

Rolnummer 7287
Arrest nr. 146/2020 van 12 november 2020

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel L2213-2 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Luxemburg, afdeling Marche-en-Famenne.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en L. Lavrysen, de rechters J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques en T. Detienne, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter A. Alen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij vonnis van 6 november 2019, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 15 november 2019, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Luxemburg, afdeling Marche-en-Famenne, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel L2213-2 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de provincies ertoe verplicht hun akten op hun website bekend te maken teneinde die tegenstelbaar te maken, terwijl artikel L1133-2 van hetzelfde Wetboek erin voorziet dat de akten van de gemeenten tegenstelbaar zijn, zelfs wanneer zij niet op hun website zijn bekendgemaakt, na aanplakking en aantekening in een speciaal daartoe gehouden register ?

2. Schendt artikel L2213-2 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, zo geïnterpreteerd dat het de provincies ertoe verplicht het bewijs te leveren van de datum van de bekendmaking van het belastingreglement online, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de provincies een verplichting oplegt waarin niet is voorzien voor de andere normen die tegelijk in een verzameling en op het internet worden bekendgemaakt ?

3. Schendt artikel L2213-2 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, zo geïnterpreteerd dat het de provincies ertoe verplicht het bewijs te leveren van de datum van de bekendmaking van het belastingreglement online, zonder evenwel zelf te voorzien in de bevoegdheid om de praktische regeling te definiëren die de provincie toelaat het plaatsen van het reglement online op haar website te bewijzen, of die bevoegdheid aan de regering te delegeren, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « Orange Belgium », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. X. Thiebaut, advocaat bij de balie te Luik;

- de provincie Luxemburg (vertegenwoordigd door haar provinciecollege), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Nihoul, advocaat bij de balie van Waals-Brabant.

Bij beschikking van 15 juli 2020 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en J. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, dat, in geval van een dergelijk verzoek, de zaak zal worden behandeld op de terechtzitting van 24 september 2020, op het tijdstip dat later door de voorzitter zal worden bepaald, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 1 september 2020 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 1 september 2020 in beraad genomen.

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

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

Op 16 februari 2017 kohierde de provincie Luxemburg een belasting op pylonen en masten in van 247 500 euro, ten laste van de nv « Orange Belgium », voor het aanslagjaar 2016.

Op 4 augustus 2017 diende de nv « Orange Belgium » een bezwaarschrift in bij het provinciecollege van Luxemburg, dat dat bezwaarschrift op 1 februari 2018 ongegrond verklaarde.

De nv « Orange Belgium » maakte vervolgens een geschil aanhangig bij de Rechtbank van eerste aanleg Luxemburg, afdeling Marche-en-Famenne.

De belangrijkste grief is afgeleid uit de ontstentenis van een bewijs van het bindende karakter van het belastingreglement op de dag van de inkohiering van de heffing, wegens de ontstentenis van een bewijs van de bekendmaking van het belastingreglement op de website van de provincie.

De mobiele-telefoonoperator voert aan dat het belastingreglement niet online werd gezet zoals vereist bij artikel L2213-2 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (hierna : het WPDD), online bekendmaking die bovenop de bekendmaking in het provinciaal Bulletin komt opdat de akten en reglementen van de Waalse provincies bindende kracht zouden hebben.

De provincie Luxemburg voert aan dat die dubbele bekendmaking in strijd is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, aangezien niet erin is voorzien dat gemeentelijke reglementen het voorwerp moeten uitmaken van een dubbele bekendmaking om bindende kracht te hebben.

Het is in die context dat, bij een vonnis van 6 november 2019, de Rechtbank van eerste aanleg Luxemburg, afdeling Marche-en-Famenne, de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen heeft gesteld.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1.1. De nv « Orange Belgium » herinnert in eerste instantie eraan dat de nadere regels van bekendmaking waarin is voorzien voor de reglementen en verordeningen van de gemeenten, enerzijds, en voor de reglementen van de provincies, anderzijds, steeds verschillend zijn geweest, en dat dit kan worden verklaard door de respectieve omvang van die twee territoriale entiteiten. In zoverre de eerste prejudiciële vraag een vergelijking van die twee situaties beoogt, dient zij ontkennend te worden beantwoord.

Toen de Waalse decreetgever, bij het decreet van 12 februari 2004 « tot organisatie van de Waalse provincies », heeft beslist dat de provinciale reglementen en verordeningen van dan af zouden worden bekendgemaakt in het provinciaal Bulletin en online op de website van de provincie, enerzijds, en dat die reglementen en verordeningen bindend zouden worden de achtste dag na die van die dubbele bekendmaking, anderzijds, had hij immers tot doel die provinciale normen toegankelijker te maken.

De nv « Orange Belgium » voert aan dat het doel van de decreetgever legitiem, pertinent en evenredig was met die doelstelling. Alle Waalse provincies hadden reeds een website, en de bekendmakingen konden met alle wettelijke middelen gebeuren. Bij een arrest van 12 februari 2020 oordeelde het Hof van Beroep te Luik dat een provincie, door de op de website nagelaten archiveringsporen openbaar te maken, het bewijs had geleverd van de bekendmaking op haar website en van de datum van die bekendmaking.

In haar memorie van antwoord voert de nv « Orange Belgium » aan dat de provincie Luxemburg zich vergist in het doel van de bekendmaking. Dat doel bestaat gewoonweg erin de officiële teksten te verspreiden. Het authentieke karakter van de teksten volgt hetzij, wat de wetten betreft, uit de afkondiging ervan, hetzij, wat de provinciale reglementen en verordeningen betreft, uit de aanneming ervan door de overheden, met overschrijving in de notulen die worden opgesteld door de directeur-generaal van de provincie.

De bekendmaking is dus niet bedoeld om het authentieke karakter van de bekendgemaakte tekst te waarborgen.

De technische problemen waarvan de provincie Luxemburg gewag maakt, zijn denkbeeldig volgens de nv « Orange Belgium ».

A.1.2. De provincie Luxemburg voert aan dat de eerste prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord.

De gemeenten beschikken, net zoals de provincies, al verschillende jaren over een website, en niets verantwoordt dat alleen de provincies worden verplicht om hun reglementen op hun website bekend te maken, en nog minder dat de bindende kracht van die reglementen afhankelijk wordt gesteld van de online bekendmaking ervan.

Het is weliswaar juist dat het grondgebied van een provincie in principe groter is dan dat van een gemeente, waarbij dat verschil rechtvaardigt dat de provinciale akten worden bekendgemaakt in een publicatieblad (*in casu* het provinciaal Bulletin) en niet door middel van aanplakking, zoals dat het geval is voor de gemeentelijke akten.

Een bekendmaking door middel van aanplakking is tijdelijk en van korte duur, wat verantwoordt dat middels een specifieke aantekening wordt bevestigd dat zij daadwerkelijk plaatsvond. Een bekendmaking in een publicatieblad is daarentegen blijvend en duurzaam, zodat de bekendmaking op papier op zich volstaat. De datum van het register heeft bewijskracht, tot het tegendeel bewezen is.

De discriminatie is des te meer onevenredig en onaanvaardbaar, zo voert de provincie Luxemburg aan, omdat de bekendmaking op het internet een voorwaarde is voor de bindende kracht en omdat de bepaling in die zin wordt geïnterpreteerd dat zij de provincie verplicht om in een wijze te voorzien om de genoemde bekendmaking te certifiëren, die vergelijkbaar is met die welke is bepaald voor de aanplakking door een gemeente, terwijl daarover niets in de tekst staat.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.2.1. Volgens de nv « Orange Belgium » dient de tweede prejudiciële vraag eveneens ontkennend te worden beantwoord. De verplichting dat het bewijs moet worden geleverd van de bekendmaking vloeit voort uit artikel 190 van de Grondwet en uit de algemene fiscaalrechtelijke beginselen, en niet uit artikel L2213-2 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie. Het gemeen recht inzake fiscaalrechtelijke bewijsvoering blijft van toepassing.

A.2.2. De provincie Luxemburg voert aan dat de verplichting, voor de Waalse provincies, om het bewijs te leveren van de online bekendmaking van hun reglementen, voortvloeit uit de interpretatie van het in het geding zijnde artikel L2213-2, zoals gegeven door het Hof van Beroep te Luik in zijn voormelde arrest.

Overigens voorziet de wetgever systematisch in de nadere regels van vaststelling en bewijsvoering wanneer hij de betrokken entiteit wil opleggen om het bewijs te leveren van de bekendmaking van haar akten. Dat is het geval voor de gemeenten en, hoewel de Nieuwe Gemeentewet de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest oplegt hun reglementen en verordeningen online bekend te maken, bepaalt zij toch uitdrukkelijk dat de bindende kracht ervan afhankelijk wordt gesteld van een aanplakking. Dat is eveneens het geval voor de federale akten en de akten van de gewesten en de gemeenschappen.

Artikel L2213-2 van het WPDD interpreteren in die zin dat het *a posteriori* ertoe verplicht in een aantekening te voorzien waarin de tekst niet voorzagt, doet de provincies in de grootst mogelijke rechtsonzekerheid terechtkomen, op discriminerende wijze, en doet bovendien een verschil in behandeling ontstaan dat niet verantwoord is wat betreft de aan de gemeenten opgelegde wijze van bekendmaking van de reglementen.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag

A.3.1. De nv « Orange Belgium » verzoekt het Hof ook ontkennend te antwoorden op de derde prejudiciële vraag.

Zij voert aan dat artikel L2213-2 van het WPDD geen bijzondere wijze van online bekendmaking oplegt opdat die bekendmaking met alle wettelijke middelen kan worden aangetoond, en dat, indien de wetgever de wijze had bepaald waarop de Waalse provincies het bewijs moeten leveren van de bekendmaking van hun reglementen, de vrijheid welke die provincies zouden genieten om de bekendmaking en de datum ervan te bewijzen aanzienlijk zou worden beperkt.

A.3.2. De provincie Luxemburg voert aan dat uit de interpretatie, zoals voorgelegd door de verwijzende rechter en gegeven door het Hof van Beroep te Luik in zijn arrest van 5 juni 2019, van het in het geding zijnde artikel volgt dat een bijzondere wijze van bekendmaking vereist is, gelijktijdig met de online bekendmaking, hetzij van informatica aard, hetzij van administratieve aard, zoals de aantekening van de directeur-generaal waaruit de online bekendmaking blijkt op het papieren exemplaar van het provinciale register.

Een dergelijke interpretatie is kennelijk discriminerend en strijdig met het beginsel van rechtszekerheid, zodat de prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord.

- B -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.1. Het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van artikel L2213-2 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (hierna : het WPDD) met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de provincies ertoe verplicht hun akten bekend te maken in het provinciaal Bulletin en online op de website van de provincie opdat ze bindende kracht zouden hebben, terwijl artikel L1133-2 van hetzelfde Wetboek bepaalt dat de akten van de gemeenten bindend worden gemaakt door middel van aanplakking en een aantekening in een speciaal daartoe gehouden register.

B.2. Artikel L2213-2 van het WPDD bepaalt :

« De reglementen en de verordeningen van de provincieraad of van het provinciecollege worden in hun naam bekendgemaakt, door hun voorzitter ondertekend en door de directeur-generaal medeondertekend.

Die reglementen en verordeningen worden in het provinciaal Bulletin van de provincie bekendgemaakt en on-line geplaatst op de website van de provincie ».

Bij de beantwoording van de prejudiciële vragen dient evenwel ook rekening te worden gehouden met artikel L2213-3 van hetzelfde Wetboek, dat bepaalt :

« De reglementen en verordeningen, door de voorzitter ondertekend en door de directeur-generaal medeondertekend, en zo nodig voorzien van de goedkeuring van de Regering, worden gezonden aan de overheid wie de zaak aangaat.

Zij worden verbindend de achtste dag na die van de opneming in het provinciaal Bulletin en van de plaatsing on-line op de website van de provincie, tenzij het reglement of de verordening een kortere termijn bepaalt.

Behalve de opneming in het provinciaal Bulletin en de plaatsing on-line op de website van de provincie, kan de provincieraad of het provinciaal Bulletin een bijzondere wijze van bekendmaking voorschrijven ».

Artikel L1133-2 van hetzelfde Wetboek dat betrekking heeft op de gemeenten, van hetzelfde Wetboek bepaalt :

« De reglementen en verordeningen bedoeld in artikel L1133-1 zijn bindend de vijfde dag volgend op de bekendmaking ervan door middel van aanplakking, tenzij andersluidend.

Van de bekendmaking en van de datum van bekendmaking van de reglementen en besluiten moet blijken door aantekening in een speciaal daartoe gehouden register, in de bij regeringsbesluit bepaalde vorm ».

B.3. Het in het geding zijnde artikel L2213-2, ingevoegd in het WPDD bij het besluit van de Waalse Regering van 22 april 2004 « houdende codificatie van de decreetgeving betreffende de plaatselijke besturen », gaat terug op artikel 100 van het decreet van het Waalse Gewest van 12 februari 2004 « tot organisatie van de Waalse provincies ».

De parlementaire voorbereiding van die bepaling vermeldt :

« De beslissingen en de akten van de provincie worden ruimer bekendgemaakt, in het bijzonder doordat zij ook verplicht moeten worden bekendgemaakt online, op de officiële website van de provincie. Die nieuwe communicatiewijze wordt toegevoegd aan, en niet in de plaats gesteld van de reeds bestaande wijzen van aanplakking en bekendmaking op een schriftelijke drager » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2003-2004, nr. 613/1, p. 3).

B.4. De voormelde bepalingen doen een verschil in behandeling ontstaan tussen de wijze van bekendmaking die geldt voor de akten van de gemeenten en de wijze van bekendmaking die geldt voor de akten van de provincies.

B.5.1. Artikel 190 van de Grondwet bepaalt :

« Geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur is verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald ».

Zoals artikel L1133-2 van het WPDD voor de gemeenten, regelt het in het geding zijnde artikel L2213-2, ter uitvoering van artikel 190 van de Grondwet, de wijze van bekendmaking van alle provinciale reglementen en verordeningen. Met de eerste prejudiciële vraag wordt de in het geding zijnde bepaling ter toetsing aan het Hof voorgelegd, in zoverre het bindende karakter van die reglementen en verordeningen afhankelijk wordt gesteld van een dubbele bekendmaking, namelijk de bekendmaking ervan in het provinciaal Bulletin en de online bekendmaking ervan.

B.5.2. Rekening houdend met het feit dat de bekendmaking een essentiële voorwaarde is voor de bindende kracht van officiële teksten, is de mogelijkheid voor elke persoon om te allen tijde hiervan kennis te nemen, zoals het Hof heeft geoordeeld bij zijn arrest nr. 106/2004 van 16 juni 2004, een recht dat inherent is aan de rechtsstaat, omdat het die kennisneming is die iedereen in staat stelt zich naar die teksten te gedragen.

B.5.3. Het verschil in behandeling tussen de wijze van bekendmaking van de gemeentelijke reglementen en verordeningen en de wijze van bekendmaking van de provinciale reglementen en verordeningen berust op een objectief criterium : ook al zijn beiden territoriale politieke entiteiten die door de Grondwet zijn bekleed met autonome verantwoordelijkheden, toch volgt uit die autonomie, uit de verscheidenheid wat betreft de omvang van hun territoriale bevoegdheid en uit de verscheidenheid van hun bevoegdheden dat de decreetgever, voor hun respectieve reglementen en verordeningen, in verschillende wijzen van bekendmaking kon voorzien.

B.5.4. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever de « publiciteit » van de provinciale reglementen en verordeningen wenste te versterken door, aan de verplichting om ze bekend te maken in het provinciaal Bulletin, de verplichting toe te voegen om ze online te zetten. Het doel dat met de in het geding zijnde bepaling wordt nagestreefd, is legitiem.

B.5.5. Het Hof dient evenwel te onderzoeken of het gekozen middel pertinent is en of het evenredig is met het beoogde doel.

B.5.6. Te dezen heeft de decreetgever, door het bindende karakter van de provinciale reglementen en verordeningen afhankelijk te stellen van een dubbele wijze van bekendmaking, een maatregel genomen die niet pertinent is ten opzichte van het nagestreefde doel van publiciteit. De bekendmaking van een akte teneinde ze bindend te maken mag immers niet worden verward met het beoogde doel om er een ruimere publiciteit aan te geven en waartoe de online publicatie van provinciale reglementen en verordeningen bijdraagt.

B.5.7. De maatregel vervat in de in het geding zijnde bepaling staat bovendien niet in een evenredige verhouding tot het door de decreetgever beoogde doel.

Door de bindende kracht van de provinciale reglementen en verordeningen afhankelijk te stellen van de dubbele formaliteit van invoeging in het provinciaal Bulletin en online bekendmaking, heeft de decreetgever immers het risico genomen dat twee niet-overeenstemmende versies van dezelfde tekst worden bekendgemaakt.

De dubbele bekendmaking kan overigens, ingeval de dag van de bekendmaking van de provinciale reglementen en verordeningen in het provinciaal Bulletin, niet samenvalt met de dag waarop zij online worden gezet, een weerslag hebben op de rechtszekerheid die moet worden gewaarborgd voor alle adressaten van die reglementen en verordeningen.

B.5.8. Uit het voorgaande volgt dat, in zoverre het, naast de bekendmaking ervan in het provinciaal Bulletin, de online bekendmaking van de provinciale reglementen en verordeningen oplegt als een voorwaarde opdat zij bindende kracht hebben, terwijl de doelstelling van de decreetgever erin bestond de « publiciteit » van de officiële teksten te vergroten, artikel L2213-3 van het WPDD niet pertinent is en onevenredig is met het door de decreetgever beoogde doel.

B.6. Artikel L2213-3 van het WPDD is aldus niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.7. Het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van artikel L2213-2 van het WPDD met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de interpretatie volgens welke het de provincies verplicht het bewijs te leveren van de online bekendmaking van hun officiële teksten, te dezen van hun belastingreglement, terwijl die verplichting niet geldt voor andere teksten, met name gemeentelijke reglementen en verordeningen, wanneer die zowel in een verzameling als online worden bekendgemaakt.

B.8. De tweede prejudiciële vraag berust op de door de verwijzende rechter gegeven interpretatie van het in het geding zijnde artikel L2213-2 van het WPDD, die meer bepaald verwijst naar een arrest van het Hof van Beroep te Luik waarbij het heeft geoordeeld dat het de provincie toekomt het bewijs te leveren van de regelmatigheid van de online bekendmaking van haar teksten.

B.9. Noch het in het geding zijnde artikel L2213-2, tweede lid, noch de parlementaire voorbereiding vermelden dat de online bekendmaking van de provinciale reglementen en verordeningen op bijzondere wijze moet worden gecertificeerd, zodat een dergelijk bewijs niet moet worden geleverd en geen voorwaarde kan vormen voor de bindende kracht van de provinciale reglementen en verordeningen.

B.10. Rekening houdend met het antwoord op de eerste prejudiciële vraag, behoeft de tweede prejudiciële vraag geen antwoord.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag

B.11. Het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van artikel L2213-2 van het WPDD met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de interpretatie volgens welke het de provincies ertoe verplicht het bewijs te leveren van de datum van de online bekendmaking van de officiële teksten, te dezen van een belastingreglement, zonder evenwel de nadere regels te bepalen voor het bewijs van die online bekendmaking of de bevoegdheid om die te bepalen uitdrukkelijk aan de Regering te delegeren.

B.12. Om dezelfde redenen als die welke in B.9 en B.10 zijn vermeld, heeft de derde prejudiciële vraag geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- In zoverre het, naast de bekendmaking ervan in het provinciaal Bulletin, de online bekendmaking van de reglementen en verordeningen van de provincies oplegt als een voorwaarde om aan die teksten bindende kracht te geven, schendt artikel L2213-3 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- De tweede en de derde prejudiciële vraag behoeven geen antwoord.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 12 november 2020.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût