



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 58/2023
van 30 maart 2023
Rolnummer : 7791**

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 286 en 288 van het Vlaamse decreet van 22 december 2017 « over het lokaal bestuur », gesteld door de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, D. Pieters en E. Bribosia, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 8 april 2022, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 20 april 2022, heeft de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1° Schenden de artikelen 286 en 288 van het Decreet over het Lokaal Bestuur, in de interpretatie volgens welke uit die bepalingen zou kunnen worden afgeleid dat de enige toelaatbare wijze van bewijsvoering voor de bekendmaking van een gemeentelijk reglement de aantekening is in het speciale register dat door de algemeen directeur wordt bijgehouden, de artikelen 10, 11, 33, 170, 172 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 105, 108, 159, 162 en 190 van de Grondwet en met de beginselen van wettigheid en rechtszekerheid, in zoverre zij zowel de gemeentelijke overheid in haar hoedanigheid van auteur van zulk een reglement als alle personen die aan zulk een reglement kunnen worden onderworpen, de waarborg ontzeggen van het optreden van een beraadslagende wetgevende vergadering, te weten de wetgever zoals is bepaald in artikel 190 van de Grondwet, voor het bepalen van het bewijs van die bekendmaking, en bijgevolg voor het bepalen van een essentieel element met betrekking tot het verbindende karakter van wetten, besluiten en verordeningen en, in het geval van een gemeentelijk belastingreglement, met betrekking tot de hoedanigheid van belastingschuldige, terwijl aan de auteurs van de andere types van normen (wetten,

besluiten of verordeningen van algemeen of provinciaal bestuur), bedoeld in artikel 190 van de Grondwet, en aan alle personen die aan zulke normen kunnen worden onderworpen, die waarborg niet wordt ontzegd ?

2° Schenden de artikelen 286 en 288 van het Decreet over het Lokaal Bestuur, geïnterpreteerd in die zin dat de aantekening in het register van de bekendmakingen waarin het tweede lid van artikel 288 van het Decreet over het Lokaal Bestuur voorziet de enige toelaatbare wijze van bewijsvoering is voor de bekendmaking van een gemeentelijk belastingreglement (en dit bewijs dus niet kan worden geleverd aan de hand van enig ander bewijsmiddel, zoals bv. een informaticabewijs), de artikelen 10, 11 en 170 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 190 ervan, in zoverre, in tegenstelling tot de wetkrachtige normen en reglementaire bestuurshandelingen die door andere overheden worden aangenomen, het feit of de gemeentelijke reglementen bindende kracht krijgen niet alleen afhangt van de bekendmaking ervan (*in casu* door middel van een publicatie op de website) maar ook van de vermelding van die bekendmaking in het register van de bekendmakingen van de reglementen en verordeningen van de gemeentelijke overheden ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « Proximus », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Lombaert, Mr. M. De Greef en Mr. M. Van der Elst, advocaten bij de balie te Brussel;

- de gemeente Ternat, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. De Meyere, advocaat bij de balie te Gent;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 18 januari 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers D. Pieters en E. Bribosia 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, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 1 februari 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 1 februari 2023 de dag van de terechtzitting bepaald op 1 maart 2023.

Op de openbare terechtzitting van 1 maart 2023 :

- zijn verschenen :

. Mr. B. Lombaert en Mr. R. Delforge, advocaat bij de balie te Brussel, voor de nv « Proximus »;

. Mr. S. Plas, advocaat bij de balie te Gent, *loco* Mr. L. De Meyere, voor de gemeente Ternat, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen;

- . Mr. K. Caluwaert, tevens *loco* Mr. B. Martel, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers D. Pieters en E. Bribosia verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak 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 rechtspleging in het bodemgeschil*

De nv « Proximus », de eisende partij in het bodemgeschil, vordert de nietigverklaring van de belasting geheven op drie pylonen die gelegen zijn in het grondgebied van de gemeente Ternat, de verwerende partij. Het belastingreglement op masten en pylonen voor de jaren 2019 tot 2025 zou niet tegenstelbaar zijn omdat de gemeente Ternat het bewijs van de bekendmaking via een aantekening in het register niet levert. Het verwijzende rechtscollege stelt vast dat het voorgelegde bewijs van de gemeente Ternat niet voldoet aan de vormvereisten overeenkomstig de artikelen 286 en 288 van het decreet van 22 december 2017 « over het lokaal bestuur » (hierna : het Decreet Lokaal Bestuur) en het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018 « betreffende de bekendmaking en raadpleegbaarheid van besluiten en stukken van het lokaal bestuur, betreffende de wijze waarop de reglementen en verordeningen van het lokaal bestuur worden bijgehouden in het register en betreffende de raadpleegbaarheid van de besluiten van de politiezones en hulpverleningszones » (hierna : het besluit van 20 april 2018).

Uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie vloeit volgens het verwijzende rechtscollege voort dat de aantekening in het register het enige toegelaten bewijs is van de bekendmaking van een gemeentelijk belastingreglement. Hoewel die rechtspraak grotendeels betrekking heeft op de Waalse regelgeving, is ze eveneens relevant voor het Vlaamse Decreet Lokaal Bestuur. Beide regelgevingen zijn immers nagenoeg identiek. De vormvereisten waaraan het register volgens het besluit van 20 april 2018 moet voldoen, zijn ook zo goed als dezelfde gebleven.

De gemeente Ternat verzoekt het verwijzende rechtscollege om het Hof te ondervragen of die interpretatie van de artikelen 286 en 288 van het Decreet Lokaal Bestuur wel in overeenstemming is met het gelijkheids- en wettigheidsbeginsel.

Het verwijzende rechtscollege stelt vast dat het Hof nog geen uitspraak heeft gedaan over een identiek onderwerp. Wel werd er op 28 april 2021 een prejudiciële vraag gesteld door de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel over de artikelen 112 en 114 van de Nieuwe Gemeentewet (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en op 9 juni 2021 door de Rechtbank van eerste aanleg Luxemburg, afdeling Marche-en-Famenne, over de artikelen L1133-1 en L1133-2 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie. Nu twee andere rechtbanken reeds dezelfde vragen hebben gesteld over nagenoeg identieke wetgeving, kan er evenmin worden beweerd dat er klaarblijkelijk geen schending is. Voorts acht het verwijzende rechtscollege het antwoord relevant voor de beoordeling van het bodemgeschil, aangezien de gemeente Ternat allerhande informaticabewijzen wenst aan te voeren om de geldige publicatie van het belastingreglement te bewijzen. Bijgevolg besluit het verwijzende rechtscollege dat het noodzakelijk is de voorliggende prejudiciële vragen te stellen aan het Hof, alvorens over de grond van de zaak uitspraak te doen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De gemeente Ternat, de verwerende partij in het bodemgeschil, betwist de interpretatie van het verwijzende rechtscollege dat de bekendmaking van een gemeentelijk belastingreglement uitsluitend zou kunnen worden bewezen aan de hand van de voorlegging van een aantekening in het register van bekendmakingen. In recente rechtspraak en rechtsleer wordt aangenomen dat die interpretatie, gebaseerd op cassatierechtspraak, niet langer geldt voor het Vlaamse Gewest sinds de invoering van de bekendmaking via de gemeentelijke website. Een afschrift van de publicatie met een bewijs van de onlineplaatsing volstaat als bewijs van de bekendmaking.

A.2.1. Volgens de gemeente Ternat moet de eerste prejudiciële vraag bevestigend worden beantwoord, in die zin geïnterpreteerd dat de enige toelaatbare wijze van bewijsvoering voor de bekendmaking van een gemeentelijk reglement de aantekening is in het speciaal daartoe bijgehouden register. In die interpretatie zou de decreetgever de vormvoorwaarden waaraan de aantekening verplicht dient te voldoen om te kunnen dienen als bewijs van publicatie ten aanzien van een belastingplichtige, hebben gedelegeerd aan de uitvoerende macht. Op grond van artikel 190 van de Grondwet is het de decreetgever nochtans niet toegelaten een essentieel element van het verbindend karakter van een gemeentereglement of -verordening te delegeren aan de uitvoerende macht. Bovendien zou die onbeperkte delegatie inhouden dat de Vlaamse Regering in feite bepaalde toekomstige gemeentelijke belastingen kan blokkeren en zo vrijstelling kan verlenen.

A.2.2. De artikelen 286 en 288 van het Decreet Lokaal Bestuur kunnen volgens de gemeente Ternat echter op een grondwetsconforme wijze worden geïnterpreteerd. In navolging van recente rechtspraak, kunnen ze zo worden geïnterpreteerd dat de aantekening in het speciale register niet het enige en verplichte bewijsmiddel van de bekendmaking van een gemeentelijk reglement uitmaakt.

A.3.1. De gemeente Ternat is eveneens van oordeel dat de tweede prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord in de voorliggende interpretatie. Hierdoor ontstaat immers een verschil in behandeling met betrekking tot het toegelaten bewijs van bekendmaking dat geldt voor de reglementen en verordeningen van gemeenten en provincies. Enkel de Vlaamse gemeenten zouden verplicht worden om de publicatie op de lokale website te bewijzen aan de hand van de voorlegging van een aantekening in een bijzonder register. Dat verschil in behandeling tussen de gemeentelijke en de provinciale overheid is niet objectief en redelijk verantwoord. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever bij de invoering van de aantekening in een register als bewijsmiddel de bedoeling had om aan de lokale besturen een passend bewijsmiddel te verschaffen van het feit en de datum van bekendmaking. In het huidige digitale tijdperk kan de publicatie van een gemeentereglement op de lokale website worden bewezen op een even objectieve en betrouwbare wijze aan de hand van andere bewijsstukken. Zo valt niet in te zien waarom dezelfde wijze van bekendmaking, namelijk een publicatie op de lokale website, door het ene bestuursniveau slechts zou kunnen worden bewezen door een enkel bewijsmiddel, terwijl het andere bestuursniveau dit zou kunnen bewijzen met alle middelen van gemeen recht.

A.3.2. Opnieuw stelt de gemeente Ternat dat de artikelen 286 en 288 van het Decreet Lokaal Bestuur zo kunnen worden geïnterpreteerd dat de aantekening in het bijzonder register niet geldt als het enige toelaatbare bewijsmiddel voor de bekendmaking van een gemeentereglement. In die interpretatie zouden de gemeenten en de provincies beide de bekendmaking kunnen bewijzen aan de hand van alle middelen van gemeen recht.

A.4. De nv « Proximus », de eisende partij in het bodemgeschil, voert in hoofdorde aan dat de prejudiciële vragen niet onder de bevoegdheid van het Hof vallen. Uit het bodemgeschil volgt dat niet de artikelen 286 en 288 van het Decreet Lokaal Bestuur worden betwist, maar wel het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering en de rechtspraak van het Hof van Cassatie.

A.5. In ondergeschikte orde stelt de nv « Proximus » dat de eerste prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord. Alleen artikel 288 van het Decreet Lokaal Bestuur bevat een machtiging voor de uitvoerende macht, die erin bestaat de vormvereisten van de aantekening in het register te bepalen. Voorts heeft die machtiging louter betrekking op het bewijs van het feit en de datum van de bekendmaking. De bekendmaking zelf, en niet de inschrijving in het register, is de voorwaarde voor de inwerkingtreding en de uitvoerbaarheid van gemeentelijke verordeningen. Voor zover de prejudiciële vraag verwijst naar artikel 190 van de Grondwet, dat alleen betrekking heeft op de bekendmaking en het verbindend karakter van verordeningen, mist ze elke rechtsgrondslag. Evenmin stelt artikel 288 van het Decreet Lokaal Bestuur de wezenlijke bestanddelen van een belasting vast. Daarenboven is de machtiging nauwkeurig en gericht op formele detailmaatregelen. Zo wordt de Vlaamse Regering enkel

gemachtigd om de vorm van de aantekening in het register te bepalen. Een dergelijke machtiging tast de rechten van de betrokken personen dus geenszins onevenredig aan.

A.6.1. De nv « Proximus » is van oordeel dat ook de tweede prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord. Allereerst berust de vraag op een onjuiste veronderstelling in zoverre zij stelt dat de verkrijging van bindende kracht en de uitvoerbaarheid van gemeentelijke verordeningen en reglementen afhankelijk is van de naleving van de vereiste van de aantekening in het register overeenkomstig de wettelijke en reglementaire voorschriften. De aantekening vormt het bewijs van de bekendmaking. Daarnaast heeft het Hof reeds geoordeeld dat het verschil in behandeling met betrekking tot de wijze van bekendmaking van, enerzijds, de gemeentelijke en, anderzijds, de provinciale reglementen en verordeningen niet als kennelijk onredelijk kan worden beschouwd. Hoewel die rechtspraak de bekendmaking door middel van aanplakking betreft en de artikelen 286 en 288 van het Decreet Lokaal Bestuur inmiddels in de bekendmaking door publicatie via de webtoepassing van de gemeente voorzien, doet dit geen afbreuk aan de toepasbaarheid ervan. Voorts is de rechtspraak van het Hof van Cassatie duidelijk over de vereiste van het bewijs van de bekendmaking door middel van de aantekening in het daartoe bestemde register.

A.6.2. De aantekening is een authentieke akte. Ze vermeldt alle noodzakelijke gegevens voor de onbetwistbare vaststelling van de publicatie van het reglement of de verordening. De bewijskracht van de aantekening is in het belang van de bescherming van de rechtsonderhorige en de rechtszekerheid. Ander of niet-gereguleerd bewijsmateriaal toelaten, zou die bescherming en de rechtszekerheid ondermijnen. Het is van essentieel belang dat de bekendmaking met de grootst mogelijke zekerheid wordt vastgesteld, aangezien die de voorwaarde vormt voor de inwerkingtreding en de afdwingbaarheid van gemeentereglementen en -verordeningen. Daarnaast is de datum van bekendmaking ook van belang omdat die doorslaggevend is voor het aanvangspunt van de termijn van 60 dagen voor het instellen van een vernietigingsberoep bij de Raad van State. De onlinepublicatie van gemeentereglementen en -verordeningen doet geen afbreuk aan het feit dat de aantekening in het register van bekendmakingen nog steeds de enige wettelijk verkozen bewijsmethode is. Het bijzonder register kan overigens een digitale vorm aannemen. De in het geding zijnde bepalingen veronderstellen dan ook geen terughoudendheid van de decreetgever om zich aan te passen aan het nieuwe digitale tijdperk. Uit het voorgaande volgt dat de decreetgever rederlijkwijs kon oordelen dat het enige toelaatbare bewijs van de bekendmaking van de gemeentereglementen en -verordeningen nog steeds de aantekening in het register hoort te zijn.

A.7.1. De Vlaamse Regering begrijpt de eerste prejudiciële vraag zo dat het verwijzende rechtscollege wenst te vernemen of de regeling van de bekendmaking en inwerkingtreding van gemeentelijke belastingreglementen, zoals bepaald in de artikelen 286 en 288 van het Decreet Lokaal Bestuur, in overeenstemming is met het wettigheidsbeginsel, in zoverre artikel 288, tweede lid, van het Decreet Lokaal Bestuur de uitwerking van de specifieke vormvereisten van het register delegeert aan de Vlaamse Regering.

A.7.2. De Vlaamse Regering stelt dat de artikelen 286 en 288 van het Decreet Lokaal Bestuur wel degelijk bepalen in welke vorm de gemeentereglementen en -verordeningen moeten worden bekendgemaakt. Zij moeten online worden bekendgemaakt via de webtoepassing van de gemeente (artikel 288, § 1, van het Decreet Lokaal Bestuur). Voorts moeten de bekendmaking en de datum van bekendmaking blijken uit de aantekening in een register (artikel 288, tweede lid, van het Decreet Lokaal Bestuur). Bijgevolg is voldaan aan de waarborg in artikel 190 van de Grondwet dat gemeentelijke reglementen en verordeningen slechts verbindend zijn na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald.

A.7.3. De machtiging aan de Vlaamse Regering in artikel 288, tweede lid, van het Decreet Lokaal Bestuur doet geen afbreuk aan het wettigheidsbeginsel. De machtiging heeft immers geen betrekking op de vorm van bekendmaking, maar louter de wijze waarop het register moet worden bijgehouden. Dit is geen essentieel element van de bekendmaking en de inwerkingtreding van de gemeentereglementen en -verordeningen dat de wetgever zelf moet vaststellen. Bovendien is artikel 190 van de Grondwet vooral gericht op het bieden van de waarborg aan rechtsonderhorigen dat een besluit niet verbindend is als het niet in de voorgeschreven vorm is bekendgemaakt. De verwijzing naar de overige grondwetsartikelen voegt ten slotte niets toe.

A.8.1. Volgens de Vlaamse Regering wenst het verwijzende rechtscollege met de tweede prejudiciële vraag te vernemen of de regeling van de bekendmaking en inwerkingtreding van gemeentelijke belastingreglementen, zoals bepaald in de artikelen 286 en 288 van het Decreet Lokaal Bestuur, in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel, in de interpretatie dat de enige toelaatbare wijze van bewijsvoering voor de bekendmaking van een gemeentelijk reglement de aantekening is in het register, terwijl voor andere wetskrachtige normen en reglementaire bestuurshandelingen die verplichting niet zou gelden.

A.8.2. Allereerst acht de Vlaamse Regering de prejudiciële vraag niet ontvankelijk omdat de categorieën van personen die met elkaar worden vergeleken, onvoldoende duidelijk omschreven zijn. Het is onmogelijk om met zekerheid de tweede categorie van personen af te lijnen aangezien het onduidelijk is over welke andere overheden het zou gaan.

A.8.3. In ieder geval moet de prejudiciële vraag ontkennend worden beantwoord. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de toenmalige wetgever en nadien ook de decreetgever het noodzakelijk vonden een bijzondere bewijsregeling in te voeren op basis waarvan het bewijs van de bekendmaking van gemeentelijke reglementen en verordeningen kan worden geleverd. Die bewijsregeling biedt een bijzondere waarborg voor de rechtsonderhorige. Doordat de aantekening in het speciaal daartoe bijgehouden register het enige toelaatbare bewijs voor de bekendmaking is, weten rechtsonderhorigen steeds waartoe ze zich moeten wenden om na te gaan of de gemeentelijke reglementen en verordeningen behoorlijk bekendgemaakt en dus tegenstelbaar zijn. Die beleidskeuze van de decreetgever, die over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, is volstrekt legitiem en pertinent. De bekendmaking mag voorts niet aan de beoordeling van de betrokken gemeenten worden overgelaten, aangezien dit zou indruisen tegen artikel 190 van de Grondwet.

A.8.4. Bovendien is de beleidskeuze geenszins disproportioneel. Niets belet de gemeente een register digitaal bij te houden zolang het maar de volgende vereiste vermeldingen bevat : het orgaan dat het reglement of de verordening heeft aangenomen, de datum en het onderwerp van het reglement of de verordening en de datum van bekendmaking. Voor het overige moet de aantekening plaatsvinden op de dag van de bekendmaking, worden genummerd en door de burgemeester en de algemeen directeur worden gedateerd en ondertekend. Die voorwaarden vormen geen kennelijk onevenredige last voor de gemeente. Dat ook andere informaticabewijzen als bewijsmiddel voor de bekendmaking zouden kunnen dienen, doet hieraan geen afbreuk.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen en de context ervan

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de officiële bekendmaking van de gemeentereglementen en -verordeningen, in het bijzonder van de belastingreglementen. Die aangelegenheid werd aan de gewesten overgedragen bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen. De zaak betreft de wetgeving die van toepassing is op het Vlaamse Gewest. Bij zijn arresten nrs. 164/2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.164) en 165/2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.165) van 15 december 2022 heeft het Hof zich in soortgelijke zaken uitgesproken over de wetgeving die van toepassing is op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en op het Waalse Gewest.

B.2. De artikelen 286 en 288 van het Vlaamse decreet van 22 december 2017 « over het lokaal bestuur » (hierna : het Decreet Lokaal Bestuur) bepalen de wijze van bekendmaking en inwerkingtreding van de gemeentereglementen en -verordeningen in het Vlaamse Gewest :

« Art. 286. § 1. De burgemeester maakt de volgende besluiten en de inhoud ervan bekend via de webtoepassing van de gemeente :

1° de reglementen en de verordeningen van de gemeenteraad, van het college van burgemeester en schepenen en van de burgemeester;

[...]

Art. 288. De reglementen en verordeningen, vermeld in artikel 286, § 1, 1° en 2°, en de reglementen, vermeld in artikel 286, § 2, 1° en 2°, treden in werking op de vijfde dag na de bekendmaking ervan, tenzij het anders bepaald is.

De bekendmaking en de datum van bekendmaking van de reglementen en de verordeningen, vermeld in het eerste lid, moeten blijken uit de aantekening in een register, dat bijgehouden wordt op de wijze, bepaald door de Vlaamse Regering ».

B.3.1. Het komt in de regel aan het verwijzende rechtscollege toe de bepalingen die het toepast te interpreteren, onder voorbehoud van een kennelijk verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepalingen.

B.3.2. Het verwijzende rechtscollege interpreteert artikel 288, tweede lid, van het Decreet Lokaal Bestuur zo dat de enige toelaatbare wijze van bewijsvoering voor de bekendmaking van een gemeentereglement of -verordening de aantekening is in het speciaal daartoe gehouden register. Hiervoor steunt het op de rechtspraak van het Hof van Cassatie waarin in die zin werd geoordeeld over de voormalige Vlaamse regeling en de Waalse regeling (Cass., 10 oktober 2019, C.18.0384.N, ECLI:BE:CASS:2019:CONC.20191010.9; 8 november 2018, C.17.0604.F, ECLI:BE:CASS:2018:CONC.20181108.10; 21 mei 2015, F.14.0098.F, ECLI:BE:CASS:2015:ARR.20150521.15; 21 mei 2015, F.13.0158.F, ECLI:BE:CASS:2015:ARR.20150521.14).

B.3.3. Die interpretatie wordt betwist door de gemeente Ternat, de verwerende partij in het bodemgeschil. De voormelde cassatierechtspraak zou niet meer gelden voor het Vlaamse Gewest doordat gemeentereglementen en -verordeningen sinds 1 januari 2014 worden bekendgemaakt via de webtoepassing van de gemeente (artikel 286 van het Decreet Lokaal Bestuur). Hieruit zou volgen dat naast de aantekening in het speciaal daartoe gehouden register, het bewijs van de bekendmaking ook kan blijken uit een informaticabewijs.

B.3.4. Het verwijzende rechtscollege acht de voormelde cassatierechtspraak nog steeds toepasselijk, vermits de bijzondere bewijsregeling voor de bekendmaking van

gemeentereglementen en -verordeningen ongewijzigd is gebleven (artikel 288, tweede lid, van het Decreet Lokaal Bestuur). Het Hof onderzoekt de in het geding zijnde bepaling in de interpretatie die het verwijzende rechtscollege heeft voorgelegd, die niet kennelijk verkeerd is.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.4. Met de eerste prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of de artikelen 286 en 288 van het Decreet Lokaal Bestuur bestaanbaar zijn met de artikelen 10, 11, 33, 170, 172 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 105, 108, 159, 162 en 190 van de Grondwet en met het wettigheids- en rechtszekerheidsbeginsel, in zoverre zij de gemeentelijke overheid en de personen die aan een gemeentereglement kunnen worden onderworpen, de waarborg zouden ontzeggen van het optreden van een beraadslagende wetgevende vergadering voor het bepalen van het bewijs van die bekendmaking, terwijl aan de auteurs van wetten, besluiten of verordeningen van algemeen of provinciaal bestuur en aan de personen die aan die normen kunnen worden onderworpen, die waarborg niet wordt ontzegd.

Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het verwijzende rechtscollege met die vraag het Hof in essentie ondervraagt over de bestaanbaarheid van artikel 288, tweede lid, van het Decreet Lokaal Bestuur met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 190 van de Grondwet, in zoverre het de Vlaamse Regering machtigt om de vormvoorschriften te bepalen voor de aantekening in het speciaal daartoe gehouden register, in de interpretatie dat dit geldt als de enige toelaatbare wijze van bewijsvoering voor de bekendmaking van een gemeentereglement of -verordening.

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 ».

B.5.2. De bekendmaking van de gemeentereglementen en -verordeningen via de webtoepassing van de gemeente strekt ertoe uitvoering te geven aan het in artikel 190 van de Grondwet gewaarborgde recht voor rechtsonderhorigen om te allen tijde kennis te kunnen

nemen van die officiële teksten vooraleer die hun kunnen worden tegengeworpen. Bovendien is dat recht inherent aan de rechtsstaat omdat het die kennisneming is die iedereen in staat stelt zich naar die teksten te gedragen.

De gedateerde en ondertekende aantekening van de bekendmaking in een register beoogt de bekendmaking van het reglement met zekerheid vast te stellen.

B.6. Over de wijze van bijhouden van het register inzake de reglementen en verordeningen van het lokaal bestuur bepaalt het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018 « betreffende de bekendmaking en raadpleegbaarheid van besluiten en stukken van het lokaal bestuur, betreffende de wijze waarop de reglementen en verordeningen van het lokaal bestuur worden bijgehouden in het register en betreffende de raadpleegbaarheid van de besluiten van de politiezones en hulpverleningszones » (hierna : het besluit van 20 april 2018) :

« Art. 3. De algemeen directeur noteert in een register dat speciaal daarvoor bijgehouden wordt, de bekendmaking en de datum van bekendmaking van de reglementen of verordeningen van de gemeente en van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, vermeld in artikel 286, § 1, 1° en 2°, en § 2, 1° en 2°, en artikel 553 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur. Die aantekening vindt plaats op de dag van de bekendmaking van het reglement of de verordening. De aantekeningen worden genummerd in de volgorde van de opeenvolgende bekendmakingen.

[...]

Art. 4. De burgemeester en de algemeen directeur dateren en ondertekenen de aantekening van de reglementen en verordeningen van de gemeente, vermeld in artikel 286, § 1, 1° en 2°, en artikel 553 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

De voorzitter van het vast bureau en de algemeen directeur dateren en ondertekenen de aantekening van de reglementen van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, vermeld in artikel 286, § 2, 1° en 2°, van het voormelde decreet.

[...]

De aantekening, vermeld in het eerste tot en met het derde lid, vermeldt minstens :

1° het orgaan dat het reglement of de verordening heeft genomen, meer in het bijzonder de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen, de burgemeester, de raad voor maatschappelijk welzijn, het vast bureau, de districtsraad, het districtscollege of de districtsburgemeester;

2° de datum van het reglement of de verordening;

3° het onderwerp van het reglement of de verordening;

4° de datum van bekendmaking van het reglement of de verordening ».

B.7.1. De nv «Proximus », de eisende partij in het bodemgeschil, voert aan dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft aangezien ze in werkelijkheid betrekking zou hebben op het besluit van 20 april 2018 en de in B.3.2 vermelde rechtspraak van het Hof van Cassatie.

B.7.2. Het Hof is niet bevoegd om te antwoorden op een prejudiciële vraag met betrekking tot een besluit dat geen wetkrachtige norm is. Het mag zich evenmin uitspreken over de uiteenlopende interpretaties van een besluit die voortvloeien uit de jurisprudentiële toepassingen ervan. Ten slotte is het Hof niet bevoegd om de bepalingen tot uitvoering van een wetkrachtige norm te beoordelen.

B.7.3. Krachtens artikel 288, tweede lid, van het Decreet Lokaal Bestuur, bepaalt de Vlaamse Regering de wijze van aantekening in het register waarin de bekendmaking en de datum van bekendmaking van de gemeentereglementen en -verordeningen worden vastgesteld. Die bepaling bevat dus een machtiging aan de Vlaamse Regering, terwijl zij al voorziet in het bestaan van het register en zij bepaalt dat het feit en de publicatiedatum van de gemeentereglementen en -verordeningen moeten blijken uit een aantekening.

B.7.4. Het verwijzende rechtscollege ondervraagt het Hof, zoals in B.4 is uiteengezet, in essentie over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling in zoverre zij de Vlaamse Regering machtigt om vormvoorschriften te bepalen voor de aantekening in een speciaal daartoe gehouden register, in de interpretatie dat dit register geldt als de enige toelaatbare wijze van bewijsvoering voor de bekendmaking van een gemeentereglement of -verordening. De prejudiciële vraag heeft dus wel degelijk betrekking op de in het geding zijnde bepaling.

B.7.5. De exceptie wordt verworpen.

B.8. Geïnterpreteerd in die zin dat de aantekening in het register het enige bewijsmiddel is voor de bekendmaking van een gemeentereglement of -verordening, beoogt artikel 288, tweede lid, van het Decreet Lokaal Bestuur niet de organisatie en de werking van het bestuur maar de bescherming van de bestuurde, en derhalve van de belastingplichtige in het kader van

een belastingreglement. Op die manier kan het algemene doel beoogd in artikel 190 van de Grondwet worden versterkt (zie arrest nr. 165/2022, B.15).

B.9. Ter bescherming van de bestuurde, en derhalve van de belastingplichtige in het kader van een belastingreglement, vermocht de decreetgever te oordelen dat het pertinent was om in één unieke en exclusieve bewijsregeling te voorzien, die volkomen helder is, namelijk het overleggen van een aantekening in een specifiek register.

B.10. Bovendien ziet het Hof geen enkele praktische moeilijkheid welke die bewijsregeling onevenredig zou maken met het nagestreefde doel. Dat geldt des te meer omdat het bewijs van de bekendmaking van een norm niet samenvalt met de geldigheid van die norm (zie arrest nr. 165/2022, B.17). Overigens kan het register zowel op papier als digitaal worden opgemaakt, naar keuze van de gemeente, zolang het de vereiste vermeldingen bevat.

B.11. Ten slotte leidt louter de omstandigheid dat bepaalde rechtscolleges vermochten te oordelen dat andere bewijsmiddelen eigenlijk niet werden uitgesloten door de in het geding zijnde bepalingen, *ipso facto* niet tot de ongrondwettigheid van die bepalingen. Het Hof onderzoekt ze immers in de in B.3.2 vermelde interpretatie van het verwijzende rechtscollege.

B.12. In zoverre zij de aantekening in het register tot enig bewijsmiddel van een gemeentelijk reglement maken, zijn de in het geding zijnde bepalingen niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 190 van de Grondwet.

B.13. In zoverre zij betrekking hebben op de bekendmaking van normen in de ruime zin, betreffen de in het geding zijnde bepalingen een aangelegenheid die artikel 190 van de Grondwet aan de wetgever voorbehoudt. Die grondwetsbepaling belet evenwel niet dat wat de vorm van de bekendmaking betreft, een machtiging wordt verleend aan de uitvoerende macht, voor zover die machtiging voldoende nauwkeurig wordt omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de wetgevende macht zijn vastgesteld (zie arrest nr. 165/2022, B.20).

B.14. In dit geval heeft de machtiging, volgens artikel 288, tweede lid, van het Decreet Lokaal Bestuur, geen betrekking op de wijze van bekendmaking via de webtoepassing van de gemeente als zodanig, maar wel op de manier waarop het bewijs van die bekendmaking moet worden geleverd.

B.15. Aangezien de decreetgever heeft bepaald dat de wijze van bekendmaking via de webtoepassing van de gemeente dient te gebeuren en dat het bewijs ervan moet worden geleverd aan de hand van een aantekening in een speciaal daartoe gehouden register, heeft hij de essentiële elementen van de vorm van de bekendmaking zelf geregeld. De delegatie heeft slechts betrekking op de vorm van de aantekening in dat register (zie arrest nr. 165/2022, B.22).

B.16. De vorm van de aantekening in het register heeft geen enkel gevolg voor de regelmatigheid van een gemeentelijke norm die via de webtoepassing van de gemeente is bekendgemaakt. De mogelijke niet-tegenstelbaarheid van het reglement waarvan de bekendmaking niet werd vastgesteld met inachtneming van de bepalingen die zijn aangenomen krachtens de machtiging aan de uitvoerende macht, dient te worden beschouwd als een gevolg van het gebrek aan bewijs van de bekendmaking, en mag niet worden verward met de nietigheid van de akte. Bovendien volgt die niet-tegenstelbaarheid hoofdzakelijk uit de in het geding zijnde bepalingen, die de aantekening vastleggen als het enige bewijs van de bekendmaking van gemeentereglementen en -verordeningen, en niet uit de machtiging of uit de reglementaire bepalingen. Om de redenen vermeld in B.8 tot B.12 is die exclusiviteit op het gebied van bewijslevering niet onbestaanbaar met de Grondwet. Bijgevolg heeft de machtiging aan de uitvoerende macht geen kennelijk onevenredige gevolgen (zie arrest nr. 165/2022, B.23).

B.17. Uit het voorgaande volgt dat de decreetgever de essentiële elementen heeft bepaald van de maatregelen waarvan hij de uitvoering delegeert aan de uitvoerende macht, en dat die machtiging bijgevolg niet strijdig is met het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 190 van de Grondwet.

B.18. Het Hof wordt eveneens ondervraagd over de bestaanbaarheid van de machtiging die is vervat in artikel 288, tweede lid, van het Decreet Lokaal Bestuur, wanneer die machtiging de gemeentelijke belastingreglementen beoogt, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 170 van de Grondwet.

B.19. Artikel 170, § 4, van de Grondwet, bepaalt :

« Geen last of belasting kan door de agglomeratie, de federatie van gemeenten en de gemeente worden ingevoerd dan door een beslissing van hun raad.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt ».

B.20. Krachtens die bepaling, in samenhang gelezen met de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, is de invoering van een gemeentebelasting een aangelegenheid van gemeentelijk belang waarbij het aan de gemeenteraad toekomt die te regelen.

Die bevoegdheid van de gemeenteraad houdt in dat hij de essentiële elementen van de belasting vaststelt, waartoe de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen behoren.

B.21. De machtiging die is vervat in de in het geding zijnde bepalingen biedt geenszins de mogelijkheid dat een gemeentelijk belastingreglement wordt aangenomen door een andere overheid dan de gemeenteraad (zie arrest nr. 165/2022, B.28).

B.22. Bovendien maakt de vorm van de aantekening in het register van de bekendmaking van gemeentelijke belastingreglementen, ook al kan hij gevolgen hebben voor het bewijs van de bekendmaking en voor de tegenstelbaarheid van die reglementen, geen deel uit van de in B.20 vermelde essentiële elementen van de belasting (zie arrest nr. 165/2022, B.29).

B.23. Bijgevolg zijn de in het geding zijnde bepalingen bestaanbaar met artikel 170, § 4, van de Grondwet.

B.24. Het onderzoek van de in het geding zijnde bepalingen in het licht van de artikelen 33, 105, 108, 159, 162, 172 en 191 van de Grondwet, waarvan noch het verwijzende rechtscollege, noch de partijen uiteenzetten in welk opzicht zij geschonden zouden zijn, leidt niet tot een andere conclusie.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.25. Met de tweede prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of de artikelen 286 en 288 van het Decreet Lokaal Bestuur, geïnterpreteerd in die zin dat de aantekening in het speciaal daartoe gehouden register de enige toelaatbare wijze van bewijsvoering is voor de bekendmaking van een gemeentelijk belastingreglement, bestaanbaar zijn met de artikelen 10, 11 en 170 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 190 van de Grondwet, in zoverre de bindende kracht van gemeentereglementen niet alleen afhankelijk is van de bekendmaking ervan maar ook van de vermelding van de bekendmaking in het speciaal daartoe gehouden register, terwijl die voorwaarde niet geldt voor normen die worden aangenomen door andere overheden.

B.26.1. Het uitgangspunt van de prejudiciële vraag is dat een gemeentelijke norm bindende kracht krijgt door de combinatie van twee voorwaarden, namelijk de eigenlijke bekendmaking en de aantekening, terwijl de andere normen, die in een officieel publicatieblad worden bekendgemaakt, geen enkele andere formaliteit veronderstellen.

De prejudiciële vraag bevat dus de noodzakelijke elementen op grond waarvan het Hof uitspraak moet kunnen doen. De exceptie van de Vlaamse Regering op dit punt wordt verworpen.

B.26.2. Volgens de artikelen 286 en 288 van het Decreet Lokaal Bestuur krijgen gemeentereglementen en -verordeningen uitsluitend bindende kracht via een bekendmaking op de webtoepassing van de gemeente, namelijk op de vijfde dag volgend op de dag van bekendmaking ervan, tenzij het anders bepaald is. Er is geen enkele andere voorwaarde vereist.

De aantekening in het speciaal daartoe gehouden register vormt het bewijsmiddel van die bekendmaking, met name voor een rechtbank. Volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie leidt een niet-inachtneming van de regels over de vorm van de aantekening in het register tot het ontbreken van enig bewijs van de bekendmaking en dus tot de niet-tegenstelbaarheid van het gemeentereglement (Cass., 10 oktober 2019, C.18.0384.N, ECLI:BE:CASS:2019:CONC.20191010.9; 21 mei 2015, F.14.0098.F, ECLI:BE:CASS:2015:ARR.20150521.15; 21 mei 2015, F.13.0158.F, ECLI:BE:CASS:2015:ARR.20150521.14).

De bekendmaking in een officieel publicatieblad is, op dezelfde wijze, de enige voorwaarde voor de bindende kracht van normen die op die wijze zijn bekendgemaakt. Louter de omstandigheid dat het bestaan van de bekendmaking in het officieel publicatieblad gemakkelijker kan worden bewezen, betekent niet dat dit soort bekendmaking aan geen enkele bewijsregeling onderworpen is.

B.26.3. In zoverre zij ervan uitgaat dat de bindende kracht van gemeentereglementen en -verordeningen in het Vlaamse Gewest afhangt van een dubbele voorwaarde van bekendmaking en aantekening, gaat de prejudiciële vraag uit van een verkeerde premisse. Het verschil in behandeling dat erin wordt beschreven, is bijgevolg onbestaande.

B.27. De tweede prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. De artikelen 286 en 288 van het Vlaamse decreet van 22 december 2017 « over het lokaal bestuur » schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 170 en 190 van de Grondwet.

2. De tweede prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 30 maart 2023.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen