

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.402 van 22 november 2024
in de zaak A. 239.891/X-18.460**

In zake : de NV S.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jawad Houmani en Ibrahim Üçkuyulu
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Waterloolaan 36 bus 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Bart Martel en Kristof Caluwaert
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 99
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 augustus 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 28 april 2023 ‘tot wijziging van 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 bestreden besluit).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 oktober 2024.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ibrahim Üçkuyulu, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Esther Forson, die *loco* advocaten Bart Martel en Kristof Caluwaert verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Juridische context

3. In het kader van haar activiteiten ter verspreiding van reclamemateriaal is verzoekster onderworpen aan gemeentelijke belastingen op de verspreiding van ongeadresseerd reclamedrukwerk.

4.1. De artikelen 286, § 1, en 288 van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (hierna: 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° [...], 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 een aantekening in een register, dat bijgehouden wordt op de wijze, bepaald door de Vlaamse Regering.”

4.2. Over de wijze van bijhouden van dat register inzake de reglementen en verordeningen 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) in zijn oorspronkelijke versie:

- in artikel 3, dat de algemeen directeur in een speciaal daarvoor bijgehouden register de bekendmaking en de datum van bekendmaking noteert van de reglementen of verordeningen van de gemeente; dat die aantekening plaatsvindt op de dag van de bekendmaking; en dat de aantekeningen genummerd worden in de volgorde van de opeenvolgende bekendmakingen;

- in artikel 4, dat de burgemeester en de algemeen directeur de aantekening dateren en ondertekenen; en dat de aantekening minstens het orgaan moet vermelden dat het reglement of de verordening heeft genomen, de datum van het reglement of de verordening, het onderwerp ervan, en de datum van bekendmaking ervan.

Het zijn voorschriften, waarover verzoekster ter terechtzitting betoogt dat ze van die aard zijn dat een meerderheid van de gemeenten er niet in slaagt ze naar behoren na te leven.

4.3. Op 28 april 2023 neemt de Vlaamse regering het bestreden besluit. Het heft – in artikel 4 – artikel 4 van het besluit van 20 april 2018 op en vervangt – in artikel 3 – artikel 3 van het besluit van 20 april 2018 door:

“Art. 3. Het register, vermeld in artikel 288, tweede lid van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, bestaat uit een of meer systemen waaruit de volgende elementen blijken:

- 1° de unieke identificatie van het document dat wordt bekendgemaakt;
- 2° de datum waarop het document op de webtoepassing van de gemeente is geplaatst.

Het systeem of de systemen, vermeld in het eerste lid, zijn zo opgezet dat onmerkbaar wijziging van de gepubliceerde en gelogde gegevens redelijkerwijze kan worden uitgesloten.

Het lokaal bestuur publiceert op de webtoepassing van de gemeente een beschrijving van de werking van het systeem of de systemen, vermeld in het eerste lid, die aantoont hoe het voormelde systeem of de voormelde systemen voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste en tweede lid.

De Vlaamse minister, bevoegd voor het binnenlands bestuur en het stedenbeleid, kan nadere technische vereisten opleggen aan dat systeem”.

Oogmerk van de wijziging is, blijkens de nota aan de Vlaamse regering bij het voorontwerp van het bestreden besluit, om tegemoet te komen “aan de digitale realiteit en de nood tot het verhogen van de bestuurlijke efficiëntie”, door te voorzien in “een soepelere organisatie van het register van bekendmaking van reglementen en verordeningen, die ook de mogelijkheid biedt aan de lokale besturen om dit op een digitale wijze te organiseren”. Toegelicht wordt:

“Door de wijziging van het BVR Bekendmaking bestaat het register van bekendmaking van reglementen en verordeningen uit een of meer systemen dat aan bepaalde voorwaarden voldoet. Zo moet het systeem een unieke identificatie bevatten van het bekendgemaakte document.

Het register kan voortaan zowel op een analoge wijze alsook op een digitaalvriendelijke manier georganiseerd worden. Door de technologische evolutie waarbij het bekendmaken digitaal (via de webtoepassing van het gemeentebestuur) verloopt, zijn er namelijk ook andere manieren om zekerheid te creëren over het correcte tijdstip van bekendmaking dan de huidige vorm van het analoog of digitaal bijgehouden register. In principe volstaat de logging van de door de lokale besturen gebruikte bestaande systemen – wanneer deze voldoende kwaliteitsvol zijn opgezet – om te spreken van een register waaruit de ‘bekendmaking en de datum van bekendmaking van de reglementen en de verordeningen (...) moeten blijken’ (cf. artikel 288 DLB). Dit komt tegemoet aan de nieuwe digitale realiteit en verhoogt de bestuurlijke efficiëntie. Het lokaal bestuur bezit de autonomie om te kiezen of zij een digitaal of analoog systeem gebruikt. De

huidige werkwijze die lokale besturen hanteren, kan behouden blijven als die voldoet aan de vereiste voorwaarden.
Het register heeft (juridische) waarde omdat het een wettelijk vermoeden creëert voor de datum van de bekendmaking van het reglement of de verordening.”

IV. Precisering van het voorwerp

4. In de memorie van wederantwoord verduidelijkt verzoekster dat zij alleen de nietigverklaring van de artikelen 3 en 4 van het bestreden besluit vordert.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. Verzoekster leidt een eerste middel af uit de schending van artikel 190 van de Grondwet, artikelen 286 en 288 van het decreet van 22 december 2017 ‘inzake het lokaal bestuur’, en van het rechtszekerheidsbeginsel.

Toegelicht wordt dat ondanks het belang van de vereisten tot bewijs van het feit en de datum van de bekendmaking van de belastingreglementen en ter voorkoming van misbruik, het bestreden besluit de grote meerderheid van de regels met betrekking tot de manier waarop het register wordt bijgehouden en bijgewerkt, wijzigt of herroept. Er wordt niet gespecificeerd wat wordt bedoeld met “systemen”, noch hoe onmerkbare veranderingen in gepubliceerde en gelogde gegevens redelijkerwijze kunnen worden uitgesloten. Eveneens wordt niet vastgesteld wat de reikwijdte is van “gepubliceerde en gelogde gegevens” en wordt niet de datum bepaald waarop de bekendmaking in het register moet plaatsvinden. Aan het lokaal bestuur wordt de bevoegdheid gedelegeerd om te beslissen over de werking van het systeem en aan de minister voor het binnenlands bestuur en het stedenbeleid om andere technische vereisten aan het systeem te stellen. Het is niet langer vereist dat de bevoegde autoriteit de aantekeningen in het register dateert en

ondertekent. Er zijn dus geen andere verplichte vermeldingen dan degene die het decreet lokaal bestuur vereist.

Door de gebruikte begrippen niet te definiëren en de regels voor handtekeningen en de datering van aantekeningen in het register af te schaffen, staat het bestreden besluit meervoudige manieren toe om het register bij te houden en bij te werken. Dit heeft gevolgen voor de uitvoerbaarheid van gemeentelijke reglementen en het bewijs van hun bekendmaking.

Beoordeling

6. Naar eis van artikel 190 van de Grondwet is geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald.

Wat de gemeentereglementen en -verordeningen aangaat, heeft de decreetgever in de artikelen 286, § 1, en 288 van het decreet lokaal bestuur bepaald dat de wijze van bekendmaking van de reglementen en verordeningen dient te gebeuren via de webtoepassing van de gemeente en dat het bewijs daarvan moet worden geleverd aan de hand van een aantekening in een speciaal daartoe gehouden register. Hiermee heeft de decreetgever de essentiële elementen van de vorm van de bekendmaking zelf geregeld.

De machtiging aan de Vlaamse regering om de wijze te bepalen waarop het register wordt bijgehouden – in artikel 288, tweede lid, van het decreet lokaal bestuur – heeft slechts betrekking op de manier waarop het bewijs van de bekendmaking moet worden geleverd.

7. Op goede grond wijst verzoekster erop dat de decreetgever, met het voorschrift in artikel 286 en 288, tweede lid, van het decreet lokaal bestuur dat de datum van bekendmaking van reglementen en verordeningen moet blijken uit een aantekening in een specifiek register, de bescherming heeft beoogd van de bestuurse, zoals van de belastingplichtige in het kader van een belastingreglement.

Die bewijsregeling draagt bij tot het algemene doel van artikel 190 van de Grondwet, dat waarborgt dat de rechtsonderhorigen altijd kennis kunnen nemen van de officiële teksten vooraleer die hun kunnen worden tegengeworpen.

Het is evenwel niet omdat de Vlaamse regering met het bestreden besluit de bestaande regeling omtrent de wijze van aantekening in het register waarin de bekendmaking en de datum van bekendmaking van de gemeentereglementen en -verordeningen worden vastgesteld, heeft vervangen, dat zij hiermee *ipso facto* aan de bedoeling van de decreetgever en aan verzoeksters recht om te allen tijde kennis te kunnen nemen van de regelgeving die op haar van toepassing is, zou tekortkomen.

8. Als dat volgens de mening van verzoekster niettemin toch het geval is, dan is het omdat het bestreden besluit niet de gebruikte begrippen definieert en de regels inzake handtekening en datering van de aantekeningen in het register worden afgeschaft. Dit laat meervoudige manieren toe om het register bij te houden en brengt mee dat de praktijk waarschijnlijk van gemeente tot gemeente zal verschillen.

9. De woorden “systeem” en “systemen” verwijzen kennelijk naar een samenhangend geheel van werkwijzen of handelingen. Die praktijk mag analoog of digitaal zijn.

In dit verband wijst de verwerende partij er niet zonder pertinentie op dat, gelet op artikel 286, § 1, van het decreet lokaal bestuur, de bekendmaking van gemeentelijke reglementen en verordeningen al sinds 2014 via een publicatie op de gemeentelijke website gebeurt en dat het “dan ook een logische volgende stap [is] om de gemeenten ook toe te laten het bewijs van bekendmaking te kunnen voorzien via het informaticasysteem dat zij gebruiken”.

10. Inderdaad wordt, zoals verzoekster opmerkt, niet gespecificeerd hoe onmerkbare wijzigingen van de gepubliceerde en gelogde gegevens redelijkerwijze kunnen worden uitgesloten. Maar wél gespecificeerd is dát die

onmerkbare wijzigingen redelijkerwijze uitgesloten moeten zijn, en dat een beschrijving op de webtoepassing van de gemeente voorhanden moet zijn die aantoont dat daar ook effectief aan voldaan is. Eventueel kan de bevoegde Vlaamse minister het systeem aan nadere technische vereisten onderwerpen.

11. Wat de “reikwijdte” van de gegevens betreft die in het register gepubliceerd en gelogd worden, geeft het bestreden besluit duidelijk aan dat die gegevens alleszins de volgende elementen dienen te omvatten: de unieke identificatie van het gepubliceerde document en de datum waarop het document op de webtoepassing van de gemeente is geplaatst.

Aldus moet noodzakelijk uit het register de welbepaalde datum blijken waarop de bekendmaking op de webtoepassing van de gemeente heeft plaatsgevonden. Een onmerkbare wijziging dient redelijkerwijze onmogelijk te zijn.

12. In dit licht komt het niet onlogisch of onverantwoord voor dat het vroegere vereiste dat de aantekening in het register door de burgemeester en de algemeen directeur moet worden gedateerd en ondertekend, wordt verlaten en opgeheven. De nieuwe regeling waarborgt een voldoende zekerheid over de bekendmaking van het reglement of de verordening. Zoals gezien vereist ze expliciet dat uit het register blijkt, op een niet onmerkbaar te veranderen wijze, welk precies document op welke datum gepubliceerd is.

13. Dat de keuze van het toegepaste systeem is overgelaten aan de autonomie van de gemeenten – voor zoveel zij althans voldoen aan de vereisten qua verplicht in het register aan te geven elementen en hun authenticiteit – beantwoordt aan de doelbewuste en legitieme keuze van de verwerende partij om tegemoet te komen “aan de nieuwe digitale realiteit” en om de bestuurlijke efficiëntie te verhogen. Die zienswijze komt overigens des te meer plausibel voor gelet op verzoeksters eigen verklaringen ter terechtzitting over de complexiteit van de voorheen geldende regeling – onder vigore van het besluit van 20 april 2018 – en het onvermogen van heel veel gemeenten om ze na te leven.

Eén zaak is de soepelheid waarvan het bestreden besluit getuigt door de gemeenten de keuze te laten van het systeem dat zij gebruiken voor het bijhouden van het register van bekendmaking van reglementen en verordeningen – soepelheid die per definitie de mogelijkheid insluit dat gemeenten er een verschillende praktijk op nahouden. Een andere zaak is de betrouwbaarheid van (de gegevens in) het bijgehouden register als enige wijze van bewijsvoering voor de bekendmaking van een gemeentereglement of -verordening. Het gaat om twee verschillende zaken, die geenszins onverenigbaar zijn.

14. In de gegeven omstandigheden mist het naar het oordeel van de Raad van State grond dat het bestreden besluit het voor de verzoekende partij onmogelijk maakt om met voldoende zekerheid te weten of de op haar toepasselijke belastingreglementen bekendgemaakt zijn, en bijgevolg in werking zijn getreden en bindende kracht hebben.

15. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

16. In een tweede middel voert verzoekster de schending aan “van de artikelen 105 en 108 van de Grondwet, van het beginsel van de niet-beschikbaarheid van administratieve bevoegdheden, van de toekenning van administratieve bevoegdheden, van de delegatie van bevoegdheden en van het overschrijden van bevoegdheden”.

Verzoekster licht toe dat de verwerende partij in het bestreden besluit niet daadwerkelijk de bevoegdheid uitoefent om de wijze te bepalen waarop het register wordt bijgehouden, die de decretale wetgever haar heeft toegekend. De delegaties aan de lokale overheid om te bepalen op welke manier het register wordt bijgehouden en aan de minister bevoegd voor het binnenlands bestuur en het stedenbeleid om andere technische vereisten op te leggen zijn onaanvaardbaar.

Artikel 288, tweede lid, van het decreet lokaal bestuur voorziet niet in de mogelijkheid voor de verwerende partij die bevoegdheden te delegeren aan de lokale overheid of de minister. Bovendien delegeert het bestreden besluit alle bevoegdheden die het decreet lokaal bestuur aan de Vlaamse regering toekent en niet slechts uitvoeringsmaatregelen van secundaire aard of met betrekking tot details.

Minstens had de verwerende partij de vorm van het register moeten specificeren, evenals de verplichte vermeldingen die de aantekeningen in het register zouden moeten bevatten. Door te verwijzen naar ongedefinieerde “systemen”, waarvan de werking wordt bepaald door de lokale overheid of de minister, delegeert de verwerende partij in feite haar gehele bevoegdheid.

Beoordeling

17. Naar eis van artikel 288, tweede lid, van het decreet lokaal bestuur moet de bekendmaking en de datum van bekendmaking van de reglementen en de verordeningen blijken uit de aantekening in een register “dat bijgehouden wordt op de wijze, bepaald door de Vlaamse Regering”.

Volgens verzoekers heeft de Vlaamse regering zich niet naar behoren van die aan haar gegeven machtiging gekweten.

18. Wat de bevoegdheidstoekenning aan de Vlaamse regering betreft, zijn niet de artikelen 105 en 108 van de Grondwet van toepassing, maar de analoge artikelen 78 en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

19. Ter uitvoering van de besproken machtiging heeft de Vlaamse regering in het bestreden besluit van 28 april 2023 bepaald dat het register bedoeld in artikel 288, tweede lid, van het decreet lokaal bestuur moet bestaan uit een of meer systemen waaruit de unieke identificatie van het bekendgemaakte document, evenals de datum waarop het op de webtoepassing van de gemeente is

bekendgemaakt, dient te blijken. Het systeem moet van die aard zijn dat het redelijkerwijze uitgesloten is dat de gepubliceerde en gelogde gegevens ongemerkt gewijzigd worden. Een beschrijving van de werking van het toegepaste systeem of de toegepaste systemen op de webtoepassing van de gemeente zal dienen aan te tonen hoe aan die voorwaarden wordt voldaan.

20. Naast de keuze van het toepasselijke systeem die aldus aan de gemeenten wordt gelaten, bepaalt het bestreden besluit van 28 april 2023 nog dat de Vlaamse minister bevoegd voor het binnenlands bestuur en het stedenbeleid nadere technische vereisten aan dat systeem kan opleggen.

Noch het een noch het ander maakt naar het oordeel van de Raad van State een delegatie uit die tegen de bevoegdheidsverlening van artikel 288, tweede lid, van het decreet lokaal bestuur aan de Vlaamse regering ingaat of anderszins ongeoorloofd zou zijn.

21. De flexibiliteit die het bestreden besluit aan de gemeenten laat wat inzonderheid het digitale systeem betreft waarvan zij voor hun aantekeningen in het speciaal bij te houden register van de bekendmakingen gebruik maken, sluit logisch aan bij de vrijheid die de gemeenten al sinds jaren genieten voor de bekendmaking van hun reglementen en verordeningen op hun website overeenkomstig artikel 286, § 1, van het decreet lokaal bestuur.

Anders dan verzoekster suggereert, is die flexibiliteit geenszins totaal, maar onderworpen aan welbepaalde minimumvoorwaarden wat de verplicht in het register op te nemen vermeldingen betreft en de garantie van hun betrouwbaarheid (zie *sub* randnummer 19).

22. De delegatie die aan de Vlaamse minister wordt verleend, betreft eventuele “nadere technische vereisten” voor de systemen van aantekening in het register van de bekendmakingen, die volgens het bestreden besluit redelijkerwijze niet onmerkbaar veranderd mogen kunnen worden.

Beperkt zijnde tot die vaststelling van louter technische voorwaarden, wordt de delegatie geacht wezenlijk betrekking te hebben op slechts bijkomstige uitvoeringsmaatregelen, van eerder detailmatige aard. De bevoegdheidstoekenning aan de Vlaamse regering in artikel 288, tweede lid, van het lokaal bestuur verzet zich niet tegen een dergelijke delegatie.

23. Uit wat voorafgaat, volgt dat er reden is ook het tweede middel te verwerpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op het rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tweeëntwintig november tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Johan Lust