

Rolnummer 1973
Arrest nr. 67/2001 van 17 mei 2001

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 112 en 114 van de nieuwe gemeentewet (gecodeerd bij koninklijk besluit van 24 juni 1988), gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en H. Boel, de rechters L. François, P. Martens, A. Arts en E. De Groot, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, emeritus rechter E. Cerexhe, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

Bij arrest nr. 87.162 van 10 mei 2000 in zake de n.v. Belgacom Directory Services (B.D.S.) tegen de stad Luik, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 26 mei 2000, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Doen de artikelen 112 en 114 van de nieuwe gemeentewet, in zoverre 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, 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 ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Op 15 september 1997 heeft de n.v. B.D.S. een beroep tot vernietiging voor de Raad van State ingesteld tegen een reglement dat door de gemeenteraad van Luik op 26 maart 1997 werd aangenomen en van 7 tot 29 april 1997 werd bekendgemaakt bij wege van aanplakking overeenkomstig artikel 112 van de nieuwe gemeentewet. De stad Luik voert aan dat het beroep niet tijdig werd ingesteld.

De verzoekende partij, die zegt dat zij slechts bij toeval op 29 juli 1997 kennis heeft genomen van het reglement, is van oordeel dat de *ratio legis* van het voormelde artikel 112 duidelijk gebaseerd is op het feit dat de wetgever heeft gemeend dat de reglementeringen die enkel de inwoners van een gemeente aanbelangen, op een voldoende doeltreffende manier ter kennis van de inwoners konden worden gebracht bij wege van aanplakking op een geografisch voor hen dichtbij zijnde plaats; zij is van mening dat de wet een discriminatie in het leven roept tussen de inwoners van de gemeente en de personen die er niet wonen en bijgevolg geen kennis kunnen krijgen van de op die manier bekendgemaakte informatie; primair verzoekt zij de Raad van State de toepassing te weren van de bepalingen van zijn procedureregeling met betrekking tot de verjaring van de beroepen tot vernietiging van bestuurshandelingen die bekend moeten worden gemaakt en, subsidiair, dat aan het Hof een prejudiciële vraag zou worden gesteld.

De Raad van State merkt op dat het reglement, voor de dienstjaren 1997 tot 2000, ten laste van elke uitgever een belasting invoert op de distributie of de verspreiding, op het grondgebied van de gemeente, van gidsen, telefoongidsen of telefaxgidsen, dat het dus gaat om een reglement dat personen of de overgrote meerderheid van personen aanbelangt, inzonderheid vennootschappen die, zoals de verzoekende partij, gidsen, telefoongidsen of telefaxgidsen uitgeven of verspreiden en dat dit reglement bijgevolg behoorde te worden bekendgemaakt overeenkomstig het voormelde artikel 112. De Raad van State is van oordeel dat het beroep niet tijdig is ingesteld maar verwijst naar artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 en stelt aan het Hof de hierboven vermelde vraag.

III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 26 mei 2000 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 28 augustus 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 september 2000.

Memories zijn ingediend door :

- de n.v. Belgacom Directory Services, waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 1030 Brussel, Koning Albert II-laan 27, bij op 6 september 2000 ter post aangetekende brief;
- de stad Luik, Hôtel de ville, place du Marché, 4000 Luik, bij op 26 september 2000 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 11 oktober 2000 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 25 oktober 2000 ter post aangetekende brieven.

De Ministerraad heeft een memorie van antwoord ingediend, bij op 23 november 2000 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 26 oktober 2000 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 26 mei 2001.

Bij beschikking van 28 februari 2001 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 21 maart 2001.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 1 maart 2001 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 21 maart 2001 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. C. Everaerts, advocaat bij de balie te Brussel, voor de n.v. Belgacom Directory Services;
 - . Mr. S. Van Eyll *loco* Mr. E. Hody, advocaten bij de balie te Luik, voor de stad Luik;
 - . Mr. G. Van Hoorebeke *loco* Mr. F. Maussion en Mr. P. Goffiaux, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers L. François en E. De Groot verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. In rechte

- A -

Over de bevoegdheid van het Hof

A.1. Volgens de Ministerraad is het Hof niet bevoegd om op de vraag te antwoorden. De discriminatie waarover de n.v. B.D.S. zich beklaagt, namelijk het feit dat zij wordt geconfronteerd met het verval van haar beroep, terwijl zij niet in de gemeente woont, gaat immers uit van artikel 4 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State, dat, om het begin van de termijn voor beroep vast te stellen, niet uitgaat van de dag waarop de verzoeker werkelijk kennis neemt van de akte maar van de dag van de bekendmaking ervan. Artikel 112 van de nieuwe gemeentewet, dat het onderwerp van de prejudiciële vraag vormt, kan hoe dan ook niet de oorzaak zijn van de te dezen aangevoerde discriminatie, vermits op het ogenblik waarop de bepaling werd aangenomen waaruit artikel 112 is ontstaan, namelijk artikel 102 van de gemeentewet van 30 maart 1836, er nog geen sprake was van het beroep tot vernietiging voor de Raad van State.

Ten gronde

A.2.1. In haar memorie brengt de n.v. B.D.S. de feiten van de zaak in herinnering en beweert dat de wetgever, door ervan uit te gaan dat de reglementeringen die enkel betrekking hebben op de inwoners van een gemeente hun op een voldoende doeltreffende manier ter kennis konden worden gebracht bij wege van aanplakking op een geografisch voor hen dichtbij zijnde plaats, kennelijk geen rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat reglementen van toepassing konden zijn op personen die niet in de gemeente wonen en niet de materiële mogelijkheid hebben om toegang te krijgen tot de aldus bekendgemaakte informatie; hij heeft de laatstgenoemden op een discriminerende manier behandeld want men kan van hen niet eisen dat zij zich permanent informeren over de reglementen die door de verschillende gemeenten van het Rijk worden aangenomen. De wet is gewijzigd om een discriminatie die zij bevatte, op te heffen, doch men kan niet ervan uitgaan dat de erin bepaalde aanplakking een maatregel tot bekendmaking kan vormen die een termijn voor beroep doet lopen ten aanzien van personen die door die bekendmakingsmaatregel niet konden worden bereikt.

A.2.2. De stad Luik verwijst uitdrukkelijk naar de memorie die door de Ministerraad zal worden neergelegd en is van oordeel dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

A.2.3. Subsidiair is de Ministerraad van mening dat wanneer men, zoals in Frankrijk ten tijde van de revolutie of tijdens het napoleontisch tijdperk, had beslist in het Belgisch recht een regeling in te voeren voor de doeltreffende bekendmaking van wetgevings- en verordeningsteksten, de gemeentewet rekening had moeten houden met het objectieve verschil dat bestaat tussen degenen die in de gemeente wonen en degenen die er niet wonen. Aangezien het evenwel onmogelijk is een doeltreffende bekendmaking te verwezenlijken (zelfs indien men de datum van inwerkingtreding van een tekst verdaagt naar gelang van de geografische verwijdering, zelfs indien men de wet in het openbaar bekendmaakt, dan nog zal niet iedereen de bekendmaking vernemen, en onder degenen die ze zullen vernemen, zal niet iedereen ze begrijpen), werd de voorkeur gegeven aan het systeem van de zogenaamde wettelijke bekendmaking; die regeling berust op de fictie dat, zodra sommige formaliteiten zijn vervuld, alle burgers worden geacht kennis van de tekst te hebben genomen. Aangezien het erom gaat de overheid te verplichten te handelen « met open kaart » en, volgens een arrest van het Hof van Cassatie van 11 maart 1919, de opnemings van een wet in het *Belgisch Staatsblad* niet bestemd is om ze ter kennis van het publiek te brengen, maar enkel om er een authentiek karakter aan te geven dat voldoende is opdat zij, vanaf dat ogenblik, wordt verondersteld door eenieder gekend te zijn, speelt de geografische situatie geen rol en is het noch discriminerend, noch onredelijk een vermoeden van kennis van een gemeentelijk reglement af te leiden uit de vervulling van de formaliteiten van aanplakking voorgeschreven bij artikel 112 van de nieuwe gemeentewet, zonder rekening te houden met de verblijfplaats, al dan niet in de gemeente, van de adressaat van het reglement. Andere wijzen van bekendmaking kunnen weliswaar worden overwogen (bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, website) maar zij kunnen moeilijk ten uitvoer worden gelegd en zij waarborgen de doeltreffende bekendmaking niet.

De gevolgde regeling vertoont, zoals te dezen, weliswaar nadelen maar ons grondwettelijk stelsel maakt het mogelijk zulks te verhelpen, vermits artikel 159 van de Grondwet elke rechtsonderhorige de mogelijkheid biedt de wettigheid van een reglement te betwisten zelfs wanneer de termijn voor beroep voor de Raad van State verstreken is. Ter gelegenheid van een jurisdictioneel beroep dat de vennootschap B.D.S. zou instellen tegen het aanslagbiljet waarbij zij wordt verzocht de betwiste taks te betalen, zal zij zich steeds kunnen beroepen op dat artikel 159 van de

Grondwet en tegen de belastingverordening kunnen dreigen met een exceptie van onwettigheid gegrond op dezelfde grieven als die welke tot staving van het beroep tot vernietiging voor de Raad van State zijn uiteengezet.

A.2.4. In zijn memorie van antwoord weerlegt de Ministerraad het onderscheid dat gegrond is op een volgens hem te strakke scheidingslijn tussen inwoners en niet-inwoners van een gemeente : hij is immers van oordeel dat de middelen van de verzoekende partij voor de Raad van State haar in staat stellen, hoewel haar maatschappelijke zetel zich in Brussel bevindt, over veel meer faciliteiten te beschikken om zich ervan te vergewissen dat de stad Luik normen heeft aangenomen die op haar betrekking hebben dan tal van Luikse burgers die door hun beroepsactiviteiten weerhouden zijn of die verhinderd zijn zich te verplaatsen vanwege hun hoge leeftijd of hun gezondheidstoestand, of die gewoon niet weten dat de gemeentereglementen worden aangeplakt.

- B -

B.1. De artikelen 112 en 114 van de nieuwe gemeentewet bepalen :

« Art. 112. 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. »

« Art. 114. 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 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.2.1. Uit de prejudiciële vraag en uit de motivering van het verwijzingsarrest blijkt dat aan het Hof een vraag wordt gesteld over het verschil in behandeling dat door artikel 112 zou worden veroorzaakt tussen de inwoners van de gemeente en de personen die er niet wonen, waarbij de eerstgenoemden gemakkelijker kunnen weten wanneer de in het artikel bedoelde reglementen en verordeningen worden bekendgemaakt en, derhalve, wanneer de termijn voor het beroep tot vernietiging van dat reglement voor de Raad van State begint te lopen.

Artikel 114, dat de datum bepaalt waarop de voormelde reglementen en verordeningen bindend worden en de manier waarop de bekendmaking ervan kan worden vastgesteld, heeft niets uit te staan met dat verschil in behandeling en valt dus niet onder de toetsing door het Hof.

B.2.2. Het argument van de Ministerraad volgens hetwelk het in het geding zijnde verschil in behandeling niet zou uitgaan van artikel 112 van de nieuwe gemeentewet, maar wel van artikel 4 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State, een verordeningsbepaling die aan de toetsing van het Hof ontsnapt, kan niet worden aanvaard : dat argument leidt er immers toe de inhoud van de prejudiciële vraag te wijzigen door het Hof te verzoeken rekening te houden, niet met de erin bedoelde tegenstelbaarheid van de reglementen en verordeningen, maar met de aanvang van de termijn voor beroep tegen die reglementen en verordeningen. Het staat niet aan de partijen de inhoud van de aan het Hof gestelde vragen te wijzigen.

B.3. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4. De Raad van State heeft in het verwijzingsarrest geoordeeld dat het in het geding zijnde reglement, dat ten laste van elke uitgever een belasting invoert op de distributie of de verspreiding, op het grondgebied van de gemeente, van gidsen, telefoongidsen of telefaxgidsen, moest worden bekendgemaakt.

B.5.1. De wetgever vermag redelijkerwijze te oordelen dat de gemeentelijke overheden er niet toe 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 verordeningen en reglementen normalerwijze slechts een lokaal belang hebben.

B.5.2. Wanneer de wetgever, met de wet van 8 april 1991, de in het geding zijnde bepaling (die sedert 1836 onveranderd was gebleven) heeft herzien, heeft hij zich afgevraagd welke bekendmaking diende te worden gegeven aan de in de wet bedoelde akten, daarbij opmerkend dat zeer weinig inwoners de teksten lezen op de plaats waar zij worden aangeplakt (*Parl. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 915-1, p. 1), dat de voorgeschreven aanplakking volgens sommigen niet meer verenigbaar was met het volume en het complexe karakter van de huidige reglementeringen en dat andere wijzen van bekendmaking dan die waarin de in het geding zijnde bepaling thans voorziet, zoals de bekendmaking in de gemeentelijke informatiebladen, geen aanvaardbare oplossing boden (*idem*, nr. 915-2, pp. 2 en 3). Hij vermocht terecht van oordeel te zijn dat het ten behoeve van de inwoners van de gemeente is dat de bekendmaking van de gemeentelijke verordeningen en reglementen diende te geschieden en dat de personen die er niet wonen maar die er een belang hebben, ervoor dienen te zorgen dat ze op de hoogte zijn en daartoe over meer praktische communicatiemiddelen beschikken dan die van de negentiende eeuw. Het aldus ingestelde evenwicht tussen het belang dat elke situatie die strijdig is met het recht moet kunnen worden geëlimineerd en het belang dat de regelmatigheid van een bestuurshandeling niet te allen tijde mag kunnen worden betwist, kan niet als kennelijk onredelijk worden beschouwd.

B.6. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 112 van de nieuwe gemeentewet schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet in zoverre de erin bepaalde bekendmaking van gemeentelijke reglementen en verordeningen de termijn voor beroep tot vernietiging voor de Raad van State doet aanvangen, zowel ten aanzien van de inwoners van de gemeente als ten aanzien van de personen buiten de gemeente.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 17 mei 2001.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior