

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 72.369 van 11 maart 1998

A. 77.132/VI-14.400

In zake : **de stad Hoei,**

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Hughes HIERNAUX, advocaat,
rue Julien Colson 49
Namen

tegen :

het Waals Gewest, vertegenwoordigd door zijn regering.

DE VOORZITTER VAN DE VIe KAMER,

Gezien het op 16 januari 1998 ingediende verzoekschrift, waarbij de stad Hoei de nietigverklaring vordert van de circulaire van 21 november 1997 van de Minister van Binnenlandse Aangelegenheden en Ambtenarenzaken van de Waalse Regering betreffende "de begroting voor 1998 van de gemeenten van het Waals Gewest, met uitzondering van de gemeenten van het Duitse taalgebied - Lijst en tarieven van de toegestane belastingen";

Gezien de op dezelfde dag door dezelfde verzoekende partij ingestelde vordering tot schorsing van die circulaire;

Gezien de nota met opmerkingen en het administratief dossier van de verwerende partij;

Gezien het verslag van de heer Quintin, eerste auditeur bij de Raad van State, opgemaakt op grond van artikel 94 van de algemene procedureregeling;

Gelet op de beschikking van 17 februari 1998, waarbij de indiening van het verslag wordt gelast en de partijen worden opgeroepen om te verschijnen op 4 maart 1998;

Gelet op de kennisgeving aan de partijen, van die beschikking en van het verslag;

Gehoord het verslag van de heer CLOSSET, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. HIERNAUX, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt en van Mr. SOHIER, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer QUINTIN, eerste auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de bestreden ministeriële circulaire in het Belgisch Staatsblad van 6 december 1997 is bekendgemaakt; dat ze als volgt luidt :

" Aan de dames en heren burgemeesters en schepenen,
Voor verdere behandeling :

Aan de heren gouverneurs
Aan de dames en heren leden van de bestendige
deputaties

Mevrouw,
Mijnheer,

Zoals ik in mijn circulaire van 24 juli 1997 betreffende de begroting had aangekondigd, deel ik u mee welke gemeentebelastingen ik toesta vanaf het aanslagjaar 1998, alsook de maximumtarieven waarvan ik meen dat ze het algemeen belang niet schaden.

De thans geldende belastingen kunnen verder tegen hun huidige tarief geheven worden zolang de fiscale status quo duurt, met uitzondering echter van de belastingen die in de genoemde circulaire staan, en geheven zouden worden op :

- allerlei automaten (benzinepompen; automaten voor de verkoop van drank, levensmiddelen en rookwaren, geld- en bankautomaten, optische lezers, enz.);
- ongezonde, vervallen of onbewoonde gebouwen (ongeacht of het gaat om woningen dan wel om gebouwen die vroeger bestemd waren voor industrie, ambacht of handel);
- tewerkgesteld personeel;
- gebouwen die door het Waals Gewest vrijgesteld zijn van onroerende voorheffing.

De gemeenten die verordeningen hebben uitgevaardigd met betrekking tot die belastingen, heffen die op met ingang van 1 januari 1998 en nemen dus geen inkomsten meer op in hun begroting in verband met die belastingen.

In het licht van de beslissing van de Waalse Regering om de dotatie van het gemeentefonds te indexeren naargelang van het verloop van de consumptieprijzen, sta ik toe dat de begrotingsramingen opgetrokken worden.

Begrotingspost 021/466/01 (hoofddotatie) is gelijk aan 101 % van het definitieve aandeel van 1997, en begrotingspost 024/466/01 (specifieke dotatie) is gelijk aan 81 % van het definitieve aandeel dat in 1996 ontvangen is.

In het belang van het algemeen dient het fiscale beleid van de gemeente ingepast te worden in het meer algemene kader van de gezamenlijke belastingen die de Waalse burgers moeten betalen. De gemeenten en de andere bevoegdheidsniveaus dienen er bijgevolg voor te zorgen dat ze een coherent en redelijk beleid voeren, zodat de verschillende belastingmaatregelen die genomen worden elkaar niet opheffen, en de totale financiële inspanning die aan de belastingplichtigen wordt

gevraagd, een billijke bijdrage van de burgers en de ondernemingen blijft aan de financiering van het leven van het Gewest.

Ik breng u enkele nuttige richtlijnen in herinnering :

1) Het beginsel dat alle burgers gelijk zijn voor de wet, zoals het is vastgelegd in artikel 10 van de gecoördineerde Grondwet en zoals het, in het bijzonder wat de fiscale wetgeving betreft, ingeschreven is in artikel 172 van de gecoördineerde Grondwet, vereist dat iedereen die zich in dezelfde situatie bevindt op dezelfde wijze wordt aangeslagen. De criteria die worden aangevoerd om een onderscheid te wettigen, moeten objectief zijn en verband houden met het doel en de aard van de belasting. Iedere andere handelwijze brengt de onwettigheid van de betrokken belasting met zich en dus de nietigverklaring daarvan.

De gemeenten zorgen ervoor dat de gelijkheid van feitelijke situaties en/of van personen geëerbiedigd wordt.

Een verschillende behandeling van de belastingplichtigen die in de gemeente gedomicilieerd zijn (natuurlijke personen) of die daar hun hoofdvestiging hebben (rechtspersonen), en de andere belastingplichtigen, kan niet op algemene en absolute wijze worden toegestaan.

Zulk een onderscheid mag alleen maar worden gemaakt in welomschreven, gerechtvaardigde en objectief bepaalde gevallen.

Ik wijs erop dat de Raad van State reeds soortgelijke belastingverordeningen nietig heeft verklaard wegens ongelijke behandeling van belastingplichtigen.

2) Bij de vestiging van een belasting moet rekening worden gehouden met de reële netto-opbrengst, de kosten van de telling, de inkohiering en de inning, maar vooral met de economische en sociale gevolgen daarvan.

3) De tarieven van de aanvullende belastingen worden ter kennis gebracht van het Hoofdbestuur van de directe belastingen, dienst machinale bewerkingen (KARDEX), Directie VI/I, Financietoren, Kruidtuinlaan 50/52, te 1010 Brussel uiterlijk op :

- 31 maart van het aanslagjaar voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing;

- 31 mei van het aanslagjaar voor de aanvullende belasting op de personenbelasting.

Ieder verzuim van deze regels brengt met zich mee dat de inning van deze fiscale inkomsten wordt uitgesteld.

4) Ik wijs op de aanbevelingen die gedaan zijn in de circulaire van 9 augustus 1985 met als opschrift "Provincie- en gemeentebelastingen - Vrijstelling van nieuwe ondernemingen en investeringen".

Naast de vrijstelling bedoeld in artikel 16 van de wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie, vervangen bij het decreet van de Waalse Gewestraad van 25 juni 1992, die automatisch vrijstelling met zich meebrengt van opcentiemen op provinciale en gemeentelijke onroerende voorheffingen op de desbetreffende gebouwen, kunnen de gemeenteraden onder bepaalde voorwaarden nieuwe industriële ondernemingen en de investeringen op hun grondgebied, tijdelijk vrijstellen van bepaalde belastingen, waarbij ze aangeven dat de vrijstelling onder meer kan gelden voor :

- belastingen op drijfkracht;
- belastingen op gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen;
- bouwbelastingen;
- belastingen op uithangborden en reclame;
- compenserende industriële belasting;
- verschillende belastingen op het industrieel patrimonium.

5) De gemeenten mogen geen afschrikbelastingen vestigen die alleen tot doel hebben de uitoefening van een overigens geoorloofde activiteit te verhinderen.

Er mag evenmin belasting geheven worden op onwettige toestanden met het doel daaraan een einde te maken; in dat geval moeten strafrechtelijke middelen worden aangewend.

Zulk een misbruik van procedure en zulk een machtsafwending vormen een ernstige onwettigheid.

6) Aanvullende belastingen op de provinciebelastingen.

De gemeenteraden beoordelen of het raadzaam is de aanvullende belastingen te behouden.

7) Het begrip retributie heeft twee basissenmerken :

- de betaling verricht door de particulier is verschuldigd voor een dienst die de gemeente hem bewezen heeft en die hem een persoonlijk voordeel oplevert (begrip bewezen dienst), ongeacht of die dienst vrijwillig door de particulier is aangevraagd of hem bij één of andere verordening is opgelegd;
- de kostprijs van de bewezen dienst moet verhaald worden op de particulier aan wie de dienst ten goede komt. De gevraagde retributie moet dus afgestemd zijn op, in overeenstemming zijn met de kostprijs van de dienst.

8) Niet toegestaan zijn :

Naast de belastingen die reeds genoemd zijn in het kader van de fiscale status quo in Wallonië;

- belasting op het aan huis afgeven van gerechtelijke stukken bestemd voor particulieren;
- belasting op waterwinning;
- belasting op bosexploitatie;
- belasting op andere spelen en weddenschappen dan paardenwedrennen (artikel 74 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belasting);
- belasting op de distributie van telefoonboeken.

Het spreekt vanzelf dat een begroting met zulke belastingen een verkeerde voorstelling zou zijn van de werkelijke staat van de gemeentefinanciën en dus naar verhouding herzien zou worden.

9) De genormaliseerde functionele en economische classificeringen, zoals vastgesteld bij de ministeriële besluiten van 30 oktober 1990, 25 maart 1994, 29 april 1996 en 9 juni 1997, moeten geëerbiedigd worden.

Bovendien worden de belastingen die niet in die classificeringen voorkomen, opgenomen in de begroting onder het codenummer dat terug te vinden is in de bijgevoegde schaal.

In de bijlage bij deze circulaire staat de lijst van de verschillende toegestane gemeentebelastingen, het maximumtarief daarvan en, zo nodig, een toelichting.

Deze circulaire wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Namen, 21 november 1997";

dat als bijlage bij deze circulaire de "lijst" met de toegestane gemeentebelastingen is opgenomen, met de

maximumtarieven daarvan, de berekeningswijze en verschillende toelichtingen;

Overwegende dat de verzoekende partij, wat de bevoegdheid van de Raad van State betreft, uiteenzet dat de bestreden circulaire "er zich niet toe bepaalt aanwijzingen te geven aan de gemeenten, (dat) ze (hieraan) nieuwe regels oplegt, zoals bijvoorbeeld het verbod voor de gemeenten om nog belastingen te heffen op automaten, ongezonde, vervallen of onbewoonde gebouwen, tewerkgesteld personeel en gebouwen die door het Waalse Gewest zijn vrijgesteld van onroerende voorheffing"; dat deze circulaire volgens de verzoekende partij bovendien "de gemeenten die verordeningen hebben aangenomen betreffende die belastingen, verplicht (...) die verordeningen met ingang van 1 januari 1998 op te heffen en bijgevolg verbiedt in hun begroting nog ontvangsten op te nemen die te maken hebben met die belastingen"; dat de verzoekende partij er voorts op wijst dat de betrokken circulaire een bijlage bevat met de "verschillende toegestane gemeentebelastingen, het maximumtarief daarvan en, wanneer dat dienstig is, een toelichting"; dat volgens haar daaruit volgt dat het "onmiskkenbaar (gaat om) bepalingen van verordenende aard die tot de bevoegdheid van de Raad van State behoren, die geschillen berecht op eis tot nietigverklaring";

Overwegende dat de verwerende partij opmerkt dat de kwestieuze circulaire, net zoals de circulaires waarnaar daarin verwezen wordt, uitgevaardigd is met toepassing van het decreet van 20 juli 1989 houdende organisatie van het toezicht op de gemeenten, de provincies en op de intercommunales van het Waalse Gewest, dat op zijn beurt uitgevaardigd is krachtens artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, luidens hetwelk de gewesten bevoegd zijn om het toezicht op de

gemeenten en de financiering van de gemeenten te regelen; dat zij opmerkt dat de gemeentelijke begrotingen, luidens artikel 18 van dat decreet, ter goedkeuring aan het Gewest moeten worden voorgelegd en dat het Gewest ook bevoegd is om een handeling te vernietigen, die door een gemeenteoverheid is uitgevaardigd en het algemeen belang schaadt; dat zij ten slotte, om terzake volledige duidelijkheid te scheppen, voorstelt om een prejudiciële vraag te stellen aan het Arbitragehof "over de vraag of het decreet van 20 juli 1989 (...), meer bepaald de artikelen 13 en volgende en artikel 18 ervan, strookt (met) artikel 6, § 1, VIII, van de (genoemde) bijzondere wet, voor zover de genoemde artikelen het Waalse Gewest een rechtsgrond bieden om zijn toezichtsbevoegdheid inzake gemeentelijke fiscaliteit uit te oefenen, te bepalen welke belastingen op de gemeentelijke begroting mogen voorkomen en de nadere regels vast te stellen voor het toezicht ter bescherming van het algemeen belang in deze aangelegenheid";

Overwegende dat de verwerende partij de analyse van de verzoekende partij van de aard van de bestreden handeling niet betwist; dat zij louter beweert dat het Waalse Gewest bevoegd is om de regels te geven die in deze handeling vervat zijn;

Overwegende dat er geen grond is om na te gaan of het Waalse Gewest en een minister van de Waalse Gewestregering terzake bevoegd zijn, en bijgevolg ook niet om het Arbitragehof daaromtrent een vraag te stellen, maar ermee kan worden volstaan op te merken dat de kwestieuze circulaire, ook al dient ze zich onder die benaming aan, een verordenend karakter heeft; dat het niet om gewoon maar inlichtingen of uitleg gaat met betrekking tot de interpretatie die de overheid aan teksten wil geven die zij moet toepassen of uitvoeren,

en ook niet om loutere gedragsregels in verband met de organisatie van de diensten, of nog, nadere regels volgens welke toezicht zal worden uitgeoefend; dat deze circulaire en de bijlage ervan integendeel aan de bestaande wetgeving en regelgeving nieuwe regels toevoegen die in zekere mate algemeen zijn, door middel van welke circulaire en bijlage de initiatiefnemer hiervan duidelijk van zins is om de gemeenten te dwingen ze na te leven, waarbij hij, in het geval zulks niet geschiedt, de middelen zal aanwenden waarover hij beschikt; dat uit de inhoud ervan immers blijkt dat de uitgevaardigde bepalingen ertoe strekken de gemeentebelastingen die niet in de bepalingen worden opgesomd, af te schaffen, de gemeenten op te leggen de verordeningen waarbij die belastingen ingevoerd en geregeld zijn, op te heffen met ingang van 1 januari 1998 en ze te verbieden nog inkomsten die daarmee samenhangen op te nemen in hun begroting, onder bedreiging met aanwending van de toezichtstechnieken die de Minister ter beschikking heeft; dat de circulaire en de bijlage ervan er bovendien toe strekken om voor nog toegestane belastingen niet alleen de "lijst", maar ook de maximumtarieven en de wijze van berekening vast te stellen; dat de Minister van Binnenlandse Aangelegenheden van het Waalse Gewest aldus, onder het mom van een "circulaire", bepalingen heeft willen uitvaardigen die automatisch van toepassing zijn op de individuele gevallen waarover hij zich daarna heeft uit te spreken in het kader van de uitoefening van zijn toezichtbevoegdheid, waarbij hij geen beoordelingsmarge meer heeft, tenzij met schending van de regel "Patere legem quam ipse fecisti"; dat deze bedoeling om zijn "circulaire" verplicht te maken, overigens bevestigd wordt door de talrijke gebiedende formuleringen; dat daaruit volgt dat de bestreden handeling een verordening is, die door de Raad van State nietig kan worden verklaard;

Overwegende dat de verzoekende partij een middel, het tweede middel van haar vordering tot nietigverklaring, ontleent aan "de schending van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en van de substantiële vormvereisten, doordat de Minister (...) niet het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft ingewonnen alvorens de bestreden handeling goed te keuren, terwijl (de genoemde wetsbepaling) voorschrijft dat (die) adviesinwinning verplicht is voor alle ontwerp-handelingen van reglementaire aard, buiten het met bijzondere redenen omklede geval van dringende noodzakelijkheid";

Overwegende dat de verwerende partij niet op het middel geantwoord heeft;

Overwegende dat de leden van de gewestexecutieven, krachtens artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, buiten het met bijzondere redenen omklede geval van dringende noodzakelijkheid, om advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State "de tekst (moeten voorleggen) (...) van ontwerpen van reglementaire besluiten"; dat het hier gaat om een substantieel vormvoorschrift van openbare orde, waaraan een minister zich niet mag onttrekken door, zoals in het onderhavige geval, bepalingen van reglementaire aard uit te vaardigen onder de misleidende gedaante van een "circulaire", in plaats van in de vorm van een besluit; dat het middel kennelijk gegrond is; dat er geen aanleiding is om de overige middelen van de vordering tot nietigverklaring te onderzoeken;

Overwegende dat de nietigverklaring van de bestreden handeling de vordering tot schorsing doelloos maakt,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de "circulaire" van 21 november 1997 van de Minister van Binnenlandse Aangelegenheden en Ambtenarenzaken van de Waalse Regering, betreffende de begroting voor 1998 van de gemeenten van het Waals Gewest, met uitzondering van de gemeenten van het Duitse taalgebied - Lijst en tarieven van de toegestane belastingen, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 6 december 1997, blz. 32.669 e.v.

Artikel 2.

Er is geen grond meer om uitspraak te doen over de vordering tot schorsing.

Artikel 3.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

Artikel 4.

De kosten, bepaald op 7.000 frank, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare
terechtzing van de VIe kamer, op elf maart 1900
achtennegentig door :

de Hr. CLOSSET, kamervoorzitter,
Mevr. NOTEBAERT, griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

Chr. NOTEBAERT.

Ch.-L. CLOSSET.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.