

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. 87.160 van 10 mei 2000

A. 68.760/VI-13.207

In zake : **de gemeente BOUSSU,**

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. François DAOUT, advocaat,
Rue du Onze novembre 9
7000 Bergen,

tegen :

dat Waals Gewest, vertegenwoordigd door zijn
Regering,

dat woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jean BOURTEMBOURG, advocaat,
Zwitserlandstraat 24
1060 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien het op 2 mei 1996 ingediende verzoekschrift, waarbij de gemeente Boussu de nietigverklaring vordert van het besluit van 13 maart 1996 van de Minister van Binnenlandse Zaken van het Waals Gewest dat het besluit vernietigt van 19 december 1995 van haar gemeenteraad tot goedkeuring van een verordening inzake belasting op de ondernemingen die de ondergrond exploiteren en die uit hoofde van die exploitatie buitensporige privaatrechtelijke voorrechten genieten op de eigendommen die palen aan de bedrijfszetel;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer LOMBAERT, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 8 september 1999, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 10 februari 2000, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 3 mei 2000;

Gehoord het verslag van de heer CLOSSET, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. DAOUT, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt, en van Mr. GUERITE, loco Mr. BOURTEMBOURG, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidende advies van de heer LOMBAERT, auditeur bij de Raad van State;

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

Overwegende dat de gemeenteraad van Boussu bij besluit van 19 december 1995, een belastingverordening heeft goedgekeurd waarvan artikel 1 "ten laste van de ondernemingen die de ondergrond exploiteren en waaraan dientengevolge bij verordeningsbepaling buitensporige privaatrechtelijke voorrechten zijn toegekend, die erfdienstbaarheden meebrengen ten laste van de eigendommen die aan de exploitatielocaties palen of boven de geëxploiteerde gebieden gelegen zijn, een belasting heft van 2,- frank per vierkante meter, berekend over de totale onroerende oppervlakte waarop de erfdienstbaarheid rust of waarvoor een exploitatiebeperking geldt"; dat in de aanhef van die verordening de volgende motivering wordt gegeven :

" Overwegende dat bepaalde vennootschappen die de ondergrondse rijkdommen exploiteren wegens het belang van hun activiteit voor de volksgezondheid buitensporige privaatrechtelijke voorrechten genieten op de eigendommen die palen aan hun exploitatiegebied, aan de waterwinningsputten of monden of schachten voor waterwinning; dat die voorrechten de vorm kunnen aannemen van preventiezones of zones voor verhoogde bescherming van de bodem, erfdienstbaarheden non aedificandi of beperkingen van allerlei aard op het recht om vrij te beschikken over de plaatsen aan de bodemoppervlakte of deze vrij te exploiteren;

Overwegende dat die voorrechten van openbaar nut voor de bevolking van Boussu een daling tot gevolg hebben van de economische waarde van de terreinen in de omgeving van de exploitatiegebieden van deze ondernemingen zonder dat enige tegenprestatie wordt verleend;

Overwegende dat die waardedaling nadelig is voor de gemeente waar zulke bedrijfszetels zijn gevestigd zowel op het gebied van de activiteit die daar tot ontwikkeling zou kunnen komen als wat betreft de opcentiemen op de onroerende voorheffing die zouden kunnen worden geheven;

(...)

Gelet op de financiële situatie van de gemeente;"

Overwegende dat de Minister van Binnenlandse Zaken van het Waals Gewest bij het bestreden besluit van 13 maart 1996 het genoemde gemeentebesluit heeft vernietigd om de volgende redenen :

" Overwegende dat de gemeenten, onder het toezicht van de toezichthoudende overheid, die overeenkomstig artikel 162, tweede lid, 6°, van de gecoördineerde Grondwet, tot taak heeft te verhinderen dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang wordt geschaad, binnen de perken van hun territoriale bevoegdheid, de mogelijkheid hebben om, met toepassing van de tarieven die hen passend lijken, alle feiten, alle situaties waarvan ze het opportuun achten er een belasting op te heffen, te onderwerpen aan belasting, onverminderd de verbodsbepalingen die de wetgever heeft ingevoerd, alsmede die welke voortvloeien uit de algemene beginselen van het fiscaal recht;

Overwegende dat de gemeente BOUSSU in casu een belasting heft op de bedrijven die de ondergrond exploiteren en die dientengevolge krachtens een verordeningsbepaling aanspraak kunnen maken op buitensporige privaatrechtelijke voorrechten doordat zij erfdiensbaarheden tot gevolg hebben ten laste van de eigendommen die palen aan de exploitatiegebieden; dat het heffen van die belasting afbreuk doet aan het algemeen belang;

Overwegende immers dat wanneer de bevoegde wetgever de uitoefening van bepaalde activiteiten, zoals de exploitatie van de ondergrond, koppelt aan gebieden waarin de exploitatie wordt beschermd, hij optreedt in het algemeen belang dat hij moet behartigen; dat na onderzoek van het dossier blijkt dat de gebieden bedoeld in de belastingverordening van de gemeente BOUSSU de gebieden zijn die worden omschreven in het decreet van de Waalse Gewestraad van 30 april 1990 op de bescherming en de exploitatie van het grondwater en het tot drinkwater verwerkbaar water en in het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 14 november 1991; dat de bovenvermelde belasting het algemeen belang schaadt in zoverre ze uitsluitend betrekking heeft op het bestaan van gebieden die de bevoegde overheid heeft opgericht om te voldoen aan een collectieve behoefte;

Overwegende dat water een "res communis" is, een gemeenschappelijk patrimonium, waarvan het beheer ressorteert onder het algemeen belang zoals daaraan uitdrukking wordt gegeven in een vast beleid van het Waals Gewest dat streeft naar solidariteit en wederkerigheid; dat dit algemeen belang inzake water onlangs uitdrukkelijk is vermeld en bevestigd in de memorie van toelichting van het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 30 april 1990 op de bescherming en de exploitatie van het grondwater en het tot drinkwater verwerkbaar water, dat door de Waalse Regering is uitgevaardigd op 21 december 1995;

Overwegende bovendien dat hoe ruim ook de beoordelingsbevoegdheid van de gemeenteoverheid is bij de keuze van het belastingobject, het haar niet toekomt belastingen te heffen op goederen waaruit de belastingplichtige geen enkele draagkracht kan halen;

Overwegende dat het algemeen belang zodoende wordt geschaad";

Overwegende dat een enig middel wordt ontleend aan "schending van de artikelen 41, 162, § 2, (en) 170, § 4, van de Grondwet, van artikel 13 van het decreet van 20 juli 1989 van de Waalse Gewestraad houdende organisatie van het toezicht op de gemeenten, de provincies en op de intercommunales van het Waalse Gewest"; dat verzoekster het volgende betoogt :

" De verwerende partij gaat er in het eerste gedeelte van de motivering van de bestreden handeling van uit dat de gemeenten "binnen de perken van hun territoriale bevoegdheid de mogelijkheid hebben om met toepassing van de tarieven die hen passend lijken, alle feiten, alle situaties waarvan ze het opportuun achten er een belasting op te heffen, te onderwerpen aan belasting, onverminderd de verbodsbepalingen die de wetgever heeft ingevoerd, alsmede die welke voortvloeien uit de algemene beginselen van het fiscaal recht".

De verwerende partij beroept zich, om de bestreden handeling te motiveren, nochtans niet op enig door de wetgever gewild verbod, noch op enig algemeen beginsel van fiscaal recht; het beginsel "non bis in idem" krachtens hetwelk dezelfde belasting niet tweemaal mag worden geheven op hetzelfde belastingobject, wordt overigens niet geschonden wanneer een gemeente een eigen belasting heft op dezelfde heffingsgrondslag als het Gewest.

(...)

1. De discretionaire vaststelling van het algemeen belang valt niet samen met een loutere opportuniteitsbeoordeling : CAMBIER schrijft in dat verband (Droit administratif - LARCIER blz. 451, noot 4) : "Ce que l'intérêt général exige n'est pas à confondre avec ce que l'Autorité de tutelle estimerait souverainement être le plus opportun".

Het staat aan uw Raad na te gaan of de grond die als strijdig met het algemeen belang wordt aangevoerd in feite bestaat en in rechte in aanmerking kan worden genomen.

(...).

Evenzo staat het aan de toezichthoudende overheid om het bewijs te leveren van de gegevens die zij aanvoert om afbreuk te doen aan de gemeentelijke autonomie;

Het vernietigingsbesluit moet worden vernietigd wanneer het steunt op onjuiste of louter denkbeeldige gronden (...).

2. De interpretatie van het begrip algemeen belang dat door de verwerende partij wordt gegeven in de motivering van het bestreden besluit is kennelijk onredelijk.

Het feit alleen dat de gewestwetgever in het decreet van 30 april 1990 bepalingen heeft opgenomen met betrekking tot de bescherming en de exploitatie van het grondwater en van het tot drinkwater verwerkte water, impliceert immers geenszins dat het verboden is ervan uit te gaan dat de

genoemde gebieden vrijgesteld zijn van elke gemeentebelasting. Integendeel, de bijzonder stringente bepalingen die van toepassing zijn op de genoemde gebieden leiden ertoe dat deze "gesteriliseerd" worden op economisch gebied door het invoeren van veiligheidszones, preventiezones, enz. zodat het invoeren van een gemeentebelasting niets anders teweegbrengt dan het herstellen van een verstoord evenwicht. Evenzo bevordert het besluit van de Waalse regering van 9 maart 1985 de bescherming van de grondwaterwinplaatsen om vervuiling van het grondwater te voorkomen. Er worden verscheidene beschermingsgebieden vastgesteld, wat onder meer uiterst hoge kosten meebrengt om het rioolnet daarmee in overeenstemming te brengen. Verzoekster wil dus geenszins op onbillijke wijze profiteren van de toevallige aanwezigheid op het grondgebied van de gemeente van installaties voor de exploitatie van de ondergrond, doch integendeel, op een redelijke en geproportioneerde wijze de ongemakken compenseren die te wijten zijn aan de aanwezigheid van exploitaties die uiteindelijk een veel ruimere bevolkingsgroep tot nut zijn dan de bevolking van de gemeente.

Bij wijze van voorbeeld kan worden gesteld dat nooit is betwist dat een gemeente de exploitatie van de ondergrond kon belasten en bij voorbeeld de exploitatie van een mijn waarvan de zetel gevestigd is op het grondgebied van de gemeente, terwijl algemeen bekend is dat de eigenlijke installaties zich uitstrekten tot buiten het grondgebied van de gemeente (bij voorbeeld de mijngangen) en de mijnbouw als zodanig van algemeen belang is.

Bovendien moet worden opgemerkt dat niet het gemeenschappelijk patrimonium (het water dat als een res communis wordt beschouwd) de grondslag vormt van de belasting waartoe verzoekster heeft besloten. Bovendien is het feit dat het algemeen belang inzake water uitdrukkelijk is vermeld in de memorie van toelichting van het voorontwerp van decreet dat is uitgevaardigd door de Waalse Gewestregering op 21 december 1995 tot wijziging van het decreet van 30 april 1990 op de bescherming en de exploitatie van het grondwater en het tot drinkwater verwerkbaar water in casu geen relevant argument : zo is het niet strijdig met het algemeen belang, zoals zelfs de verwerende partij dit opvat, een belasting toe te staan zijdens de provincies. Uit de motivering van de bestreden handeling kan niet worden opgemaakt in welk opzicht de door de verzoekende partij uitgevaardigde verordening in strijd is met het algemeen belang inzake water.

Het is ten slotte feitelijk onjuist in beginsel te stellen dat de verordening "goederen "belast" waaruit de belastingplichtige geen enkele draagkracht kan halen"; de in de verordening vermelde goederen zijn integendeel bestemd voor een activiteit de winst oplevert.

De verwerende partij heeft dus kennelijk haar bevoegdheden overschreden toen ze de bestreden handeling heeft gesteld";

Overwegende dat uit het bestreden besluit blijkt dat de toezichthoudende overheid geoordeeld heeft dat de omstreden belasting in strijd was met het algemeen belang omdat :

- S water een "res communis" is waarvan het beheer, dat onder het beleid van het gewest valt, van algemeen belang is;
- S de beschermingsgebieden van de grondwaterwinplaatsen door de gewestwetgever zijn opgericht met hetzelfde doel van algemeen belang, te weten het voldoen aan een collectieve behoefte en het de gemeente niet toekomt

alleen maar een belasting te heffen op het bestaan van die door de bevoegde overheid opgerichte gebieden;

S de gemeenteoverheid geen goederen mag belasten waaruit de belastingplichtige geen enkele draagkracht kan halen;

dat het zich niet laat aanzien dat de toezichthoudende overheid door er om die redenen van uit te gaan dat de omstreden belasting het algemeen belang schaadt, op kennelijk onredelijke wijze gebruik zou hebben gemaakt van haar bevoegdheid inzake de beoordeling van dat belang; dat de belasting, die wordt berekend op basis van alleen de oppervlakte van de terreinen waarop de wets- en verordeningsbepalingen met betrekking tot de beschermingsgebieden inzake waterwinning van toepassing zijn, immers enerzijds afbreuk kon doen aan het waterwinningsbeleid dat onder het algemeen belang valt, en waarmee de wetgever en de regering van het gewest belast zijn, en anderzijds gegrond was op een aanwijzing die niets had uit te staan met de uitgestrektheid van de betrokken economische activiteit; dat het middel niet opgaat,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 4.000 frank, komen ten laste van verzoekster.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de Vle kamer op tien mei tweeduizend door :

de HH.	CLOSSET,	kamervoorzitter,
	HANSE,	staatsraad,
	LEWALLE,	staatsraad,
	HARMEL,	griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.

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