

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

ALGEMENE VERGADERING

A R R E S T

**nr. 257.035 van 30 juni 2023
in de zaak A. 228.623/Abis-28**

In zake : de GEMEENTE DROGENBOS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marie Bourgys
kantoor houdend te 1380 Lasne
Chemin de la Maison du Roi 34C
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Stockhouderskasteel, Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 juli 2019, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding van 20 mei 2019 ‘houdende de vernietiging van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Drogenbos van 1 april 2019 betreffende oproepingsbrieven’.

Gevraagd wordt, in het opschrift van het verzoekschrift, dat het overeenkomstig artikel 93 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State door de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak behandeld zou worden.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 247.592 van 19 mei 2020 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Erik Bosquet en eerste auditeur Jurgen Neuts hebben een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak, die heeft plaatsgevonden op 6 juni 2023.

Kamervoorzitter Luc Detroux en staatsraad Jan Clement hebben verslag uitgebracht.

Advocaten Marie Bourgys en Anthony Poppe, die verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Erik Bosquet en eerste auditeur Jurgen Neuts hebben een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Naar aanleiding van de op til zijnde Europese, federale en Vlaamse parlementsverkiezingen, beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Drogenbos op 1 april 2019 om “het arrest van de Raad van State – nr. 241.513 – van 17 mei 2018 toe te passen in de verzending van de oproepingsbrieven” en “de oproepingsbrieven voor de verkiezingen van 26 mei 2019 te [laten] drukken volgens de taalregistratie (conform arrest Raad van State nr. 241.513)”.

Met een brief van 9 mei 2019 verzoekt de provinciegouverneur van Vlaams-Brabant het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Drogenbos om hem “alle beslissingen (schepencollege en gemeenteraad) toe te zenden betreffende de oproepingsbrieven en het verzenden van de oproepingsbrieven in het kader van de verkiezingen van 26 mei 2019”.

Met een besluit van 20 mei 2019 vernietigt de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding “[d]e beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Drogenbos van 1 april 2019 betreffende oproepingsbrieven”.

Dit is het bestreden besluit, dat als volgt is gemotiveerd:

“3. Beoordeling

Het door het college van burgemeester en schepenen ingenomen standpunt inzake de toepassing van de bestuurstaalwetgeving en de invoering van een systeem van registratie van taalaanhorigheid is niet in overeenstemming met de voorrang van het Nederlands in de gemeenten van het Nederlandse taalgebied, zoals gewaarborgd door artikel 4 van de Grondwet, noch met de artikelen 25, 26 en 28 SWT, zoals uitgelegd in 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 wil van de Grondwetgever en de bijzondere wetgever heeft er steeds in bestaan het principieel eentalig karakter van het Nederlandse taalgebied te bevestigen. Dit wordt ook bevestigd in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, waarin werd geoordeeld dat de interpretatie van de rechten van personen die in de randgemeenten wonen en die in hun betrekkingen met de gemeentelijke overheid het Frans wensen te gebruiken, moet stroken met de voorrangstatus van het Nederlands in die gemeenten. Zulks impliceert dat bepalingen die het gebruik van een andere taal toestaan, niet tot gevolg mogen hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de door artikel 4 van de Grondwet gewaarborgde voorrang van het Nederlands. (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). Het voorgaande impliceert een noodzakelijke restrictieve interpretatie van de taalfaciliteiten.

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. Niets verhindert dan ook dat een gemeentebestuur op een Franstalige brief een antwoord geeft in het Frans of een ten gevolge van die brief geopend dossier in het Frans behandelt en afhandelt.

Krachtens artikel 26 SWT worden de aan de particulieren uitgereikte getuigschriften, verklaringen, machtigingen en vergunningen in de gemeente Drogenbos in het Nederlands of in het Frans gesteld, naar gelang van 'de wens van de belanghebbende'. Voormeld artikel 26 omschrijft evenwel niet nader op welke wijze 'de wens van de belanghebbende' om de in die bepaling 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.

Krachtens artikel 28, eerste lid SWT [worden] in de gemeente Drogenbos de akten al naargelang 'de wens van de belanghebbende' in het Nederlands of het Frans gesteld.

Om in overeenstemming te zijn met de door de Grondwet gewaarborgde voorrang van het Nederlands moeten de artikelen 25, 26 en 28 SWT in die zin worden geïnterpreteerd dat het verzoek om het Frans te gebruiken uitdrukkelijk moet worden herhaald. Dit is ook de interpretatie die wordt gehanteerd in de voormelde omzendbrieven.

Deze omzendbrieven werden aangenomen omdat vastgesteld werd dat de toenmalige bestuurspraktijk, die in wezen neerkwam op tweetaligheid, niet in overeenstemming was met het principe van de voorrang van het Nederlands, zoals geformuleerd in artikel 4 van de Grondwet. De omzendbrieven hebben toen voor het eerst geregeld op welke manier dit zou gebeuren, nl. elke keer opnieuw verzoeken om in het Frans bediend te worden.

De omzendbrieven hebben ook uitdrukkelijk vastgelegd dat taalregistratie niet mogelijk was.

n zijn arresten nrs. 138.860 t.e.m. 138.863 van 23 december 2004 heeft de Raad van State de beroepen tot nietigverklaring van de omzendbrief BA-

97/22 van 16 december 1997 verworpen. Daarbij heeft de Raad van State inzonderheid op het volgende gewezen:

- dat de bestreden omzendbrief de praktijk blijkt te willen keren die inhoudt dat besturen bestendig het Frans gebruiken ten opzichte van bepaalde rechtsonderhorigen zonder dat voor het gebruik van die taal een uitdrukkelijk verzoek is uitgebracht;
- dat, teneinde grondwetsconform te zijn, de interpretatie van de rechten van wie in de randgemeenten in het Frans wil worden bestuurd, moet stroken met de voorrangstatus van het Nederlands in die gemeenten;
- dat een interpretatie die inhoudt dat de randgemeenten het Frans dienen te gebruiken van zodra de overheid de taal van de particulier kent en deze taal het Frans is, of nog, dat particulieren die eens het gebruik van het Frans hebben gevraagd later automatisch in het Frans worden aangeschreven, daar niet mee strookt, vermits die interpretatie en de daarop gestoelde bestuurspraktijk in wezen leiden tot een stelsel van tweetaligheid, waarbij de taalvoorkeur van personen zelfs in bestanden wordt vastgelegd;
- dat, tegen de achtergrond van een noodzakelijk restrictieve interpretatie van het recht om het bestuur het Frans in plaats van het Nederlands te laten gebruiken in het betrokken ééntalig gebied, de interpretatie, zoals uitgedrukt in de omzendbrief, dat het verzoek om het Frans te gebruiken uitdrukkelijk moet worden herhaald, wel degelijk verenigbaar is met de bestuurstaalwet.

De inhoud van deze arresten werd nogmaals bevestigd in het arrest nr. 184.353 van 19 juni 2008.

De omzendbrief BA-97/22 van 16 december 1997, die aan de colleges van burgemeester en schepenen van de gemeenten van het Nederlandse taalgebied ter kennis werd gebracht, en de daarin vervatte interpretatie van de bestuurstaalwetgeving, is m.a.w. nog steeds van toepassing. Hetzelfde geldt overigens ten aanzien van de omzendbrieven WE 1998/01 van 3 februari 1998, BA-2005/03 van 8 juli 2005, alsook ten aanzien van de omzendbrief BB 2010/03 van 7 mei 2010, inzake het verbod op registratie van taalvoorkeur, die eveneens aan (onder meer) de colleges van burgemeester en schepenen van de gemeenten van het Nederlandse taalgebied ter kennis werd gebracht.

De verwijzing door het college van burgemeester en schepenen naar het arrest nr. 227.775 van 20 juni 2014 en het arrest nr. 241.512 van 17 mei 2018 van de Algemene Vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, leidt niet tot een andere conclusie.

Overeenkomstig artikel 13bis van de Nieuwe Gemeentewet is de Algemene Vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd om zich uit te spreken over het besluit van de Vlaamse regering houdende niet-benoeming van een aangewezen burgemeester (bijzondere wet van 19 juli 2012). De Algemene Vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vernietigde bij arrest van 20 juni 2014 de niet-benoeming van mevrouw Caprasse als burgemeester van Kraainem wegens het ontbreken van een deugdelijke materiële grondslag. De gemeente grijpt dit arrest aan om een systeem van registratie van taalaanhorigheid te gebruiken, waardoor de taal waarin een inwoner van de gemeente Drogenbos wenst bediend te worden geregistreerd wordt voor

een periode van vier jaar. Op basis van deze registratie zullen dan de oproepingsbrieven voor de verkiezingen van 26 mei 2019 verstuurd worden.

Anders dan het schepencollege schijnt aan te nemen, houdt het voormelde arrest van de Raad van State geen ‘richtlijn’ in die zich, inzake het gebruik van het Frans door de inwoners van de randgemeenten in hun betrekkingen met de gemeentelijke overheid, zou opdringen aan het Vlaamse Gewest, laat staan dat dit arrest een rechtsgrond zou bieden voor de gemeente Drogenbos om ter zake eigenmachtig een regeling te treffen en daarbij de geldende instructies van een hogere overheid buiten toepassing te laten. Wat dat betreft, moet erop gewezen worden dat de motivering van een arrest, ook van de Algemene Vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, slechts met gezag van gewijsde wordt bekleed in zoverre die motivering onverbrekkelijk met het beschikkende gedeelte van het arrest is verbonden. Welnu, en nog afgezien van de vaststelling dat geen rechter of rechtscollege zich bij wege van algemene en als regel geldende beschikking uitspraak vermag te doen, en zich evenmin in de plaats van het bestuur vermag te stellen, wat immers in strijd zou komen met het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten, dat in de Grondwet besloten is, moet worden vastgesteld dat de motieven van het voormelde arrest met betrekking tot de interpretatie van de bepalingen van de bestuursstaalwet die van toepassing zijn op de randgemeenten, niet onverbrekkelijk met het beschikkend gedeelte van dat arrest verbonden zijn en dus niet determinerend zijn geweest, voor de vernietiging van de in die zaak bestreden administratieve rechtshandeling. De vernietiging blijkt immers enkel en alleen te zijn gesteund op de vaststelling dat de beslissing tot niet-benoeming van mevrouw Caprasse een ‘deugdelijke materiële grondslag’ miste in zoverre in deze beslissing de morele eigenschappen van de kandidaat burgemeester ‘uitsluitend (werden) beoordeeld op grond van haar mogelijke intentie betreffende de aan te nemen houding ten aanzien van een specifiek rechtsprobleem, geuit na een discussie met de provinciegouverneur, zonder dat verzoekster enige concrete, feitelijke tekortkoming ten laste wordt gelegd’. Het standpunt dat in het arrest werd ingenomen over de toepassing van de SWT (meer bepaald de artikelen 25, 26 en 28) is dus kennelijk als een *ob[is]er dictum* te beschouwen. Daaraan komt geen gezag of kracht van gewijsde toe.

Het voorgaande wordt bevestigd door de uitdrukkelijke vaststelling in hetzelfde arrest, dat géén van de hiervoor aangehaalde omzendbrieven overigens als zodanig het voorwerp uitmaakte van de zaak die tot dat arrest aanleiding heeft gegeven en dat de betrokken omzendbrieven daarin ook niet op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing zouden zijn gelaten.

In het arrest van 20 juni 2014 (punt 14.2) wordt inderdaad uitdrukkelijk het volgende overwogen:

‘14.2: 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.’

De interpretatie van de rechten van de personen die in de randgemeenten wonen, zoals die wordt voorgestaan door de gemeente Drogenbos, volgens welke het zou volstaan elke vier jaar mee te delen aan het gemeentebestuur in welke taal een particulier van een randgemeente zijn ‘gemeentelijke documenten’ (cf. het bericht aan de bevolking) en ‘alle briefwisseling en administratieve documenten’ (cf. het model van taalkeuzeformulier) en alle ‘administratieve documenten’ (cf. het model van ontvangstbewijs) in de Franse taal kan ontvangen, 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 voormelde voorschriften van de 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 wordt ingevoerd.

Derhalve blijft de Vlaamse Regering bij het standpunt dat de faciliteiten die de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken verlenen, restrictief moeten worden toegepast, wat impliceert dat de particulier in zijn betrekkingen met de plaatselijke diensten van een randgemeente telkens uitdrukkelijk moet verzoeken om het Frans te gebruiken.

Uiteindelijk werden de faciliteiten ingesteld om de integratie van Franstaligen in het Nederlandse taalgebied te bevorderen. In de praktijk betekent dit dat elke plaatselijke dienst uit de faciliteitengemeenten in zijn betrekkingen met inwoners uit faciliteitengemeenten het Nederlands gebruikt. Enkel wanneer een inwoner uit een rand- of taalgrensgemeente daar telkens uitdrukkelijk om verzoekt wordt het Frans gebruikt.

In deze context is het van belang nogmaals te wijzen op het uitzonderingskarakter van de faciliteiten. Dit wil derhalve zeggen dat faciliteiten niet automatisch, blijvend, worden verleend. Ze moeten keer op keer worden aangevraagd.

Het is dus uitgesloten dat particulieren die eens het gebruik van het Frans hebben gevraagd, later automatisch opnieuw in het Frans worden aangeschreven. Het taalgebruik van een particulier is immers geen statisch gegeven. Men kan veronderstellen dat de betrokkene zich ondertussen heeft geïntegreerd en dat hij de Nederlandse taal dermate machtig is dat hij aanvaardt in het Nederlands te worden aangesproken of aangeschreven.

Het kwam niet aan het gemeentebestuur van de gemeente Drogenbos toe om de interpretatie van de bestuurstaalwet, zoals die door de toezichthoudende overheid aan de gemeentebesturen ter kennis werd gebracht, bij de omzendbrieven BA-97/22 van 16 december 1997, op eigen gezag terzijde te schuiven (Vgl. RvS 20 juni 2014, nr. 227.775, punt 15.6). Het arrest van de Raad van State van 20 juni 2014 biedt evenmin een verantwoording voor het invoeren van een systeem van registratie van taalaanhorigheid van personen, d.m.v. een registratie van taalvoorkeur in ‘Bevolking.net’ en/of d.m.v. een onmiddellijke registratie van taalvoorkeur in het Rijksregister. Een dergelijk systeem strookt niet met de territorialiteit en de taalthomogeniteit van het Nederlandse taalgebied.

Dit blijkt ook uit de chronologie van de totstandkoming van de bestuurstaalwet.

Bij wet van 24 juli 1961 werd de talentelling afgeschaft. Bij wet van 8 november 1962 werd de taalgrens vastgelegd en bij wet van 2 augustus 1963 werd het gebruik van de talen in bestuurszaken geregeld.

Het erkennen van de mogelijkheid om taalaanhorigheid systematisch te registreren, zou bovendien impliceren dat elke betrokken inwoner van de gemeente Drogenbos een subnationaliteit zou kiezen, wat afbreuk doet aan de fundamenteën van de institutionele constructie van het federale België. Bij elke staatshervorming werd er nochtans over gewaakt om elke vorm van subnationaliteit te weren.

Geheel in lijn daarmee, werden de lokale besturen er in de omzendbrief BB 2010/03 van 7 mei 2010 op gewezen dat er een absoluut verbod bestaat om een eventuele taalvoorkeur van de inwoners te registreren. De houding van het gemeentebestuur van Drogenbos druist dus tevens in tegen de instructie die is opgenomen in de omzendbrief BB 2010/03 van 7 mei 2010. Bijgevolg is elk systeem dat er op gericht is door middel van registers of bestanden de taalvoorkeur van inwoners te registreren, met de bedoeling een automatische taalkeuze te maken, on(grond)wettig. Dit verbod geldt voor alle lokale besturen van het Vlaamse Gewest.

Náást de onverenigbaarheid van een systeem van registratie van taalaanhorigheid met de ruimere institutionele context van het federale België, moet ook worden vastgesteld dat het bijhouden van een taalregister door de faciliteitengemeenten, door middel van het aanbrengen van een taalcode in het bevolkingsregister, onwettig is.

In de omzendbrief BB 2010/03 van 7 mei 2010 betreffende het verbod op registratie van taalvoorkeur, van Vlaams minister Geert Bourgeois, wordt hierover het volgende bepaald:

‘Met deze omzendbrief vestig ik de bijzondere aandacht van de lokale besturen op het strikte verbod om een eventuele taalvoorkeur van de inwoners te registreren. Besturen die een taalvoorkeur bijhouden handelen in strijd met de taalwetgeving maar evenzeer in strijd met het Koninklijk Besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die wordt opgenomen in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister. De taalwetgeving is bovendien van openbare orde’.

Die vaststelling is nog steeds actueel. In artikel 1 van het Koninklijk Besluit van 16 juli 1992, tot vaststelling van de informatie die wordt opgenomen in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister, wordt een limitatieve opsomming gegeven van de informatie die in de bevolkingsregisters en de vreemdelingenregisters mag worden opgenomen. De vermelding van de taalaanhorigheid is hier niet bij vermeld. Dat er ‘groen licht’ zou zijn gegeven vanuit het Rijksregister is alvast niet relevant. Bij gebrek aan enige wettelijke grondslag komt het immers niet toe aan het gemeentebestuur van Drogenbos om een taalcode toe te voegen aan het bevolkingsregister.

Met het arrest nr. 241.513 van 17 mei 2018, schorste de Raad van State de tenuitvoerlegging van de beslissing van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding van 26 juni 2017 houdende de vernietiging van de

beslissingen van het college van burgemeester en schepenen van Drogenbos van 22 augustus 2016 betreffende kennisname implementatie arrest Raad van State betreffende taalfaciliteiten – beperkte taalregistratie en van 19 december 2016 betreffende taalregistratie. Met deze beslissing vernietigde de minister de beslissingen van de gemeente Drogenbos om een systeem van registratie van de inwoners volgens taalaanhangigheid in te voeren. Het arrest van de Raad van State betreft essentieel echter een voorlopige maatregel, namelijk een schorsing. De Vlaamse Regering heeft beslist om dit geschil verder te zetten, waardoor de definitieve beslissing van de Raad van State in dit dossier nog niet gekend is.

4. Conclusie

Uit de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Drogenbos van 1 april 2019 blijkt duidelijk dat (i) het gemeentebestuur van Drogenbos de interpretatie voorstaat, volgens welke het zou volstaan dat particulieren slechts één keer om de vier jaar de wens te kennen moeten geven om in het Frans te worden bediend, (ii) dat het met het oog op deze interpretatie van de bestuurstaalwetgeving een register heeft aangelegd van inwoners die hebben te kennen gegeven dat ze documenten in het Frans willen ontvangen, en (iii) dat het de bedoeling heeft om de oproepingsbrieven volgens deze geregistreerde taalaanhangigheid aan de inwoners te bezorgen.

De door het gemeentebestuur van Drogenbos voorgehouden interpretatie van de bestuurstaalwetgeving doet afbreuk aan de [voorrangstatus] van het Nederlands en gaat in tegen de interpretatie van de bestuurstaalwet, als bedoeld in de omzendbrieven BA 97/22 van 16 december 1997, WE 1998/01 van 3 februari 1998 en BA-2005/03 van 8 juli 2005, zoals die door de toezichthoudende overheid aan de lokale besturen zijn ter kennis gebracht.

Het bijhouden van een taalregister is bovendien in strijd met de omzendbrief BB 2010/03 van 7 mei 2010 betreffende het verbod op de registratie van taalvoorkeur en met de wet.

Daardoor schendt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Drogenbos van 1 april 2019 het recht.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

De aangevoerde exceptie

4.1. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij als exceptie aan dat niet valt in te zien welk belang verzoekster zou kunnen hebben bij de vernietiging van een besluit dat in de toekomst geen enkele uitwerking meer kan hebben. De met het bestreden besluit vernietigde beslissing van de gemeente Drogenbos had immers betrekking op de organisatie van de Europese, federale en regionale verkiezingen van 26 mei 2019. Daaruit leidt de verwerende partij af dat

het verzoekster reeds bij het instellen van het onderhavige beroep aan een belang ontbrak. Zij verwijst ook naar het arrest nr. 247.592 van 19 mei 2020 over de vordering tot schorsing in deze zaak (hierna: het arrest van 19 mei 2020 over de schorsingsvordering), waarin zij leest dat niet duidelijk is welk belang verzoekster bij de schorsing zou kunnen hebben. In dat geval valt volgens haar al evenmin in te zien welk belang verzoekster nog zou kunnen hebben bij de annulatieprocedure. De “intellectuele interesse” waarvan verzoekster blijk geeft, is geen “gewettigde redenering om een belang te adstrueren”. De Raad van State is volgens de verwerende partij immers “geen jurisconsult waarbij men aan de hand van een achterhaalde casus, om een advies kan vragen om dit advies dan eventueel bij een volgende betwisting te kunnen inroepen”.

4.2. In haar laatste memorie insisteert de verwerende partij dat te dezen de leer van de actualiteit van het belang niet opzij mag worden geschoven.

Beoordeling

5. De bestreden beslissing sorteerde op uiterst korte termijn haar volledige effect. In zo een geval vereisen, opdat het beroep ertegen ontvankelijk zou zijn, dat de vernietiging verzoekster een direct tastbaar en daadwerkelijk voordeel bijbrengt, zou meebrengen dat de beslissing niet voor vernietiging in aanmerking komt. Nochtans blijkt uit niets dat de wetgever een dergelijke, kortlopende, beslissing uit het annulatiecontentieux heeft uitgesloten of heeft willen uitsluiten.

Met verzoekster wordt aangenomen dat een uitspraak over de onderhavige betwisting een rol kan spelen bij komende verkiezingen en meer bepaald ertoe kan bijdragen dat dezelfde betwisting zich niet meer voordoet. Gelet op het cyclisch karakter van verkiezingen is het in deze specifieke omstandigheden voor verzoekster een voldoende voordeel ter staving van haar belang bij het beroep. Dit belang bij de nietigverklaring staat los van de vaststelling in het arrest van 19 mei 2020 over de schorsingsvordering dat niet bleek welk belang of belangen

verzoekster “voorlopig, in afwachting van een uitspraak over het beroep tot nietigverklaring” wenste veilig te stellen.

De aangevoerde exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

6. Verzoekster put een derde middel uit “de schending van de artikelen 25, 26, 28 en 58 van de [gecoördineerde] wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken (hierna: ‘de bestuurstaalwet’), van artikel 16bis van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, van de dwingende en uitvoerbare kracht van de arresten van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nr. 227.775 van 20 juni 2014 en nr. 241.513 van 17 mei 2018, van de artikelen 40, 159 en 160 van de Grondwet, van het rechtsbeginsel van de scheiding der machten, van het rechtsbeginsel van de onafhankelijkheid van de rechtsprekende functie, van het algemeen rechtsbeginsel dat het bestuur de verplichting heeft om geen gevolg te geven aan een kennelijk onwettig hiërarchisch bevel, [...] van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, van de materiële motiveringsplicht, van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, van de manifeste appreciatiefout, van de machtsoverschrijding en van de machtsafwending”.

Verzoekster licht toe dat het bestreden besluit in elk geval de artikelen 25, 26 en 28 van de bestuurstaalwet schendt en niet op draagkrachtige motieven steunt. Het steunt immers op een interpretatie van de artikelen 25, 26 en 28 van de bestuurstaalwet die onrechtmatig werd verklaard in het arrest van de Raad van State nr. 227.775 van 20 juni 2014 en later nog in het arrest nr. 241.513 van 17 mei 2018 en in het arrest nr. 245.054 van 2 juli 2019. In de laatst vermelde

arresten spreekt de Raad zich ook uit over de wettigheid van het systeem van taalregistratie dat door de gemeente Drogenbos werd ingevoerd.

Het bestreden besluit gaat er volgens verzoekster van uit dat zij met de vernietigde beslissing van 1 april 2019 “het recht” heeft geschonden en wel op drie vlakken, meer bepaald (1) het gemeentebestuur van Drogenbos staat een interpretatie van de bestuurstaalwet voor volgens welke het zou volstaan dat particulieren slechts één keer om de vier jaar de wens te kennen moeten geven om in het Frans te worden bediend, (2) het gemeentebestuur van Drogenbos heeft met het oog op die interpretatie van de bestuurstaalwet een taalregister aangelegd van inwoners die hebben te kennen gegeven dat ze documenten in het Frans willen ontvangen en (3) het gemeentebestuur van Drogenbos heeft de bedoeling om de oproepingsbrieven voor de verkiezingen van 26 mei 2019 volgens die geregistreerde taalaanhorigheid aan de inwoners te bezorgen.

Verzoekster betoogt dat de interpretatie die zij geeft aan de artikelen 25, 26 en 28 van de bestuurstaalwet correct is en dat de verwerende partij voor het bestreden besluit net steunt op motieven die niet sporen met deze interpretatie.

Verzoekster voert voorts aan dat de artikelen 25, 26 en 28 van de bestuurstaalwet *de facto* impliceren dat de taalaanhorigheid van de inwoners op de een of andere manier wordt vastgesteld en gecentraliseerd in een register opdat de gemeentelijke overheid kan steunen op de taalkeuze van de particulier waarvan zij kennis heeft. Zij wijst erop dat de Raad van State in arresten van 17 mei 2018 tot de wettigheid van een systeem van taalregistratie heeft besloten.

Verzoekster meent dan ook dat haar niet kan worden verweten dat zij de oproepingsbrieven voor de verkiezingen van 26 mei 2019 “rechtstreeks in het Frans heeft willen versturen naar de burgers die schriftelijk hun wens hadden geuit om in het Frans bediend te worden minder dan 4 jaar voordien en die opgenomen waren in het register dat in dat verband opgericht werd”.

7. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat “de redenering die ontwikkeld wordt onder het derde middel [...] gedoemd [is] tot onoplosbare cirkelredeneringen en cirkeldiscussies te leiden”. Zij licht haar standpunt als volgt toe:

“De verwerende partij heeft een bepaalde interpretatie, de verzoekende partij ook, de verzoekende partij kan verwijzen naar rechtspraak van de algemene vergadering van Uw Raad, die de verzoekende partij dan wel niet helemaal respecteert, en zo kan er ten eeuwig en dage verder gediscussieerd worden.

De communautaire vrede kan uiteindelijk slechts bereikt worden als er ook tot prejudiciële vraagstelling aan het Grondwettelijk Hof wordt overgegaan. En die prejudiciële vraagstelling mag de verwerende partij niet onthouden worden [...].

Dit is geen correct mechanisme.

[...] Het heeft dan geen zin om op alle meanders van de redenering onder het derde middel verder in te gaan.

De verwerende partij volhardt in de interpretatie en de verwerende partij verzoekt tot prejudiciële vraagstelling over te gaan.”

Volgens de verwerende partij moet aan het Grondwettelijk Hof volgende prejudiciële vraag worden gesteld:

“Schenden de artikelen 25, 26, 28 en 30 van de [bestuurstaalwet], in de interpretatie dat de inwoners van de gemeenten omschreven in art. 7 van de bestuurstaalwet ten eeuwig en dage kunnen kiezen voor een andere taal dan het gebruik van het Nederlands, namelijk voor het gebruik van het Frans, onder de enkele voorwaarde die keuze om de vier jaar te herhalen, art. 4 van de Grondwet *iuncto* de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gezien dit strekt tot een volstrekt andere behandeling van de Nederlandstalige inwoners van de gemeenten omschreven in art. 7 van de bestuurstaalwet ten aanzien van de andere inwoners van het Nederlandse taalgebied die wonen in de andere gemeenten van het Nederlandse taalgebied, die kunnen genieten van de bescherming van de ééntaligheid van het taalgebied krachtens het territorialiteitsbeginsel, waardoor de positie van hun taal niet in het gedrang wordt gebracht en ten aanzien van de inwoners van de gemeenten van de andere taalgebieden, die eveneens kunnen genieten van de bescherming van de in hun taalgebied krachtens het territorialiteitsbeginsel overeenkomstig de bestuurstaalwet te gebruiken taal[?]”.

Naar de verwerende partij toelicht, worden de Nederlandssprekende inwoners van de faciliteitengemeenten gediscrimineerd ten opzichte van de inwoners van gemeenten in taalgebieden die in tegenstelling tot

hen wél het voordeel genieten van een taalkundige *security area*, zoals voortvloeit uit de grondwettelijk vastgelegde indeling in taalgebieden, en die niet moeten vrezen dat hun taal door een dominante taal wordt weggedrumd. Door de taalregistratie wordt er hoe dan ook een vorm van subnationaliteit doorgevoerd, wat ontoelaatbaar is.

8. In de laatste memorie volhardt de verwerende partij in de door haar voorgestelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof. Dat de zesde staatshervorming in specifieke bevoegdheidstoebedelingen heeft voorzien, kan geen aanleiding zijn om de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof niet te respecteren. Ook dit behoort tot de evenwichten in het Koninkrijk België.

Beoordeling

9.1. Met het bestreden besluit vernietigt de verwerende partij de beslissing van verzoekster van 1 april 2019 om de oproepingsbrieven voor de Europese, federale en regionale verkiezingen van 26 mei 2019 “te [laten] drukken volgens de taalregistratie”, waarbij tevens wordt aangegeven dat “het arrest van de Raad van State – nr. 241.513 – van 17 mei 2018” wordt toegepast.

De vernietigingsmotieven kunnen aldus worden samengevat dat het standpunt van het gemeentebestuur van Drogenbos met betrekking tot de toepassing van de bestuurstaalwet en de invoering van een systeem van registratie van taalaanhorigheid niet in overeenstemming is met de voorrang van het Nederlands in het Nederlandse taalgebied, zoals gewaarborgd door artikel 4 van de Grondwet, en met de artikelen 25, 26 en 28 van de bestuurstaalwet, zoals uitgelegd in omzendbrieven uit 1997, 1998, 2005 en 2010. Meer bepaald blijft de Vlaamse Regering bij de zienswijze dat de particulier in zijn betrekkingen met de plaatselijke diensten van een randgemeente telkens – “keer op keer” – uitdrukkelijk moet verzoeken om het Frans te gebruiken en dat er, in lijn hiermee, een absoluut verbod bestaat om een eventuele taalvoorkeur van de inwoners te registreren. Afgezien van die “onverenigbaarheid van een systeem van registratie van taalaanhorigheid met de ruimere institutionele context van het federale België” is,

volgens de motieven van het bestreden besluit, het bijhouden van een taalregister door de faciliteitengemeenten door middel van het aanbrengen van een taalcode in het bevolkingsregister onwettig.

De arresten van de Raad van State waarnaar in het vernietigde collegebesluit werd verwezen ter ondersteuning van het besliste, zijn volgens de bestreden beslissing niet relevant. Ofwel hebben ze geen gezag of kracht van gewijsde ten aanzien van de thans voorliggende zaak en meer bepaald de vraag naar de mogelijkheid van een taalregistratie, ofwel is het een arrest over de vordering tot schorsing en is er nog geen uitspraak ten gronde.

9.2. De artikelen 25, 26 en 28 van de bestuursstaalwet stellen het volgende:

“Afdeling IV. - Randgemeenten.

Onderafdeling 1. - Gemeenschappelijke bepalingen voor al de randgemeenten.

[...]

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.

Er wordt echter aan een privaat bedrijf, dat in een gemeente zonder speciale regeling uit het Frans of het Nederlands taalgebied gevestigd is, geantwoord in de taal van deze gemeente.

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.

[...]

Onderafdeling 2. - Bijzondere bepalingen ten behoeve van de te Drogenbos, Kraainem, Linkebeek en Wemmel gevestigde plaatselijke diensten.

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.

De in het Nederlands of in het Frans gestelde akten van de burgerlijke stand worden in hun oorspronkelijke taal door de gemeentebesturen overgeschreven.

[...].”

9.3. In de arresten van de algemene vergadering waarop het vernietigde besluit van verzoekster steunt heeft de Raad van State geoordeeld dat,

rekening houdend met de ruimere context van de taalregeling in België, met de arresten van het Grondwettelijk Hof ter zake, met de voorrangstatus van het Nederlands in de randgemeenten en met de wil van de grondwetgever en van de bijzondere wetgever, de interpretatie die erin bestaat dat de belanghebbende, bedoeld in de artikelen 26 en 28 van de bestuursaalwet, telkens hij in het Frans bediend wenst te worden welbepaalde stappen moet ondernemen, een onevenredige inperking inhoudt van de rechten die door de artikelen 25, 26 en 28 van de bestuursaalwet gewaarborgd worden.

Om rekening te houden zowel met de voorrangstatus van het Nederlands in het eentalig Nederlands taalgebied als met de rechten die in de artikelen 25, 26 en 28 van de bestuursaalwet aan de particulieren van de randgemeenten worden gewaarborgd, moet volgens deze arresten, bij afwezigheid van een specifiek verzoek van de particulier aan de gemeentelijke overheid, die overheid steunen op wat zij over het taalgebruik van de particulier weet. In dat verband is de particulier er in voorkomend geval toe gehouden het bestuur op redelijk geregelde tijdstippen ervan op de hoogte te brengen dat hij in het Frans wenst bediend te worden. De overheid moet refereren aan die keuze, waarvan zij alleen kennis kan nemen aan de hand van een brief die de particulier met dat doel naar het gemeentebestuur zond of er neerlegde. Die keuze geldt gedurende een redelijke termijn, te weten een termijn van vier jaar vanaf de ontvangst of neerlegging van de voormelde brief bij het gemeentebestuur. Na het verstrijken van die termijn kan de particulier met een nieuwe brief zijn keuze hernieuwen, weer voor een termijn van vier jaar. Telkens dient door het gemeentebestuur onverwijld een bewijs van ontvangst of neerlegging van de brief naar de betrokken particulier te worden gezonden.

9.4. Deze interpretatie, die – zoals is overwogen in 's Raads arresten nrs. 227.775 en 227.776 van 20 juni 2014 – sindsdien behoort te worden gegeven aan de rechten van de personen die in de randgemeenten wonen en waaraan de Vlaamse regering niet mag voorbijgaan, is intussen door de Raad van State herhaaldelijk bevestigd geworden, laatst nog in zijn arresten nrs. 251.570, 251.571, 251.572, 251.573 en 251.574 van 22 september 2021.

De Raad van State blijft ze ook aanhouden in de voorliggende zaak.

9.5. De verwerende partij kan zich tegen de interpretatie niet nuttig beroepen op arresten die dateren van vóór 's Raads arresten nrs. 227.775 en 227.776 van 20 juni 2014, met betrekking tot – ten opzichte van de laatst vermelde datum – posterieure feiten.

9.6. Uit wat voorafgaat, wordt besloten dat de interpretatie die in de bestreden beslissing wordt gegeven van de taalfaciliteiten in de randgemeenten, niet kan worden gevolgd. Integendeel komt de door de verwerende partij gewraakte interpretatie van verzoekster volgens welke het volstaat dat particulieren slechts één keer om de vier jaar de wens te kennen moeten geven om door haar in het Frans te worden bediend, terecht voor.

9.7. Zoals ook aangegeven in onder meer de voormelde arresten van 22 september 2021, volgt daaruit op zijn beurt dan weer dat een of andere vorm van registratie van de vier jaar geldende taalvoorkeur mogelijk moet zijn. Niet bijgevallen wordt dat het loutere feit van die registratie op zich reeds aanleiding geeft of dreigt te geven tot het creëren van een zogenaamde “subnationaliteit”.

Een algemeen verbod om een eventuele taalvoorkeur van de inwoners te registreren, kan niet worden gelezen in artikel 4 van de Grondwet, noch in enige bepaling van de bestuurstaalwet.

Ook de omzendbrief BB 2010/3 van 7 mei 2010 kan geen absoluut verbod verantwoorden.

9.8. In zoverre het bijhouden van een taalvoorkeur in de bestreden beslissing onwettig wordt genoemd om reden van de strijdigheid met artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 ‘tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister’, moet

worden vastgesteld dat verzoekster niet heeft voorzien in een registratie van de taalvoorkeur in het bevolkingsregister. Het blijkt dan ook niet dat de verwijzing naar het laatstgenoemde koninklijk besluit een deugdelijke motief voor het bestreden besluit zou zijn.

10.1. Wat de door de verwerende partij voorgestelde prejudiciële vraag betreft, passen volgende vaststellingen.

10.2. In het kader van de zesde staatshervorming is specifiek aan de, op taalvlak paritair samengestelde, algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de zorg toevertrouwd om de administratieve geschillen te behandelen met betrekking tot de zes randgemeenten en de natuurlijke personen of rechtspersonen die er gevestigd zijn (*Parl.St.* Kamer 2011-2012, 53-2284/003, 7). Artikel 160 van de Grondwet is herzien opdat die regels in verband met de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak, in werking getreden op 14 oktober 2012, in de toekomst niet meer gewijzigd kunnen worden dan bij een bijzonderemeerderheidswet.

De wet van 19 juli 2012 heeft artikel 93 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State hersteld en, conform de gelijktijdig uitgedrukte wil van de Grondwetgever, aan de algemene vergadering de bevoegdheid gegeven om van die geschillen op vraag van personen gevestigd in de randgemeenten kennis te nemen en de te volgen procedureregels bepaald.

Uit de parlementaire voorbereiding van de herziening van artikel 160 van de Grondwet blijkt dat de Grondwetgever niet enkel heeft beoogd voor te schrijven dat de wijziging van de besproken bepalingen betreffende de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de toekomst bij bijzonderemeerderheidswet dient te geschieden, maar dat hij zich tevens de keuzes die voortvloeien uit die bepalingen heeft eigen gemaakt. Ook is de onderlinge samenhang onderstreept geworden tussen de herziening van artikel 160 van de Grondwet en het aannemen van de wet van 19 juli 2012, en is aangegeven dat de hervorming de kern raakt van de grote evenwichten die

bijdragen tot de communautaire vrede (*Parl.St.* Kamer 2011-2012, 53-2284/003, 9-10).

Het Grondwettelijk Hof heeft deze principes en de expliciete keuze van de Grondwetgever om ze zich eigen te maken, in herinnering gebracht in zijn arresten nrs. 57/2014 en 58/2014 van 3 april 2014.

10.3. Sinds arrest nr. 227.775 van 20 juni 2014 heeft de op taalvlak paritair samengestelde algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die in de gevallen bedoeld in artikel 93 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State afwisselend wordt voorgezeten door een Nederlandstalige en een Franstalige voorzitter met doorslaggevende stem, bij herhaling de artikelen 25, 26, 28 en 30 van de bestuurstaalwet aldus geïnterpreteerd dat de inwoners van de betrokken randgemeenten – middels een brief – kunnen kiezen om in het Frans te worden bediend, welke keuze geldt voor vier jaar en na afloop kan worden hernieuwd voor weer een termijn van vier jaar.

De Raad van State oefende daarmee, zoals hiervóór gezien, de bevoegdheid uit 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.

10.4. Er is naar het oordeel van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak te dezen dan ook geen reden tot het stellen aan het Grondwettelijk Hof van een prejudiciële vraag die in wezen handelt over de jurisprudentiële invulling van de haar specifiek toebedeelde opdracht.

11. De conclusie is dat de prejudiciële vraag niet wordt gesteld en dat de motieven van de bestreden beslissing niet deugdelijk zijn, zodat er reden is tot nietigverklaring van de bestreden beslissing.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding van 20 mei 2019 ‘houdende de vernietiging van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Drogenbos van 1 april 2019 betreffende oproepingsbrieven’.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 30 juni 2023, door de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die was samengesteld uit:

de heer	Wilfried Van Vaerenbergh,	eerste voorzitter van de Raad van State,
		voorzitter van de algemene vergadering,
Mevr.	Pascale Vandernacht,	voorzitster van de Raad van State,
de HH.	Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
	Paul Lemmens,	kamervoorzitter,
	Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Mevr.	Colette Debroux,	kamervoorzitter,
de HH.	Yves Houyet,	kamervoorzitter,
	Luc Detroux,	kamervoorzitter,
	Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Mevr.	Chantal Bamps,	staatsraad,
de HH.	Pierre Lefranc,	staatsraad,
	Jan Clement,	staatsraad,
	Stephan De Taeye,	staatsraad,
	Peter Sourbron,	staatsraad,

	David De Roy,	staatsraad,
Mevr.	Kaat Leus,	staatsraad,
de heer	Frédéric Gosselin,	staatsraad,
Mevr.	Patricia De Somere,	staatsraad,
	Nathalie Van Laer,	staatsraad,
de heer	Marc Joassart,	staatsraad,
Mevr.	Florence Piret,	staatsraad,
de HH.	Raphaël Born,	staatsraad,
	Denis Delvax,	staatsraad,
Mevr.	Élisabeth Willemart,	staatsraad,
	bijgestaan door	
de heer	Gregory Delannay,	hoofdgriffier.

De hoofdgriffier

De eerste voorzitter

Gregory Delannay

Wilfried Van Vaerenbergh