 AVG; https://gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/avg/effectbeoordeling-geb.