

Rolnummer 4468
Arrest nr. 71/2009 van 5 mei 2009

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 112 en 114 van de Nieuwe Gemeentewet, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters P. Martens, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 182.754 van 8 mei 2008 in zake de gemeente Keerbergen (A. I.130.588/XII-3722), de gemeente Haacht (A. II.130.589/XII-3723) en de gemeente Boortmeerbeek (A. III.130.591/XII-3724) tegen de gemeente Bonheiden en de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 22 mei 2008, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Doen de artikelen 112 en 114 van de nieuwe gemeentewet, inzoverre zij een wijze van bekendmaking door aanplakking invoeren van de reglementen en verordeningen van de gemeentelijke overheden die ingeroepen kan worden tegen eender wie, met inbegrip van de personen van buiten de gemeente dewelke geen rechtstreekse belangen hebben op het grondgebied van de bekendmakende gemeente, inzonderheid voor de berekening van de verjaringstermijn van de beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State, geen discriminatie ontstaan tussen de genoemde personen en de bewoners van de gemeente, die in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de gemeente Keerbergen, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen;
- de gemeente Haacht, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen;
- de gemeente Boortmeerbeek, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen;
- de gemeente Bonheiden, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen;
- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 17 maart 2009 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. T. Ryckalts, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. C. Gysen, advocaat bij de balie te Mechelen, voor de gemeente Keerbergen en de gemeente Haacht;
 - . Mr. M. Valkeniers *loco* Mr. P. Flamey en Mr. P. J. Vervoort, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de gemeente Bonheiden;
 - . Mr. B. Staelens, advocaat bij de balie te Brugge, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en P. Martens verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De gemeenten Keerbergen, Haacht en Boortmeerbeek vorderen voor de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, de nietigverklaring van de « beslissing van de gemeenteraad van de gemeente Bonheiden van 27 februari 2002 houdende verkeersreglement betreffende het aanbrengen van gewichtsbepaling tot 3,5 ton in het centrum van Bonheiden en Rijmenam [...] », alsmede van de goedkeuringsbeslissing van de federale minister van Mobiliteit van 18 april 2002. Dat reglement werd bekendgemaakt met een aanplakbrief van 6 mei 2002 en werd ter kennis gebracht van de buurgemeenten Keerbergen, Haacht en Boortmeerbeek op 16 oktober 2002.

Het verzoekschrift werd ingediend op 16 december 2002. Voor de Raad van State werpen de verwerende partijen, de gemeente Bonheiden en de Belgische Staat, op dat de beroepen tot nietigverklaring te laat werden ingediend, aangezien de annulatietermijn begint te lopen op de dag van de aanplakking. De verzoekende partijen werpen daarentegen op dat die termijn pas begon te lopen op 16 oktober 2002, aangezien zij pas op die dag kennis konden hebben van het bestreden reglement. In ondergeschikte orde vragen de verzoekende partijen de Raad van State om de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de gemeenten Keerbergen, Haacht en Boortmeerbeek

A.1. De gemeenten Keerbergen, Haacht en Boortmeerbeek voeren aan dat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden doordat de in het geding zijnde bepalingen op identieke wijze gelden voor categorieën van personen die zich nochtans in wezenlijk verschillende situaties bevinden. De aanplakking van gemeentereglementen zou immers als wijze van bekendmaking ervan gelden ten aanzien van, enerzijds, inwoners van die gemeente en natuurlijke personen of rechtspersonen die, hoewel ze geen inwoner zijn, rechtstreekse belangen hebben in die gemeente, en, anderzijds, buurgemeenten. Bijgevolg zou ook voor buurgemeenten de termijn om voor de Raad van State de vernietiging van die reglementen te vorderen, een aanvang nemen op de dag na de aanplakking van die reglementen conform de in het geding zijnde bepalingen.

A.2. Gemeenten zouden zich nochtans om twee redenen in een verschillende situatie bevinden ten opzichte van inwoners en belanghebbende derden. Ten eerste zou een gemeente geen rechtstreekse belangen hebben in haar buurgemeente, en zou op een gemeente ook geen wettelijke verplichting rusten om zich in kennis te stellen van de reglementen van haar buurgemeenten, aangezien die slechts een lokaal belang zouden mogen hebben. Een dergelijke waakzaamheidsplicht zou immers impliceren dat gemeenten continu dienen te verifiëren of hun buurgemeenten – en bij uitbreiding alle gemeenten in de omgeving – maatregelen nemen die haar belangen kunnen schaden. Ten tweede dienen gemeenten op te treden ter behartiging van de collectieve belangen van hun inwoners, hetgeen onmogelijk wordt gemaakt indien de annulatietermijn begint te lopen vooraleer de gemeente kennis heeft van het betrokken reglement.

A.3.1. De door de in het geding zijnde bepalingen voorgeschreven techniek van aanplakking als vorm van bekendmaking van gemeentereglementen strekt volgens de gemeenten Keerbergen, Haacht en Boortmeerbeek ertoe een efficiënte bekendmaking van de gemeentelijke verordeningen en reglementen te verzekeren aan de personen op wie ze van toepassing zijn, namelijk de inwoners van de betrokken gemeente.

A.3.2. Die techniek zou evenwel slechts een evenredige methode van bekendmaking zijn in zoverre die reglementen materieel en territoriaal zijn beperkt tot de gemeentelijke bevoegdheidssfeer. Indien daarentegen aangelegenheden worden geregeld die niet louter het gemeentelijk belang betreffen, of indien de aangenomen reglementen effect hebben buiten de gemeentegrenzen, volstaat de techniek van aanplakking volgens hen niet.

A.3.3. Bijgevolg zou het voor een gemeente nagenoeg onmogelijk zijn om haar gemeentelijk belang voor de Raad van State te vrijwaren ten opzichte van schendingen daarvan door een buurgemeente. Uit het loutere feit dat een gemeente een reglement van een buurgemeente aanvecht, zou overigens voldoende blijken dat dit reglement de belangen van één gemeente overstijgt.

A.4. De wetgever had volgens de gemeenten Keerbergen, Haacht en Boortmeerbeek de verplichting om ten aanzien van buurgemeenten te voorzien in een bijzondere regeling inzake de bekendmaking van gemeentereglementen, alsook, daarmee samenhangend, in een bijzondere regeling inzake de aanvang van de annulatietermijn. Zij merken op dat een dergelijke specifieke regeling wel bestaat ten aanzien van het vrijwaren van gewestelijke, communautaire en federale belangen, met name in het kader van het algemeen of bijzonder administratief toezicht.

A.5. Volgens de gemeenten Keerbergen, Haacht en Boortmeerbeek kan de redenering van het Hof in het arrest nr. 67/2001 van 17 mei 2001 niet worden doorgetrokken naar de onderhavige prejudiciële vraag, aangezien die zaak beperkt was tot personen die, hoewel ze geen inwoner zijn, rechtstreekse belangen hebben in de gemeente die de op hen toepasselijke reglementen uitvaardigt, terwijl het *in casu* gaat om buurgemeenten, die als zodanig geen rechtstreekse belangen hebben in die gemeente.

Standpunt van de gemeente Bonheiden en de Belgische Staat

A.6. Volgens de gemeente Bonheiden, in aanwezigheid van de Belgische Staat, dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord, aangezien het arrest nr. 67/2001 van 17 mei 2001 een nagenoeg identiek geval betrof, en het Hof in die zaak geen schending van dezelfde toetsingsnormen heeft vastgesteld. De overweging uit dat arrest die inhield dat het niet kennelijk onredelijk is belanghebbende derden te verplichten zich te vergewissen van de reglementen van die gemeente waarin ze een belang hebben, zou ook van toepassing zijn op buurgemeenten, aangezien die overweging niet vereist dat het belang van de derde fysiek is gesitueerd in de gemeente die het reglement heeft uitgevaardigd.

A.7. Zelfs indien het voormelde arrest slechts zou gelden voor derden die rechtstreekse belangen hebben in de betrokken gemeente, moeten buurgemeenten worden geacht daaronder te vallen. Indien een gemeente het immers nodig acht een reglement van een buurgemeente aan te vechten, vloeit precies daaruit voort dat ook zij rechtstreekse belangen heeft in die buurgemeente. Het is dan ook niet onredelijk te vereisen dat een gemeente, die daartoe over voldoende mensen en communicatiemiddelen beschikt, zich in kennis stelt van reglementen van een buurgemeente die haar belangen zouden kunnen schaden. De gemeente Bonheiden ziet niet in waarom een aangrenzende gemeente minder waakzaam zou moeten zijn dan een niet-inwoner die een belang heeft in die gemeente.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.8. Volgens de Vlaamse Regering oordeelt de Raad van State in het verwijzingsarrest ten onrechte dat gemeenten geen rechtstreeks belang hebben in hun buurgemeenten. Indien een gemeente nadeel lijdt door een gemeentereglement uitgevaardigd door een buurgemeente, impliceert dit volgens de Vlaamse Regering immers dat zij ook een belang heeft, en dat zij zich bijgevolg in kennis dient te stellen van de reglementen van die buurgemeente die effect kunnen hebben buiten haar grenzen.

De Vlaamse Regering verwijst hiervoor naar het belang als ontvankelijkheidsvereiste bij de Raad van State en bij het Grondwettelijk Hof, dat naast een objectief ook een subjectief aspect zou bevatten. Aangezien dat subjectieve aspect inhoudt dat men zich voldoende benadeeld voelt om een annulatieberoep in te stellen, zou het begrip « nadeel » ressorteren onder het overkoepelend begrip « belang ».

A.9. Bijgevolg is de Vlaamse Regering van mening dat de onderhavige prejudiciële vraag reeds door het Hof werd beantwoord in het voormelde arrest nr. 67/2001 : het Hof zou met de zinsnede « de personen die er niet wonen maar die er een belang hebben » ook de personen hebben bedoeld die kunnen worden benadeeld door een gemeentelijk reglement.

A.10. Bovendien voert de Vlaamse Regering aan dat het geschil dat aanleiding gaf tot het voormelde arrest nr. 67/2001, een privaatrechtelijke rechtspersoon betrof. De verplichting die in dat arrest werd gevalideerd voor wat natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen betrof, zou *a fortiori* zijn gerechtvaardigd voor publiekrechtelijke rechtspersonen zoals gemeenten.

- B -

B.1.1. Artikel 112 van de Nieuwe Gemeentewet, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 24 juni 1988 (hierna : de Nieuwe Gemeentewet) bepaalde :

« De reglementen en verordeningen van de gemeenteraad, van het college van burgemeester en schepenen en van de burgemeester worden door laatstgenoemde bekendgemaakt door middel van een aanplakbrief die het onderwerp van het reglement of de verordening vermeldt, de datum van de beslissing waarbij het reglement of de verordening werd aangenomen en, in voorkomend geval, de beslissing van de toezichthoudende overheid.

De aanplakbrief vermeldt tevens de plaats of plaatsen waar de tekst van het reglement of de verordening ter inzage ligt van het publiek ».

Artikel 114 van de Nieuwe Gemeentewet bepaalde :

« De reglementen en verordeningen bedoeld in artikel 112 zijn verbindend de vijfde dag volgend op de dag van bekendmaking door aanplakbrief, behalve wanneer zij het anders bepalen.

De bekendmaking en de datum van de bekendmaking van deze reglementen en verordeningen moeten blijken uit de aantekening in een speciaal daartoe gehouden register op de bij koninklijk besluit bepaalde wijze ».

B.1.2. Die bepalingen werden, voor wat het Vlaamse Gewest betreft, met ingang van 1 januari 2007 vervangen door de artikelen 186 en 187 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, maar zijn niettemin van toepassing in het bodemgeschil, dat op 16 december 2002 bij de verwijzende rechter aanhangig werd gemaakt.

B.2. In het verwijzingsarrest oordeelt de Raad van State dat de aanplakking van een gemeentereglement conform de in het geding zijnde bepalingen ten aanzien van eenieder de termijn bedoeld in artikel 4, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State doet ingaan.

B.3.1. De in het geding zijnde bepalingen maken geen onderscheid tussen inwoners van de gemeente die het reglement heeft aangenomen, personen die – zonder er te wonen – belangen hebben in die gemeente, en personen die geen rechtstreekse belangen hebben in die gemeente, waaronder buurgemeenten.

B.3.2. In zijn arrest nr. 67/2001 van 17 mei 2001 heeft het Hof geoordeeld dat de in het geding zijnde bepalingen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet schenden in zoverre ze ook van toepassing zijn op personen die een belang hebben in de gemeente die de bestreden reglementen heeft aangenomen. Met de onderhavige prejudiciële vraag wenst de Raad van State evenwel te vernemen of de toepassing van de in het geding zijnde bepalingen op derden die geen belangen hebben in die gemeente, in overeenstemming is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.4. De wetgever vermag redelijkerwijze te oordelen dat de gemeentelijke overheden niet ertoe zouden kunnen worden verplicht voor hun reglementen en verordeningen eenzelfde bekendmaking te verzekeren als die waarin is voorzien voor de bepalingen die alle inwoners van het Rijk aanbelangen, vermits die reglementen en verordeningen normalerwijze slechts een lokaal belang hebben.

B.5. In zoverre echter die reglementen en verordeningen een materie regelen die niet beperkt blijft tot het belang van de betrokken gemeente, maar tevens een invloed hebben op derden die in die gemeente in beginsel geen rechtstreekse belangen hebben, legt een bekendmaking door aanplakking, zoals bedoeld in de in het geding zijnde bepalingen, een onevenredig strenge verplichting tot waakzaamheid op, met name omdat die aanplakking de termijn van zestig dagen bedoeld in artikel 4, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State doet ingaan.

B.6. In zoverre de termijn bedoeld in artikel 4, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ten aanzien van derden die geen rechtstreekse belangen hebben in de betrokken gemeente begint te lopen vanaf de aanplakking bedoeld in de in het geding zijnde bepalingen, en niet vanaf de dag waarop die derden kennis ervan hebben gehad, dient de prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 112 en 114 van de Nieuwe Gemeentewet schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in de in B.6 aangegeven mate.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 5 mei 2009.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt