

**Besluit van de provinciegouverneur houdende de vernietiging van het besluit van het college van burgemeester en schepenen van Drogenbos van 22 januari 2024 betreffende “Versturen van de oproepingsbrieven voor de verkiezingen - 9 juni en 13 oktober 2024”**

DE PROVINCIEGOUVERNEUR VAN VLAAMS-BRABANT

Bevoegdheid

Het decreet over het Lokaal Bestuur van 22 december 2017, artikel 326 en 332, §1.

Feitelijke context

Op 22 januari 2024 gaf het college van burgemeester en schepenen van Drogenbos opdracht aan de firma Remmicom om de oproepingsbrieven voor de verkiezingen van 2024 te verzenden aan het gemeentebestuur van Drogenbos, in het Nederlands en in het Frans. Het college besliste daarnaast om de oproepingsbrieven conform de taalregistratie uit te sturen naar de inwoners.

Dit betekent concreet dat de gemeente gebruik zal maken van het taalregister om de oproepingsbrieven in het Nederlands of meteen in het Frans te versturen. Inwoners die dat wensen kunnen immers hun taalvoorkeur meedelen aan de gemeente, die dit registreert in een taalregister.

Uit de titel van de beslissing van het college en uit de beslissing zelf kan worden afgeleid dat de gemeente deze werkwijze wenst te hanteren voor zowel de Europese, federale en regionale verkiezingen van 9 juni 2024, als voor de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024.

Op 7 juni 2024 verzocht de provinciegouverneur de gemeente om de bestreden beslissing van het college van burgemeester en schepenen te bezorgen, alsook het volledige dossier ter zake.

Op 14 juni 2024 verzond de gemeente de bestreden beslissing van het schepencollege aan de provinciegouverneur. De toezichtstermijn van de provinciegouverneur voor dit besluit nam een aanvang op 15 juni 2024 en eindigt op 15 juli 2024.

Juridisch kader

Artikel 4 van de Grondwet bepaalt: “*België omvat vier taalgebieden: het Nederlandse taalgebied, het Franse taalgebied, het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en het Duitse taalgebied*”. Dit artikel bevat de grondwettelijke waarborg van de voorrang van de taal van het eentalige Nederlandse (Franse en Duitse) taalgebied of van het tweetalige karakter van het gebied Brussel-Hoofdstad.

Artikel 22 van de Grondwet bepaalt dat iedereen recht heeft op de eerbiediging van zijn privéleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens bepaalt in gelijkaardige zin dat eenieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

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) (AVG), in het bijzonder artikel 5 en 6, bepaalt onder welke voorwaarden persoonsgegevens rechtmatig kunnen worden verwerkt

Artikel 25 van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken (Bestuurstaalwet, SWT) bepaalt dat in hun betrekkingen met een particulier dezelfde diensten, zijnde de plaatselijke diensten die gevestigd zijn in de randgemeenten, de door betrokkene gebruikte taal gebruiken voor zover die taal het Nederlands of het Frans is.

Omzendbrief BA 97/22 van 16 december 1997 van Vlaams minister Leo Peeters verduidelijkt het taalgebruik in gemeentebesturen van het Nederlandse taalgebied.

Omzendbrief WE 1998/01 van 3 februari 1998 van Vlaams minister Luc Martens verduidelijkt het taalgebruik in OCMW-besturen van het Nederlandse taalgebied.

Omzendbrief BA-2005/03 van 8 juli 2005 van Vlaams minister Marino Keulen bevestigt de wettelijkheid van de omzendingen Peeters en Martens inzake het taalgebruik in de gemeente- en OCMW-besturen en in de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en geeft de interpretatie en gevolgen weer van de arresten van de Raad van State van 23 december 2004.

Omzendbrief BB 2010/03 van 7 mei 2010 van Vlaams minister Geert Bourgeois vestigt de bijzondere aandacht van de lokale besturen op het strikte verbod om een eventuele taalvoorkeur van de inwoners te registreren.

## Verantwoording

Het besluit van het college van burgemeester en schepenen van Drogenbos van 22 januari 2024 bepaalt het volgende:

“*Artikel 1:*

*Het gemeentebestuur van Drogenbos geeft opdracht aan Remmicom om de oproepingsbrieven voor de verkiezingen in 2024 te verzenden naar het gemeentebestuur van Drogenbos in het Nederlands en Frans.*

## Artikel 2:

*Het college van burgemeester en schepenen beslist om de oproepingsbrieven conform de taalregistratie uit te sturen naar de inwoners.*

De gemeente motiveert dit besluit door te verwijzen naar de arresten nrs. 227.775 en 227.776 van de Raad van State van 20 juni 2014, en naar het arrest nr. 251.571 van de Raad van State van 22 september 2021. Met dit laatste arrest vernietigde de Raad van State de beslissing van de toezichthoudende overheid tot vernietiging van de beslissingen betreffende het gebruik van een taalregister in Drogenbos.

### Beoordeling:

Op grond van de volgende motieven, die elk op zichzelf afdoende zijn, moet de beslissing van het college van Drogenbos van 22 januari 2024 betreffende “Versturen van de oproepingsbrieven voor de verkiezingen - 9 juni en 13 oktober 2024” worden vernietigd.

*1. Eerste vernietigingsmotief. De verzending van de oproepingsbrieven gebeurt op een wijze die niet in overeenstemming is met de geldende bestuurstaalwetgeving, zoals die door de toezichthoudende overheid wordt geïnterpreteerd.*

Drogenbos is een randgemeente met taalfaciliteiten voor Franstalige inwoners overeenkomstig artikel 7 van de SWT. Krachtens artikel 25 SWT gebruiken de plaatselijke diensten die gevestigd zijn in de randgemeenten in hun betrekkingen met een particulier de door betrokkenen gebruikte taal voor zover die taal het Nederlands of het Frans is. Indien de betrokkene het bestuur aanspreekt of aanschrijft, verhindert niets dat het bestuur deze persoon antwoordt in de taal die hij gebruikt, voor zover dit het Nederlands of het Frans is. De SWT verduidelijkt echter niet welke stappen particulieren moeten ondernemen als zij in het Frans bediend willen worden en op welke manier het bestuur de wens om in het Frans te worden bediend mag of moet vaststellen en mag of moet registreren.

Het bezorgen van de oproepingsbrieven voor de Europese, federale en regionale verkiezingen van 9 juni 2024 en van de uitnodigingsbrieven voor de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024 is een betrekking met een particulier in de zin van artikel 25 SWT. Het gaat immers om een rechtstreekse communicatie van een overheid aan een geïndividualiseerde burger.

Om in overeenstemming te zijn met de door artikel 4 van de Grondwet gewaarborgde voorrang voor het Nederlands in het eentalige Nederlandse taalgebied, moeten de in de SWT vervatte taalfaciliteiten op een dusdanige manier worden toegepast dat deze grondwettelijk verankerde voorrangstatus in de praktijk niet in het gedrang komt. Dit wordt ook bevestigd in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State. Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof zeer recent nog het volgende:

*“B.7. Hoewel de Bestuurstaalwet ten behoeve van Franstalige inwoners in de randgemeenten in een bijzondere regeling voorziet die hun toestaat hun betrekkingen met de plaatselijke diensten in het Frans te voeren en die aan die diensten de verplichting oplegt om in bepaalde in de Bestuurstaalwet nader omschreven omstandigheden het Frans te gebruiken, doet die regeling geen afbreuk aan het principieel eentalige karakter van het Nederlandse taalgebied, waartoe die gemeenten behoren. Dit impliceert dat de taal die er in bestuurszaken moet worden gebruikt in*

*beginsel het Nederlands is en dat bepalingen die het gebruik van een andere taal toestaan niet tot gevolg mogen hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de voorrang van het Nederlands, gewaarborgd door artikel 4 van de Grondwet.”*

Hoewel de SWT aan de Franstalige inwoners in de randgemeenten bepaalde faciliteiten verleent, doen deze faciliteiten dus geen afbreuk aan het principe dat de taal die door het bestuur moet worden gebruikt “in beginsel” het Nederlands moet zijn. Het voorgaande impliceert een noodzakelijke restrictieve interpretatie van de taalfaciliteiten.

Dit sluit ook aan bij de *ratio legis* van de in de SWT vervatte taalfaciliteiten. De taalfaciliteiten ten behoeve van de Franstalige inwoners in de randgemeenten in het Nederlandse taalgebied zijn immers opgevat als een integratiebevorderende maatregel. De parlementaire debatten die gevoerd werden naar aanleiding van de totstandkoming van de Taalgrenswet van 1962 en de Bestuurstaalwet van 1963 tonen dan ook aan dat de faciliteiten bedoeld waren om voor anderstaligen de overgang te vergemakkelijken naar de Gemeenschap waartoe de gemeente waarin ze woonden voortaan zou behoren<sup>2</sup>. Dit houdt in dat de faciliteiten, per definitie, een uitdovend karakter hebben. De taalfaciliteiten ten behoeve van de Franstalige inwoners in de randgemeenten in het Nederlandse taalgebied moeten dus worden beschouwd als een tijdelijke uitzondering op het ééntalige karakter van het Nederlandse taalgebied, en moeten om die reden restrictief worden toegepast.

Bij gebrek aan een authentieke interpretatie van de SWT, 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. Teneinde een correcte toepassing van de artikelen 25, 26 en 28 SWT door de lokale besturen en door de toezichthoudende overheid te bewerkstelligen, die de voorrang voor het Nederlands op een consequente manier waarborgt, hebben opeenvolgende Vlaamse ministers, binnen hun bevoegdheden, omzendbrieven uitgevaardigd over dit onderwerp. Het gaat om de omzendbrieven BA 97/22 van 16 december 1997, WE 1998/01 van 3 februari 1998, BA-2005/03 van 8 juli 2005 en BB 2010/03 van 7 mei 2010. De SWT geeft immers niet aan welke stappen particulieren moeten ondernemen als zij in het Frans bediend willen worden en op welke manier het bestuur de wens om in het Frans te worden bediend mag of moet vaststellen en mag of moet registreren. De lokale besturen werden er in de voormelde omzendbrieven op gewezen dat, om in overeenstemming te zijn met de door de Grondwet gewaarborgde voorrang van het Nederlands, de artikelen 25, 26 en 28 SWT in die zin moeten worden geïnterpreteerd dat het verzoek om het Frans te gebruiken telkens opnieuw, bij elk nieuw contact, uitdrukkelijk moet worden herhaald. Enkel wanneer een inwoner uit een rand- of taalgrensgemeente daar telkens uitdrukkelijk om verzoekt, kan dus uitzonderlijk het Frans worden gebruikt.

De omzendbrief BB 2010/03 van 7 mei 2010 bevestigt dan weer dat er een absoluut verbod bestaat om een eventuele taalvoorkeur van de inwoners te registreren met de bedoeling een automatische taalkeuze te maken. Enkel zo kan worden vermeden dat een bestuurspraktijk ontstaat in de betrokken gemeenten, die zou neerkomen op de invoering van een systeem van tweetaligheid. Dat

---

<sup>1</sup> GwH 9 november 2023, nr. 144/2023, B.7. In dezelfde zin Grondwettelijk Hof nr. 26/98 van 10 maart 1998, RvS nr. 138.860, nr. 138.861, nr. 138.862 en nr. 138.863 van 23 december 2004

<sup>2</sup> Zie bv. *Parl. St. Kamer 1961-62, nr. 194/23, 3: “Het is immers de mening van de Commissie dat, het wettelijk faciliteitenstelsel op het administratief gebied zal slechts tijdelijk een dwingende betekenis zal hebben en zijn praktisch belang zal verliezen, in de mate dat het aan deze streken aangepast onderwijsstelsel vruchten zal dragen”.*

zou immers manifest in strijd zijn met het principe van de voorrang van het Nederlands, zoals gewaarborgd in artikel 4 van de Grondwet

In zijn arresten nrs. 138.860 tot en met 138.863 van 23 december 2004 heeft de Raad van State bevestigd dat deze interpretatie van de taalwetgeving correct en voldoende gemotiveerd is. Met zijn arrest nr. 184.353 van 19 juni 2008 heeft de Raad van State nogmaals de interpretatie van de omzendbrieven bevestigd. De omzendbrieven maken dan ook deel uit van de rechtsorde, en zijn en blijven bindend voor diegenen aan wie ze gericht zijn.

De omzendbrieven BA 97/22 van 16 december 1997, BA-2005/03 van 8 juli 2005 en BB 2010/03 van 7 mei 2010 werden gericht aan de provinciegouverneurs, die als commissaris van de Vlaamse Regering de taak van toezichthoudende overheid uitoefenen, en werden ter kennisgeving bezorgd aan de gemeentebesturen. De toezichthoudende overheid is verplicht om de duidelijke instructies van de minister, die vervat zijn in de rechtsgeldige omzendbrieven, toe te passen bij het uitoefenen van haar taken.

In zijn beslissing van 22 januari 2024 verwijst het college van burgemeester en schepenen van Drogenbos naar verschillende recente arresten van de Raad van State. Uit deze arresten blijkt inderdaad dat de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State er een andere interpretatie van de SWT op nahoudt. Deze arresten hebben niet het karakter van een algemene afdwingbare rechtsregel. Evenmin vormen deze arresten een authentieke uitlegging van de artikelen 25, 26, 28 en 30 SWT.

De in deze arresten vooropgestelde interpretatie van de taalfaciliteiten, zoals die klaarblijkelijk ook wordt voorgestaan door het college van burgemeester en schepenen van Drogenbos, volgens welke het zou volstaan elke vier jaar schriftelijk mee te delen aan het gemeentebestuur in welke taal een particulier van een randgemeente wenst te worden bediend en deze gegevens vervolgens door het gemeentebestuur in een taalregister worden bijgehouden, is niet in overeenstemming met de wil van de Grondwetgever en de bijzondere wetgever, met de grondwettelijk gewaarborgde voorrang van het Nederlands in de gemeenten van het Nederlandse taalgebied, met de rechten vervat in de artikelen 25, 26, 28 en 30 SWT en met de daaraan door het Vlaamse Gewest gegeven en nog steeds geldende interpretatie daarvan, nu die interpretatie erop neerkomt dat in de praktijk een systeem van tweetaligheid in de randgemeenten wordt ingevoerd.

Alleszins komt het niet aan het college van burgemeester en schepenen van Drogenbos toe om de interpretatie van de SWT, zoals die door de toezichthoudende overheid aan de gemeentebesturen is ter kennis gebracht, bij de omzendbrieven BA 97/22 van 16 december 1997, BA-2005/03 van 8 juli 2005 en BB 2010/03 van 7 mei 2010, op eigen gezag terzijde te schuiven.

De beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Drogenbos van 22 januari 2024 betreffende "Versturen van de oproepingsbrieven voor de verkiezingen - 9 juni en 13 oktober 2024" strekt er onmiskenbaar toe om de oproepingsbrieven voor de federale, regionale en Europese verkiezingen van 9 juni 2024 en ook de uitnodigingsbrieven voor de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024 volgens taalaanhorigheid te verzenden. Uit de beslissing van 22 januari 2024 blijkt bovendien dat de gemeente Drogenbos onder meer voor deze doeleinden een taalregistratiesysteem hanteert dat erop gericht is de taalvoorkeur van inwoners te registreren met de bedoeling een automatische taalkeuze te maken. Deze beslissing is bijgevolg manifest in strijd met de grondwettelijk gewaarborgde voorrang van het Nederlands in de gemeenten van het

Nederlandse taalgebied, met de rechten vervat in de artikelen 25, 26, 28 en 30 SWT en met de daaraan door het Vlaamse Gewest gegeven en nog steeds geldende interpretatie in de omzendbrieven BA 97/22 van 16 december 1997, BA-2005/03 van 8 juli 2005 en BB 2010/03 van 7 mei 2010

De toezichthoudende overheid heeft bijgevolg geen andere mogelijkheid dan deze beslissing te vernietigen.

2. Tweede vernietigingsmotief. De verzending van de oproepingsbrieven gebeurt met miskennis van het recht op bescherming van persoonsgegevens en de eerbiediging van het privéleven

De beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Drogenbos van 22 januari 2024 schendt om nog een andere reden het recht.

Het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM, heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven. Dat recht heeft volgens het Grondwettelijk Hof een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie<sup>3</sup>.

De algemene verordening gegevensbescherming (AVG) bevat een aantal waarborgen inzake gegevensbescherming waaraan in elk geval moet zijn voldaan om een regeling aan te nemen die in overeenstemming is met het recht op eerbiediging van het privéleven<sup>4</sup>.

Het is niet voor betwisting vatbaar dat de registratie van de taalvoorkeur van de inwoners van een randgemeente in een taalregister, met de bedoeling een automatische taalkeuze te maken in het kader van de betrekkingen tussen een gemeentelijke overheid en een particulier in de zin van de SWT (*in casu* het verzenden van oproepingsbrieven voor de federale, regionale en Europese verkiezingen van 9 juni 2024 en de uitnodigingsbrieven voor de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024), een verwerking van persoonsgegevens vormt waarop zowel de AVG als artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM van toepassing zijn. Een dergelijke verwerking van persoonsgegevens is slechts mogelijk met inachtneming van de voorschriften die voortvloeien uit de AVG en artikel 22 van de Grondwet.

Artikel 6.1 AVG (in combinatie met het rechtmatigheidsbeginsel in artikel 5.1.a) AVG) bepaalt dat elke verwerking van persoonsgegevens een rechtsgrond vereist. Wanneer de verwerkingsverantwoordelijke een overheid is, is de verwerking doorgaans gebaseerd op het vervullen van een wettelijke verplichting (art. 6.1.c) AVG) of een taak van algemeen belang (art. 6.1.e) AVG). In deze gevallen bepaalt artikel 6.3 AVG dat de rechtsgrond bij wet moet zijn vastgesteld. Dit kan zowel bij Unierecht als bij nationale wet. Overweging 41 van de AVG verduidelijkt dat de verwijzing in de verordening naar een rechtsgrond of een wetgevingsmaatregel, niet noodzakelijkerwijze een “*door een parlement vastgestelde wetgevingshandeling*” vereist, tenzij de “*grondwettelijke orde van de lidstaat*” dit voorziet. Daarnaast legt de AVG bijkomende verplichtingen op aan de verwerkingsverantwoordelijke die persoonsgegevens wenst te registreren en te bewaren, in overeenstemming met de beginselen van gegevensverwerking in

---

<sup>3</sup> GwH nr. 27/2020 van 20 februari 2020. Zie ook nr. 5/2021 van 14 januari 2021

<sup>4</sup> GwH nr. 118/2020 van 24 september 2020.

artikel 5 AVG (bv. op vlak van bewaartermijn en beveiliging en vertrouwelijkheid van de gegevens) en o.a. de informatieverplichtingen aan betrokkenen in artikel 13 AVG.

Artikel 22 van de Grondwet bepaalt dat iedereen recht heeft op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald. Artikel 22 van de Grondwet vereist dat inmenging in het recht op privéleven enkel mogelijk is *“in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald”*. Dit legaliteitsbeginsel impliceert dat elke beperking of inbreuk in het privéleven of het gezinsleven door een wet moet worden bepaald. Het begrip “wet” in de Grondwet wijst op wet in de formele zin.<sup>5</sup> De reden hiervoor is meermaals toegelicht door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State: *“[d]oor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te laten waarborgen door de wet zelf, heeft de Grondwetgever de bedoeling gehad democratisch verkozen beraadslagende vergaderingen te laten beslissen over de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder er inbreuk op kan worden gemaakt”*.<sup>6</sup> Om uit te maken of een norm al dan niet een wet in de formele zin is, wordt een organiek criterium gebruikt.<sup>7</sup> Een wet in de formele zin is een bepaling die door een wetgevende macht wordt goedgekeurd. Dit betekent dat er telkens een formele wet voorhanden moet zijn wanneer bevoegdheden worden gecreëerd die een inperking van het grondrecht op privacy betekenen. Gelet op deze vereisten kwalificeert een gemeenteraadsbesluit niet als een “formele wet”, aangezien dit niet door de federale of regionale wetgever werd aangenomen.

De GBA gaat er in haar adviespraktijk van uit dat bescherming van persoonsgegevens altijd een inmenging in het recht op privéleven vormt, wat betekent dat elke verwerking van persoonsgegevens door een overheid de tussenkomst vereist van de formele wetgever: *“De Autoriteit herinnert eraan dat elke verwerking van persoonsgegevens een inmenging vormt in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens van de betrokkenen”*.<sup>8</sup>

Uit het samenlezen van de voormelde hogere rechtsnormen inzake bescherming van persoonsgegevens blijkt dat, indien de gegevensverwerking een inmenging in het recht op privéleven vormt, wat ontegensprekelijk het geval is in het geval van het bijhouden van een taalregister, er steeds een formele wet als rechtsgrond aanwezig moet zijn 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.<sup>9</sup> Deze wet dient de essentiële elementen van de gegevensverwerking vast te stellen, zoals bepaald

---

<sup>5</sup> S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 412; J. VELAERS, *De Grondwet: een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, die Keure, 2019, nrs. 12-13, 390; S. RENETTE en D. DE BOT, "Het aanwenden van een geolocalisatiesysteem in het kader van een arbeidsovereenkomst", *Oriëntatie*, november 2005, 206.

<sup>6</sup> Adv. RvS 4 november 2004, nr. 37.765/1/2/3/4; Adv. RvS 23 november 2004, nr. 37.748/AV en 37.749/AV; Adv. RvS 26 april 2018, nr. 63.202/2; GwH 21 december 2004, nr. 202/2004, B.4.3 en B.6.3; GwH 26 juni 2008, nr. 95/2008, B.42; GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 14 februari 2013, nr. 6/2013, B.5.7; GwH 16 mei 2013, nr. 66/2013, B.11.1; GwH 10 februari 2022, nr. 22/2022, B.21.1; zie ook GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.19.2. Adv. RvS 71.887/1/V van 19 september 2022, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1445/1, 200, para. 41.

<sup>7</sup> J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER e.a., *Belgische publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, nr. 1220, 848.

<sup>8</sup> Zie bv. GBA, Advies nr. 65/2023 van 24 maart 2023, para. 3.

<sup>9</sup> 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.

in artikel 6.3 AVG.<sup>10</sup> Een gemeenteraadsbesluit kan niet worden gekwalificeerd als een formele wet in deze zin. Dit is ook door de Raad van State in haar rechtspraak bevestigd.<sup>11</sup>

Het feit dat de inwoners vrijwillig hun taalvoorkeur te kennen hebben gegeven aan de gemeente, volstaat geenszins als grondslag voor het opzetten van een systeem van taalregistratie. Het bijhouden van een taalregister kan immers nooit in zijn algemeenheid op toestemming worden gebaseerd. Om de gegevensverwerking te baseren op de toestemming als een geldige rechtsgrond in de zin van artikel 6.1 AVG, moet de betrokkene vrijelijk zijn of haar toestemming kunnen geven. Dat kan niet wanneer er sprake is van een duidelijke wanverhouding tussen de betrokkene en de verwerkingsverantwoordelijke, met name wanneer de verwerkingsverantwoordelijke een overheidsinstantie is. De AVG verduidelijkt dit specifiek in overweging 43 AVG. Deze toestemming is dus geen rechtsgrond voor de gegevensverwerking van het bijhouden van het register en de verdere verwerkingen (inclusief het gebruik van de registratie) die de gemeentelijke instanties zullen uitvoeren, in de zin van artikel 6.1 AVG.

Voor het aanleggen van een taalregister, met de bedoeling een automatische taalkeuze te maken in het kader van de betrekkingen tussen een gemeentelijke overheid en een particulier in de zin van de SWT (*in casu* het verzenden van oproepingsbrieven voor de federale, regionale en Europese verkiezingen van 9 juni 2024 en uitnodigingsbrieven voor de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024), is dus steeds een formele wettelijke grondslag nodig. Er moet echter worden vastgesteld dat dergelijke formele wet in de huidige stand van de wetgeving volledig ontbreekt.

De invoering van een taalregister, dat de registratie van de vier jaar geldende taalvoorkeur mogelijk moet maken, en de ermee gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens kan enkel worden gezien als een regeling die verband houdt met de rechten die door de artikelen 25, 26 en 28 SWT gewaarborgd worden. Indien zou worden aangenomen dat de noodzaak om een taalregister in te voeren, voortvloeit uit de SWT en de taalregistratie enkel geschiedt (en enkel mag geschieden) in het kader van de regeling van het taalgebruik in de randgemeenten, gaat het dus om een regeling die zelf ook verband houdt met het taalgebruik in bestuurszaken in de randgemeenten.

De overheid die bevoegd is om het taalgebruik in bestuurszaken in de randgemeenten te regelen, is immers ook bevoegd voor de verwerking, met die finaliteit, van persoonsgegevens die daarmee verband houden. De invoering van een taalregister moet dan ook worden gezien als een *accessorium* van de regeling van het taalgebruik in de randgemeenten.

Krachtens artikel 129, §2, van de Grondwet is alleen de federale wetgever bevoegd om de taalwetgeving in de faciliteitengemeenten te wijzigen en dan slechts met een tweederdemeerderheid en een meerderheid in elke taalgroep. Deze bevoegdheid betreft het geheel van de taalwetgeving in deze gemeenten. Enkel de federale wetgever is, onder deze voorwaarden, bevoegd om ter zake een regeling te treffen.

---

<sup>10</sup> Dit wordt ook ondersteund door de adviespraktijk van de GBA, VTC en RvS en de rechtspraak van het GwH: zie bv. GBA, Advies nr. 256/2022 van 1 december 2022; GwH, 22 september 2022, nr. 110/2022; GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022; Adv. RvS 71.887/1/V van 19 september 2022, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1445/1, 201, para. 41; Adv. RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/1, para. 101; GBA, Advies nr. 243/2022 van 21 oktober 2022; GBA, Advies nr. 233/2022 van 29 september 2022; Advies VTC nr. 2021/43 van 15 juni 2021.

<sup>11</sup> RvS 20 november 2020, nr. 248.994; RvS 9 maart 2021, nr. 250.036.



De SWT voorziet echter op geen enkele wijze in enige grondslag voor de registratie van de taalvoorkeur, *a fortiori* niet voor de registratie van de taalvoorkeur via een bepaalde procedure, of voor een bepaalde termijn. Noch uit de tekst van de wet, noch uit de parlementaire voorbereiding daarbij, kan worden afgeleid dat de federale wetgever de bedoeling zou hebben gehad om de taalvoorkeur van inwoners van een randgemeente vast te leggen door “*een of andere vorm van registratie van de vier jaar geldende taalvoorkeur*”<sup>12</sup> mogelijk te maken. Aangezien er geen wettelijke grondslag voorligt, zijn ook de essentiële elementen van de verwerking niet vooraf door de wetgever vastgesteld zoals nochtans vereist wordt door de AVG en artikel 22 van de Grondwet, zoals ook geïnterpreteerd door het Grondwettelijk Hof, de Raad van State en de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA). Een vage algemene rechtsgrond, zoals bijvoorbeeld de artikelen 25, 26, 28 en 30 van de SWT, volstaat alleszins niet. Deze bepalingen bevatten immers niet de essentiële elementen van gegevensverwerking die in voorkomend geval verplicht bij formele wet moeten worden vastgesteld. Niet alleen de SWT kan geen dienst doen als grondslag voor de invoering van een taalregister. Geen enkele andere formele wet voldoet aan de noodzakelijke vereisten.

Voor zover de gemeente Drogenbos voorziet in een registratie van de taalvoorkeur in het Rijksregister<sup>13</sup>, dient te worden vastgesteld dat de wet van 8 augustus 1983 “tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen” geen rechtsgrond biedt voor registratie van de taalvoorkeur. Deze wet, die overigens niet als zodanig de finaliteit heeft om de rechten te waarborgen die in de SWT zijn vervat, bepaalt niets over “taal”, “voorkeurtaal”, “taalregistratie” of “de faciliteitengemeenten” en bevat in het algemeen geen bepaling die toelaat dat informatie over de taalvoorkeur van een persoon wordt bijgehouden. Het voorgaande geldt ook voor zover de registratie van taalvoorkeur niet in het Rijksregister, maar in een ander bestaand register zou gebeuren. De wetgeving rond deze registers biedt geen rechtsgrond voor de registratie van de taalvoorkeur van de inwoners van een randgemeente in een taalregister, met de bedoeling een automatische taalkeuze te maken in het kader van de betrekkingen tussen een gemeentelijke overheid en een particulier in de zin van de SWT (*in casu* het verzenden van oproepingsbrieven voor de federale, regionale en Europese verkiezingen van 9 juni 2024 en uitnodigingsbrieven voor de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024)<sup>14</sup>. Het spreekt voor zich dat de arresten van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarnaar Drogenbos verwijst in haar beslissing, evenmin als rechtsgrond voor de registratie van de taalvoorkeur kunnen dienen. Enkel de federale wetgever, onder de voorwaarden vastgesteld in artikel 129, §2 van de Grondwet, is bevoegd om als wetgevende macht een dergelijke grondslag, bij formele wet, te voorzien. Bij gebrek aan een dergelijk wetgevend initiatief moet worden vastgesteld dat er op heden geen wettelijke grondslag voorligt voor het aanleggen van een taalregister door de randgemeenten, met de bedoeling een automatische taalkeuze te maken in het kader van de betrekkingen tussen een gemeentelijke overheid en een particulier.

---

<sup>12</sup> Cf. de bewoordingen gehanteerd in de rechtspraak van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

<sup>13</sup> Cf RvS nr. 251.572 van 22 september 2021, overweging 17.

<sup>14</sup> Zo kan in de Wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten evenmin een rechtsgrond worden gelezen voor de verwerking van de taalvoorkeur in het kader van de betrekkingen in de zin van de SWT tussen een gemeentelijke overheid en een particulier.

Het spreekt voor zich dat een gemeentelijke overheid niet mag overgaan tot de verwerking van persoonsgegevens op basis van een taalregister dat wordt bijgehouden en waarvoor er op zich al geen geldige rechtsgrond is zoals vereist volgens de AVG en artikel 22 van de Grondwet. Dat is nochtans precies wat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Drogenbos doet wanneer zij beslist om de oproepingsbrieven voor de verkiezingen van 9 juni 2024 te verzenden "*conform de taalregistratie*". Door te beslissen dat de oproepingsbrieven op deze manier verzonden worden, zonder dat er een specifieke wettelijke grondslag voorhanden is voor het aanleggen van een taalregister, laat staan voor het gebruiken van de gegevens uit dat taalregister in het kader van de beslissing om oproepingsbrieven per taalregistratie te laten drukken en versturen, heeft het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Drogenbos een beslissing genomen die het recht op het privéleven schendt, zoals gewaarborgd door artikel 8 EVRM en artikel 22 van de Grondwet. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Drogenbos heeft zodoende ook het recht op bescherming van de persoonsgegevens, zoals vastgelegd in de AVG, miskend.

Ook om deze reden moet de beslissing van het college van Drogenbos van 22 januari 2024 betreffende "Versturen van de oproepingsbrieven voor de verkiezingen - 9 juni en 13 oktober 2024" worden vernietigd.

BESLUIT:

**Enig artikel.**

De beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Drogenbos van 22 januari 2024 betreffende “Versturen van de oproepingsbrieven voor de verkiezingen - 9 juni en 13 oktober 2024” wordt vernietigd.

*Tegen deze beslissing kan een beroep tot nietigverklaring of een verzoek tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden ingediend bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het verzoekschrift wordt ingediend, hetzij elektronisch via een beveiligde website van de Raad van State (<http://eproadmin.raadvst-consetat.be>), of met een ter post aangetekende brief die wordt toegezonden aan de Raad van State (Wetenschapsstraat 33 te 1040 Brussel). Het verzoekschrift wordt ingediend binnen een termijn van zestig dagen nadat de beslissing werd betekend.*

Leuven,

De provinciegouverneur van Vlaams-Brabant,

Jan SPOOREN