



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 147/2025
van 13 november 2025
Rolnummer : 8351**

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel L3321-6 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Luxemburg, afdeling Marche-en-Famenne.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 16 oktober 2024, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 21 oktober 2024, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Luxemburg, afdeling Marche-en-Famenne, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel L3321-6 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie artikel 170, § 4, van de Grondwet, in die zin geïnterpreteerd dat een belasting die wordt gevestigd op basis van een aangifte waarvan de datum van terugzending niet in de belastingverordening zelf zou zijn vermeld, als onwettig zou moeten worden beschouwd, zelfs al beschikt de gemeente over de nuttige elementen om de belastingaanslag vast te stellen en was ze dus niet gerechtigd om de procedure tot ambtshalve vaststelling van de belastingaanslag uit te voeren en terwijl in de belastingverordening wel degelijk een aangiftetermijn wordt vermeld bij gebrek aan een aangifteformulier, terwijl artikel 170, § 4, van de Grondwet bepaalt dat de gemeenten over een fiscale autonomie beschikken, onder voorbehoud van het optreden van hun raad ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv van publiek recht « Proximus », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Bruno Lombaert en mr. Marie Van der Elst, advocaten bij de balie te Brussel;

- de stad Neufchâteau, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Jean Laurent, mr. Charline Servais en mr. Simon Noppe, advocaten bij de balie te Brussel;

- de nv « Orange Belgium », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Xavier Thiebaut, advocaat bij de balie Luik-Hoei (tussenkomen partij).

Bij beschikking van 24 september 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Thierry Giet en Sabine de Bethune te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, 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 de rechtspleging in het bodemgeschil

Op 24 november 2016 neemt de gemeenteraad van de stad Neufchâteau een belastingverordening « op de masten, pylonen of antennen die bestemd zijn voor de uitvoering, rechtstreeks met het publiek, van een mobiele telecommunicatieverrichting door de operator van een openbaar telecommunicatienet » aan voor de aanslagjaren 2017 en volgende. Artikel 5 van die belastingverordening bepaalt dat het gemeentebestuur aan de belastingplichtige een aangifteformulier zendt dat door die belastingplichtige behoorlijk ingevuld moet worden teruggestuurd vóór de op dat formulier vermelde vervaldag en dat, indien de belastingplichtige dat formulier niet heeft ontvangen, hij ertoe gehouden is de informatie die nodig is voor de belastingaanslag uiterlijk op 31 maart van het aanslagjaar aan het gemeentebestuur te verstrekken.

Op grond van die belastingverordening dient de naamloze vennootschap van publiek recht « Proximus » (hierna : de nv « Proximus ») tijdig een aangifte in. Op 17 september 2020 kohiert de stad Neufchâteau, volgens de gewone procedure, een belasting in van 24 000 euro voor de nv « Proximus ». Die laatste dient vervolgens een bezwaar in tegen die belasting bij het gemeentecollege, dat het bezwaar ongegrond verklaart.

De nv « Proximus » maakt bij de Rechtbank van eerste aanleg Luxemburg, afdeling Marche-en-Famenne, een vordering aanhangig opdat die Rechtbank met name voor recht zou zeggen dat de voormelde belastingverordening onwettig is omdat het artikel L3321-6 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie (hierna : het WWPDD) schendt. De stad Neufchâteau doet onder meer gelden dat artikel L3321-6 van het WWPDD de bij artikel 170, § 4, van de Grondwet gewaarborgde fiscale autonomie van de gemeenten schendt, wanneer het in die zin wordt geïnterpreteerd dat een belasting die wordt gevestigd op grond van een aangifte waarvan de termijn niet in de gemeentelijke belastingverordening zelf wordt gepreciseerd, onwettig is, ook wanneer die verordening voorziet in een termijn die bij gebrek aan een aangifteformulier van toepassing is en wanneer de gemeente over de voor de belastingaanslag nuttige elementen beschikt en dus niet gerechtigd is om de aanslag ambtshalve te vestigen. De Rechtbank van eerste aanleg Luxemburg, afdeling Marche-en-Famenne, beslist bijgevolg, alvorens daarover uitspraak te doen, aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De stad Neufchâteau, de verwerende partij in het bodemgeschil, betoogt dat de in het geding zijnde bepaling in strijd is met de fiscale autonomie die bij artikel 170, § 4, van de Grondwet aan de gemeenten wordt verleend. Zij voert aan dat de uitzonderingen op die autonomie restrictief dienen te worden geïnterpreteerd.

Zij is van mening dat uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling niet blijkt dat de decreetgever zou hebben willen beletten dat op de aangifteformulieren onredelijke termijnen zouden worden vastgesteld. Integendeel, hij wilde een doeltreffender systeem invoeren om overtredingen van de gemeentelijke belastingnormen te bestrijden.

Zij voert aan dat de interpretatie die door het verwijzende rechtscollège aan de in het geding zijnde bepaling wordt gegeven, verder gaat dan wat nodig is om de doelstelling van de decreetgever te bereiken en het dus een ruime, en geen restrictieve interpretatie is. Die interpretatie heeft tot gevolg dat een belastingverordening geheel buiten toepassing wordt gelaten, aangezien de aangiftetermijn op het aangifteformulier, en niet in de belastingverordening zelf wordt vermeld, ook wanneer de belastingplichtige over een redelijke termijn beschikte om zijn aangifte in te dienen en hij dat binnen de bepaalde termijn heeft gedaan, zodat de procedure tot ambtshalve vaststelling van de belastingaanslag niet op hem werd toegepast. De belastingplichtige ontsnapt dus aan de belasting en de gemeente verliest het voordeel van alle op de belastingverordening gegronde gemeentebelastingen. Dat vormt een manifeste en onredelijke aantasting van de gemeentelijke fiscale autonomie.

A.2. De naamloze vennootschap van publiek recht « Proximus » (hierna : de nv « Proximus »), de eisende partij in het bodemgeschil, doet gelden dat de in het geding zijnde bepaling onder de bevoegdheid van de gewesten valt voor de samenstelling, de organisatie en de werking van de gemeentelijke instellingen, waaronder de vestiging en de invordering van de gemeentebelastingen. Zij is van mening dat de stad Neufchâteau ten onrechte aanvoert dat de gewesten bij de uitoefening van die bevoegdheid de gemeentelijke autonomie enkel beperkingen kunnen opleggen die strikt noodzakelijk zijn voor de door hen nagestreefde doelstellingen. De gewesten dienen alleen ervoor te zorgen geen kennelijk onevenredige beperkingen op te leggen, wat het geval zou zijn indien bijvoorbeeld die beperkingen ertoe zouden leiden dat de gemeenten alle of de meeste van hun bevoegdheden worden ontnomen.

De nv « Proximus » doet eveneens gelden dat de Waalse decreetgever met de aanneming van de in het geding zijnde bepaling geen inbreuk heeft gemaakt op de bevoegdheid die krachtens artikel 170, § 4, van de Grondwet aan de federale wetgever toekomt om de gemeentelijke fiscale bevoegdheid te beperken.

Zij betoogt eveneens dat de in het geding zijnde bepaling, zoals zij door het verwijzende rechtscollège wordt geïnterpreteerd, in overeenstemming is met het bij artikel 170, § 4, van de Grondwet bepaalde fiscale wettigheidsbeginsel, aangezien dat beginsel vereist dat alle essentiële elementen van een gemeentebelasting in een door de gemeenteraad aangenomen reglement worden vastgesteld. Volgens haar is de termijn waarbinnen de belastingplichtige aan de verplichting van aangifte moet voldoen, een van die essentiële elementen, daar het zonder die termijn onmogelijk is aan te wijzen welke belastingplichtigen aan de ambtshalve aanslag zijn onderworpen. De aanwijzing van de belastingplichtigen en het door hen verschuldigde bedrag zijn evenwel essentiële elementen van de belasting.

Zij leidt daaruit af dat de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met artikel 170, § 4, van de Grondwet.

A.3.1. De naamloze vennootschap « Orange Belgium » (hierna : de nv « Orange »), de tussenkomende partij voor het Hof, voert aan dat de fiscale autonomie van de gemeenten geen afbreuk doet aan hun verplichting om de hiërarchie der normen in acht te nemen en dat een beperking van de gemeentelijke autonomie die voortvloeit uit een federale, gemeenschaps- of gewestregelgeving, enkel onverenigbaar is met de gemeentelijke autonomie indien zij kennelijk onevenredig is, bijvoorbeeld indien zij ertoe leidt dat de gemeenten alle of de meeste van hun bevoegdheden worden ontnomen. Zij betoogt dat de in het geding zijnde bepaling ertoe strekt de rechtszekerheid te waarborgen door de verplichting op te leggen dat de aangiftetermijn dezelfde is voor alle belastingplichtigen. Zodoende beperkt zij geenszins de fiscale autonomie van de gemeenten, daar zij de bevoegdheid van de gemeenten om de belasting te heffen, niet wezenlijk aantast.

A.3.2. De nv « Orange » voert eveneens aan dat de stad Neufchâteau ten onrechte de door het verwijzende rechtscollège gekozen interpretatie van de in het geding zijnde bepaling betwist, omdat het wel degelijk aan het

verwijzende rechtscollège toekomt om de bepalingen die het toepast te interpreteren, aangezien die interpretatie niet kennelijk onjuist is.

A.4. De stad Neufchâteau antwoordt op de argumenten van de nv « Proximus » en van de nv « Orange » dat de omstandigheid dat de in het geding zijnde bepaling werd aangenomen in het kader van de bevoegdheid van de gewesten voor de samenstelling, de organisatie en de werking van de gemeentelijke instellingen, niet pertinent is in het licht van een antwoord op de prejudiciële vraag. Zij doet eveneens gelden dat de rechtszekerheid niet in het gedrang komt door het feit dat de aangiftetermijn vermeld staat op het aangifteformulier, tenzij die termijn onredelijk kort zou zijn. Zij voegt eraan toe dat het op grond van het WWPDD mogelijk is om in het stadium van het administratief of gerechtelijk beroep vast te stellen dat de rechten van de belastingplichtige worden geschonden door het opleggen van een onredelijk korte termijn. Zij meent dat, wanneer de in het geding zijnde bepaling zo wordt geïnterpreteerd dat zij het de gemeenten mogelijk maakt de aangiftetermijn op het aangifteformulier vast te stellen, onder voorbehoud dat de redelijke duur van die termijn wordt nagegaan in het stadium van het beroep, zulks een billijk evenwicht tussen de fiscale autonomie van gemeenten en de rechtszekerheid van de belastingplichtigen kan tot stand brengen.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op het feit of artikel L3321-6 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie (hierna : het WWPDD) betreffende de belastingverordeningen waarin wordt voorzien in een verplichting van aangifte, bestaanbaar is met de in artikel 170, § 4, van de Grondwet verankerde fiscale autonomie van de gemeenten.

B.2. Artikel L3321-6 van het WWPDD bepaalt :

« Indien de belastingverordening voorziet in de verplichting van aangifte, wordt, bij gebrek aan aangifte binnen de in de verordening gestelde termijn, of in geval van onjuiste, onvolledige of onnauwkeurige aangifte vanwege de belastingplichtige, de belasting ambtshalve ingekohierd.

Vooraleer wordt overgegaan tot de ambtshalve vaststelling van de belastingaanslag, betekent de overheid die krachtens artikel L3321-4 bevoegd is om het kohier vast te stellen, aan de belastingplichtige, per aangetekend schrijven, de motieven om gebruik te maken van deze procedure, de elementen waarop de aanslag is gebaseerd evenals de wijze van bepaling van deze elementen en het bedrag van de belasting.

De belastingplichtige beschikt over een termijn van dertig dagen volgend op de datum van verzending van de betekening om zijn opmerkingen schriftelijk voor te dragen.

De ambtshalve vaststelling van de belastingaanslag kan slechts geldig worden ingekohierd gedurende een periode van drie jaar volgend op 1 januari van het dienstjaar. Deze termijn wordt met twee jaar verlengd bij overtreding van de belastingverordening met het oogmerk te bedriegen of met de bedoeling schade te berokkenen.

De belastingverordening kan bepalen dat de ambtshalve ingekohierde belastingen worden verhoogd met het bedrag dat zij vastlegt en dat het dubbel van de verschuldigde belasting niet mag overschrijden. Het bedrag van deze verhoging wordt ook ingekohierd ».

B.3.1. Uit de formulering van de prejudiciële vraag en uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het verwijzende rechtscollege van oordeel is dat die bepaling in die zin moet worden geïnterpreteerd dat, wanneer een gemeentelijke belastingverordening in een verplichting van aangifte voorziet, de termijn waarbinnen de belastingschuldige naar het gemeentebestuur de aangifte moet terugsturen die hem door dat bestuur is toegezonden, in die verordening zelf moet zijn vastgesteld, en dat de onwettigheid waartoe de niet-naleving van die regel leidt, niet alleen de belastingen treft die ingevolge het gebrek aan aangifte binnen de vereiste termijn ambtshalve zijn ingekohierd, maar ook de belastingen die onder die verplichting van aangifte vallen en niet ambtshalve zijn ingekohierd.

B.3.2. Bij een arrest van 3 oktober 2024 heeft het Hof van Cassatie zich evenwel anders uitgesproken :

« Uit het bestreden arrest van 22 september 2021 volgt dat [...] de litigieuze belastingen niet ambtshalve werden ingekohierd.

Aangezien het voormelde artikel L3321-6, met betrekking tot de ambtshalve inkohiering van de belasting, niet van toepassing is op de belastingen waarover in het genoemde arrest uitspraak wordt gedaan, kan een middel, dat dat arrest verwijt artikel 159 van de Grondwet te schenden doordat het die belastingen niet nietig verklaarde wegens de aangevoerde schending van het genoemde artikel L3321-6 door de artikelen 5 en 6 van het reglement van 12 november 2013, in zoverre die laatste artikelen niet voorzien in de termijnen waarbinnen de aangifte moet worden ingediend, niet tot cassatie leiden en is het bijgevolg, bij gebrek aan belang, niet ontvankelijk » (Cass., 3 oktober 2024, ECLI:BE:CASS:2024:ARR.20241003.1F.6).

B.3.3. Bij een arrest van 28 juni 2022 heeft de Raad van State zijnerzijds geoordeeld :

« Teneinde te waarborgen dat het voormelde artikel L3321-6, eerste lid, in acht wordt genomen, moet de gemeenteraad zelf een termijn, en minstens een minimumtermijn vaststellen waarbinnen de belastingplichtigen kunnen reageren op de brief van het gemeentebestuur waarbij hun kennis wordt gegeven van het aangifteformulier.

Het betreft een wettelijke verplichting die door de Waalse decreetgever aan de lokale overheid is opgelegd teneinde zich ervan te vergewissen dat alle belastingplichtigen die een aangifteformulier hebben ontvangen, kunnen beschikken over een redelijke, door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering vast te stellen, termijn om dat formulier in te vullen en terug te sturen.

Doordat in de bestreden akte enkel wordt verwezen naar een door het gemeentebestuur verzonden formulier waarin ‘ per geval ’ een termijn wordt vastgesteld, druist die akte in tegen die wettelijke verplichting.

[...]

Aangezien de bij de bestreden akte bepaalde belasting in beginsel opeisbaar wordt ingevolge een aangifte, zou door een nietigverklaring die beperkt is tot artikel 8, eerste lid, van het bestreden belastingreglement enkel een belasting zonder inningswijze in de rechtsordening blijven bestaan, die bijgevolg niet kan worden toegepast. Daaruit volgt dat die bepaling niet kan worden losgekoppeld van de andere en dat de nietigverklaring moet worden uitgebreid naar het volledige bestreden reglement, zoals de verzoekende partij overigens vraagt » (RvSt, 28 juni 2022, nr. 254.138; zie ook in die zin : RvSt, 13 april 2021, nr. 250.321).

B.3.4. Het staat niet aan het Hof zich uit te spreken over dat verschil in interpretatie. Gelet op de voormelde arresten van de Raad van State is de door het verwijzende rechtscollege in de prejudiciële vraag gekozen interpretatie niet kennelijk onjuist, zodat het Hof de bepaling in die interpretatie onderzoekt.

B.4.1. 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.4.2. Krachtens die bepaling beschikken de agglomeratie, de federatie van gemeenten en de gemeente over een autonome fiscale bevoegdheid, behoudens wanneer de wet uitzonderingen heeft bepaald of nadien bepaalt waarvan de noodzakelijkheid blijkt.

B.4.3. Uit de parlementaire voorbereiding kan worden afgeleid dat de Grondwetgever met de in het tweede lid van artikel 170, § 4, vervatte regel wou voorzien in een « soort verdedigingsmechanisme » voor de Staat « t.o.v. de verschillende andere bestuurslagen, om een eigen fiscale materie te behouden » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1979, nr. 10-8/4°, p. 4).

Die regel werd door de Eerste minister eveneens omschreven als een « regulerend mechanisme » :

« De wet moet dat regulerend mechanisme zijn en moet kunnen zeggen welke belastbare materie wordt voorbehouden aan de Staat. Indien men dat niet zou doen komt men in een chaos en in alle mogelijke verwickelingen terecht, die niets meer te maken hebben met een goed georganiseerde federale Staat of goed georganiseerde Staat » (*Hand.*, Kamer, 1979-1980, 22 juli 1980, nr. 94, p. 2707. Zie ook : *ibid.*, p. 2708; *Hand.*, Senaat, 1979-1980, 28 juli 1980, pp. 2650-2651).

« [Ik zou] willen stellen [...] dat in dit nieuw systeem van bevoegdheidsverdeling op fiscaal vlak tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten en de nevengeschikte instellingen, de provincies en de gemeenten, het laatste woord bij de Staat ligt. Het is wat ik heb genoemd het reguleringsmechanisme » (*Hand.*, Senaat, 1979-1980, 28 juli 1980, p. 2661).

De uitoefening van de in artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet besloten bevoegdheid om uitzonderingen te bepalen, is verbonden aan de voorwaarde dat van « noodzakelijkheid » blijkt moet worden gegeven.

De op die grondslag aangenomen wet moet restrictief worden geïnterpreteerd, aangezien zij de fiscale autonomie van de gemeenten beperkt.

B.5.1. Aan de gewesten wordt bij artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals het is gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, de principiële bevoegdheid toegewezen inzake de organieke wetgeving op de gemeenten. Daartoe behoren onder meer de regeling van de gemeentelijke instellingen, de organisatie van de gemeentelijke administratieve diensten en het statuut van het gemeentepersoneel (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, pp. 8-9).

De vestiging en de invordering van de gemeente- en provinciebelastingen vallen onder die bevoegdheid, onverminderd evenwel de bevoegdheid die bij artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet, aan de federale wetgever is voorbehouden.

B.5.2. De in het geding zijnde bepaling, die in het WWPDD onder de titel « Vestiging en invordering van de provincie- en gemeentebelastingen » is opgenomen, past in de uitoefening van die gewestelijke bevoegdheid.

B.5.3. In de in de prejudiciële vraag in aanmerking genomen interpretatie waarborgt die bepaling, zoals blijkt uit de voormelde arresten van de Raad van State, dat alle

belastingplichtigen die een aangifteformulier hebben ontvangen over een redelijke, door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering vast te stellen termijn beschikken om dat formulier in te vullen en terug te sturen.

B.5.4. Die bepaling is een procedureregel die de gemeentelijke overheden geenszins belet om te allen tijde de belastingen in te voeren die zij in het licht van het gemeentelijk belang opportuun achten, noch om zelf de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen te bepalen. Evenmin wordt de uitoefening van de fiscale bevoegdheid hierdoor aanzienlijk bemoeilijkt.

B.6. Bijgevolg is de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar met de in artikel 170, § 4, van de Grondwet verankerde fiscale autonomie van de gemeenten.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel L3321-6 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie, in die zin geïnterpreteerd dat een belasting – ook al is die niet ambtshalve ingekohierd – die wordt gevestigd op basis van een gemeentelijke belastingverordening waarin in een verplichting van aangifte wordt voorzien zonder dat daarin zelf de termijn wordt vastgesteld waarbinnen de belastingsschuldige naar het gemeentebestuur het door dat bestuur aan hem verzonden aangifteformulier moet terugsturen, onwettig is, schendt artikel 170, § 4, van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 13 november 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul