

Rolnummer 6461
Arrest nr. 146/2016 van 17 november 2016

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 39 en 40 van het decreet van het Waalse Gewest van 17 december 2015 houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2016 en van basisartikel 36 01 90 van Organisatieafdeling 17 van de als bijlage bij dat decreet gevoegde Ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2016, ingesteld door de nv van publiek recht « Proximus ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 juni 2016 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 30 juni 2016, heeft de nv van publiek recht « Proximus », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Lombaert, Mr. H. De Bauw en Mr. B. Martel, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 39 en 40 van het decreet van het Waalse Gewest van 17 december 2015 houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2016 en van basisartikel 36 01 90 van Organisatieafdeling 17 van de als bijlage bij dat decreet gevoegde Ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2016 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 december 2015, tweede editie).

Op 13 juli 2016 hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en L. Lavrysen, ter vervanging van rechter A. Alen, wettig verhinderd op die datum, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen het onderzoek van de zaak af te doen met een arrest gewezen op voorafgaande rechtspleging.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. In rechte

- A -

A.1.1. De verzoekende partij, de nv van publiek recht « Proximus », vordert de vernietiging van de artikelen 39 en 40 van het decreet van het Waalse Gewest van 17 december 2015 houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2016 en van basisartikel 36 01 90 van Organisatieafdeling 17 van de als bijlage bij dat decreet gevoegde Ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2016.

Zij voert aan dat bij zijn arrest nr. 78/2016 van 25 mei 2016 het Hof de artikelen 144 tot 151 van het programmadecreet van het Waalse Gewest van 12 december 2014 « houdende verschillende maatregelen betreffende de begroting inzake natuurrampen, verkeersveiligheid, openbare werken, energie, huisvesting, leefmilieu, ruimtelijke ordening, dierenwelzijn, landbouw en fiscaliteit » alsook basisartikel 36 01 90 van Organisatieafdeling 17 van de als bijlage bij het decreet van het Waalse Gewest van 11 december 2014 houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2015 gevoegde Algemene Ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2015 heeft vernietigd.

De verzoekende partij merkt op dat de artikelen 39 en 40 van het voormelde decreet van 17 december 2015, waarvan zij de vernietiging vordert, twee van de door het Hof in zijn voormelde arrest vernietigde bepalingen opheffen en wijzigen en dat de parlementaire voorbereiding van het decreet waarvan zij de gedeeltelijke vernietiging vordert, geen enkele verklaring van de *ratio legis* van die wijzigingsbepalingen bevat.

A.1.2. De verzoekende partij leidt een eerste middel tot vernietiging af uit de schending, door de artikelen 39 en 40 van het decreet van 17 december 2015, van artikel 170, §§ 2 en 4, van de Grondwet. Zij verwijt de bestreden bepalingen in essentie dat zij de door de bovenbedoelde grondwetsbepaling gewaarborgde regels schenden die de bevoegdheid in fiscale aangelegenheden verdelen tussen de federale Staat en de gewesten, waarbij het door die bepalingen ingestelde belastingmechanisme trouwens om die reden door het Hof in zijn voormelde arrest nr. 78/2016 strijdig is bevonden.

A.1.3. De verzoekende partij leidt een tweede middel tot vernietiging af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het grondbeginsel van rechtszekerheid, en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het beginsel van de rechten van de verdediging.

Zij gaat ervan uit dat de artikelen 39 en 40 van het bestreden decreet in de rechtsordening blijven bestaan ondanks de retroactieve en niet-gemoduleerde vernietiging door het Hof van het voormelde programmadecreet van 12 december 2014, waarbij zij zich nochtans ertoe beperken dat te wijzigen. Die situatie is het gevolg van de wetgevingsmethode die het Waalse Gewest in werking heeft gesteld, waarbij het, door de bestreden bepalingen, een niet-retroactieve wijziging heeft aangebracht aan het programmadecreet van 12 december 2014 terwijl het tegen dat programmadecreet gerichte beroep tot vernietiging voor het Hof hangende was.

Aangezien de artikelen 39 en 40 van het bestreden decreet van 17 december 2015 in de rechtsordening blijven bestaan, en zelfs indien zij slechts bedoeld waren om te worden toegevoegd aan het programmadecreet van 12 december 2014, behouden zij niettemin de rechtskracht van decreetsbepalingen en worden zij geacht rechtsgevolgen te hebben.

In het kader van de aangekondigde vernieuwing van de Waalse belasting op de mobilofoniemasten, -pylonen en -antennes zou het Waalse Gewest kunnen steunen op de tot op heden niet vernietigde, noch opgeheven bepalingen van het decreet van 17 december 2015 en - voor zover dat verenigbaar is met de lering van de arresten nrs. 105/2015 en 78/2016 - slechts de bepalingen « vernieuwen » die gelijkwaardig zijn met die welke voorkwamen in het programmadecreet van 12 december 2014.

In een dergelijk geval zou de verzoekende partij weliswaar een beroep tot vernietiging kunnen instellen tegen de toekomstige decreetsbepalingen, maar zij zou de artikelen 39 en 40 van het bestreden decreet van 17 december 2015 niet kunnen betwisten indien zij intussen niet zijn vernietigd, noch opgeheven. Daaruit zou een discriminerende aantasting van de in het middel bedoelde regels en beginselen volgen.

- B -

B.1. De verzoekende partij, de nv van publiek recht « Proximus », vordert de vernietiging van de artikelen 39 en 40 van het decreet van het Waalse Gewest van 17 december 2015 houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2016 en van het basisartikel 36 01 90 van Organisatieafdeling 17 van de als bijlage bij dat decreet gevoegde Ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2016.

B.2. Artikel 39 van het voormelde decreet bepaalt :

« In het programmadecreet van 12 december 2014 houdende verschillende maatregelen betreffende de begroting inzake natuurrampen, verkeersveiligheid, openbare werken, energie, huisvesting, leefmilieu, ruimtelijke ordening, dierenwelzijn, landbouw en fiscaliteit, wordt artikel 149 opgeheven ».

Artikel 40 van hetzelfde decreet bepaalt :

« In het programmadecreet van 12 december 2014 houdende verschillende maatregelen betreffende de begroting inzake natuurrampen, verkeersveiligheid, openbare werken, energie, huisvesting, leefmilieu, ruimtelijke ordening, dierenwelzijn, landbouw en fiscaliteit, wordt artikel 150 vervangen door wat volgt :

‘ § 1. De gemeenten kunnen een aanvullende belasting vestigen op de belasting gevestigd in artikel 144 op de masten, pylonen of antennen die voornamelijk op hun grondgebied worden opgesteld.

§ 2. De aanvullende belasting kan niet het voorwerp uitmaken van een vermindering, vrijstelling of uitzondering. ’ ».

Die twee bepalingen zijn bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 december 2015 en zijn krachtens artikel 49 van het bestreden decreet van 17 december 2015 op 1 januari 2016 in werking getreden.

Ten aanzien van de beide middelen samen

B.3. De verzoekende partij leidt twee middelen af uit de schending van artikel 170, §§ 2 en 4, van de Grondwet (eerste middel) en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, alsook met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het beginsel van de rechten van de verdediging (tweede middel). In essentie verwijt zij de twee artikelen van het decreet dat zij aanvecht, enerzijds, dat zij de regels die de bevoegdheid in fiscale aangelegenheden verdelen tussen de Staat en de gewesten, niet in acht nemen, en, anderzijds, dat zij het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schenden, waarbij zij regels die nochtans door het Hof werden vernietigd, laten voortbestaan en zulks in zoverre de bestreden bepalingen die regels zonder retroactieve werking wijzigen.

B.4. Bij zijn arrest nr. 78/2016 van 25 mei 2016 heeft het Hof de artikelen 144 tot 151 van het programmadecreet van het Waalse Gewest van 12 december 2014 « houdende verschillende maatregelen betreffende de begroting inzake natuurrampen, verkeersveiligheid, openbare werken, energie, huisvesting, leefmilieu, ruimtelijke ordening, dierenwelzijn, landbouw en fiscaliteit » alsook basisartikel 36 01 90 van Organisatieafdeling 17 van de als

bijlage bij het decreet van het Waalse Gewest van 11 december 2014 houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2015 gevoegde Algemene Ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2015, vernietigd.

B.5. De door het Hof vernietigde artikelen van het voormelde decreet van 12 december 2014 bepaalden :

« Art. 144. Er wordt in het Waalse Gewest een jaarlijkse belasting gevestigd op masten, pylonen of antennen bestemd voor de uitvoering, rechtstreeks met het publiek, van een mobiele telecommunicatieverrichting door de operator van een openbaar telecommunicatienet.

Art. 145. De belasting is verschuldigd door de operator van de mast, de pyloon of de antenne op 1 januari van het aanslagjaar.

Als de operator niet eigenaar is van de mast, de pyloon of de antenne, wordt hij hoofdelijk gehouden tot de betaling van de belasting.

Art. 146. Het jaarlijks basisbedrag van de belasting wordt vastgesteld op 8.000 euro per site. Dit bedrag wordt, vanaf het aanslagjaar 2015, geïndexeerd volgens de volgende formule :

Geïndexeerd bedrag = Basisbedrag * (indexcijfer van de consumptieprijzen van de maand januari van het aanslagjaar/indexcijfer van de consumptieprijzen van de maand januari van 2014).

Onder site wordt verstaan het geheel, onlosmakelijk verbonden zonder substantiële werkzaamheden, gevormd door de mast, de pyloon of de antenne(n) en bijbehorende uitrustingen, die door één of verschillende operatoren zijn geïnstalleerd.

De operatoren die een site bedoeld bij deze belasting gezamenlijk gebruiken, worden hoofdelijk gehouden tot de betaling van de belasting.

Het bedrag van de belasting wordt geannuleerd in geval van een ingerichte site die effectief niet wordt gebruikt.

Art. 147. Elke belastingplichtige moet jaarlijks aangifte doen bij het belastingsorgaan opgericht door de Waalse Regering, van het aantal sites die per gemeente alleen of gezamenlijk worden ingericht of gebruikt.

Art. 148. De aangifte, de procedure tot aanslag, de aanslag- en opeisbaarheidstermijnen, de vordering en de beroepsmiddelen worden opgesteld overeenkomstig het decreet van 6 mei 1999 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillen inzake de directe gewestelijke belastingen en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Art. 149. De gemeenten mogen geen belasting heffen met eenzelfde voorwerp.

De gemeentelijke reglementen met betrekking tot een belasting met hetzelfde voorwerp worden opgeheven.

Art. 150. § 1. In afwijking van artikel 150 kunnen de gemeenten een aanvullende belasting vestigen van hoogstens honderd opcentiemen op de belasting gevestigd in artikel 0 op de masten, pylonen of antennen bedoeld in artikel 0 die voornamelijk op hun grondgebied worden opgesteld.

§ 2. De aanvullende belasting kan niet het voorwerp uitmaken van een vermindering, vrijstelling of uitzondering.

Art. 151. § 1. Een procent van de opbrengst van de aanvullende belasting wordt afgehouden voor administratieve kosten vóór de toewijzing van het saldo aan de gemeenten.

§ 2. De Regering bepaalt de bijzondere modaliteiten voor de toewijzing van de opbrengst van de aanvullende belasting aan de gemeenten ».

B.6. Bij zijn voormelde arrest nr. 78/2016 heeft het Hof geoordeeld :

« B.2. Uit de parlementaire voorbereiding van het programmadecreet van 12 december 2014 blijkt dat de bestreden bepalingen ertoe strekken de belasting op masten, pylonen en antennen te ‘ bestendigen ’.

In de memorie van toelichting is uiteengezet :

‘ De geplande maatregelen bestaan erin bepaalde technische wijzigingen uit te voeren ingevolge de zesde Staatshervorming, de ecomalus voor de voertuigen van natuurlijke personen af te schaffen en sommige regelingen die tijdens voorgaande begrotingsjaren zijn ingevoerd, te bestendigen ’ (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2014-2015, nr. 63/1, p. 2).

‘ Die bepalingen bestendigen [de] regeling die inzake belastingen op masten, pylonen en antennen is ingevoerd bij het decreet van 11 december 2013 houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2014 ’ (*ibid.*, p. 22).

B.3.1. De bestreden bepalingen zijn immers identiek aan de artikelen 37 tot 44 van het decreet van het Waalse Gewest van 11 december 2013 houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2014.

B.3.2. Uit de parlementaire voorbereiding van dat decreet volgt dat de artikelen 37 tot 44 tot doel hadden de gemeenten het bedrag te laten genieten van de gewestbelasting op masten, pylonen of antennen bestemd voor de uitvoering, rechtstreeks met het publiek, van een mobiele telecommunicatieverrichting door de operator van een openbaar telecommunicatienet.

In zijn uiteenzetting preciseerde de minister van Plaatselijke Besturen en de Stad immers :

‘ Vanaf 2014 zullen de aan het Gemeentefonds toegekende kredieten worden aangevuld met een gemeentelijk deel van de ontvangsten verbonden met de jaarlijkse belasting, door het Waalse Gewest, van windmolens en masten, pylonen of antennen bestemd voor de uitvoering, rechtstreeks met het publiek, van een mobiele telecommunicatieverrichting door de operator van een openbaar telecommunicatienet.

Ter herinnering : overeenkomstig het beginsel van de fiscale autonomie die aan de gemeenten is toegekend bij artikel 170, § 4, van de Grondwet, dat bepaalt dat de agglomeratie, de federatie van gemeenten en de gemeente over een autonome fiscale bevoegdheid beschikken, behoudens wanneer de wet uitzonderingen heeft bepaald of nadien bepaalt waarvan de noodzakelijkheid wordt aangetoond, heffen de gemeenten thans een belasting op masten, pylonen bestemd voor een globaal systeem van mobiele communicatie (G.S.M.) of elk ander systeem van uitzending en/of ontvangst van mobielecommunicatiesignalen.

Die belasting is daarenboven opgenomen in de inventaris van de belastingen die zijn toegestaan bij de omzendbrief over de begroting en een aanbevolen maximumtarief is daarin vermeld.

In de loop der jaren heeft zich echter een belangrijk contentieux ontwikkeld; men telt in die aangelegenheid immers talrijke geschillendossiers, zowel voor de burgerlijke als de administratieve rechtscolleges, en de meerderheid van de beslissingen die eruit voortvloeien, zijn nadelig voor de lokale besturen. Die situatie is bijgevolg niet gunstig voor de gemeentelijke financiën (financiële lasten voor de behandeling van de bezwaarschriften en het gerechtelijk contentieux, ontheffing, intrestlasten bij de terugbetaling van de belastingen, ...).

Krachtens artikel 170, § 2, van de Grondwet beschikt het Waalse Gewest over een identieke eigen fiscale bevoegdheid. Het is dus, los van zijn materiële bevoegdheid, bevoegd om elke belasting in te stellen, onder voorbehoud van de beperkingen ingesteld bij de Grondwet, de bijzondere wet betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, en de met toepassing daarvan aangenomen wetten.

Tot voor kort bleef er een onzekerheid bestaan over de mogelijkheid die de artikelen 97 en 98 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, die precies een dergelijke beperking inzake telecommunicatie instellen, lieten om de antennen te belasten die worden gebruikt door de operatoren van mobilofonienetten. Het Grondwettelijk Hof heeft, in zijn arrest 2011/189, niettemin gezegd voor recht dat artikel 98, § 2, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven “ de gemeenten niet verbiedt de economische activiteit van de telecomoperatoren die op het grondgebied van de gemeente verwezenlijkt wordt door de aanwezigheid op publiek of privaat domein van gsm-masten, -pylonen of -antennes die voor die activiteit worden aangewend, te belasten om budgettaire of andere redenen ”. De gemeenten kunnen in beginsel dus dergelijke belastingen vestigen. Het Hof van Cassatie heeft de lering van het arrest van het Grondwettelijk Hof in vier arresten van 30 maart 2012 tot de zijne gemaakt.

Die arresten zijn bij analogie van toepassing op het Waalse Gewest.

De Regering, die stabiele ontvangsten ten gunste van de gemeenten wil waarborgen, heeft zich in de loop van haar begrotingswerkzaamheden uitgesproken over de toekomst van die betwiste belastingheffing. Vanaf het begrotingsjaar 2014 zal het bijgevolg erom gaan een gewestelijke belasting te heffen op masten, pylonen of antennen bestemd voor de uitvoering van een mobiele telecommunicatieverrichting door de operator van een openbaar telecommunicatienet waarvan de opbrengst, dankzij specifieke dotaties en verhogingen van het Gemeentefonds, gedeeltelijk aan alle gemeenten zal toekomen.

De gemeenten, die van de plaatselijke belastingheffing op gsm-antennen afstand zullen doen, zullen aldus geen verlies van ontvangsten lijden ingevolge die afstand van de gemeentelijke belasting.

Het onderhavige ontwerp van decreet stelt een belasting in op masten, pylonen of antennen bestemd voor de uitvoering van een mobiele telecommunicatieverrichting door de operator van een openbaar telecommunicatienet, die de belastbare materie ervan vormen.

[...]

Ten slotte zullen de gemeenten een aanvullende belasting op de gewestelijke belasting kunnen vestigen, zodat de soortgelijke belastingen die zij thans heffen, zullen worden afgeschaft.

Het aantal zendplaatsen dat aan de belasting is onderworpen, wordt in het Waalse Gewest op 3000 geschat, zodat de decreetgever een initiële ontvangst van 24 000 000 euro verwacht, die vanaf 2014 de verhoging van het Gemeentefonds zoals gepland in dit ontwerp van decreet, mogelijk maakt' (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2013-2014, Doc. 4 - V a, Doc. 4 - V bcd, nr. 1, Bijlage 5, pp. 3 tot 5).

Tijdens de plenaire vergadering had de minister van Plaatselijke Besturen de betwiste belasting als volgt verantwoord :

‘ Tot besluit zal ik u spreken - en ik hoop niet te lang aan het woord te zijn geweest - over die fameuze belasting op de gsm-pylonen. Eerst een beetje context. Thans, ik heb niets uitgevonden, heffen de gemeenten belastingen op gsm-masten, -pylonen. Die belasting is trouwens opgenomen, dat weet u, in de inventaris van de belastingen die zijn toegestaan bij de omzendbrief over de begroting.

Men telt thans 186 gemeenten [...] die een belastingreglement hebben aangenomen. Het geraamde budget voor 2013 bedraagt iets meer dan 4 miljoen euro, zozeer zijn de gemeenten het moe om geschillenprocedures op te starten - hetgeen zeer veel kost - om te eisen wat hun verschuldigd is en zozeer voldoen de operatoren, die soms zelfs ertoe veroordeeld zijn te betalen, niet aan hun betalingsverplichtingen.

Ik heb het u gezegd, er is in de loop der jaren een belangrijk contentieux ter zake ontstaan, zowel voor de burgerlijke als de administratieve rechtscolleges. Die beslissingen zijn ruimschoots of in meerderheid ongunstig voor de gemeenten. Die situatie is niet gunstig voor de gemeentefinanciën. Omdat zij hun ontvangsten niet innen en omdat er financiële lasten zijn voor de behandeling van bezwaarschriften, gerechtelijk contentieux, ontheffingen,

intrestlasten. Nochtans heeft het Grondwettelijk Hof, in een beroemd arrest van 2011 - dat is het arrest nr. 189 -, voor recht gezegd dat de gemeenten op rechtmatige wijze die belasting kunnen innen. Het Hof van Cassatie heeft, in vier arresten, die lering van het Grondwettelijk Hof zelfs bevestigd.

Het Waalse Gewest van zijn kant beschikt, krachtens artikel 170 van de Grondwet, wel degelijk over een bevoegdheid ter zake. Dus, tegelijkertijd bezorgd het evenwicht van zijn eigen begroting te waarborgen - omdat er 10 miljoen euro wordt afgehouden door de grote kas, laten we daar geen geheim van maken -, maar ook met de wil de gemeentefinanciën een toekomst te geven, heeft het Waalse Gewest de inning van die belasting overgenomen.

Om elk misverstand uit de weg te ruimen, maakt die belasting thans deel uit van het begrotingsdecreet dat wij u ter stemming voorleggen; zij zal vervolgens, voor de komende jaren, worden gefinaliseerd in een voortdurend decreet dat u binnen enkele weken zal worden voorgelegd.

[...]

Het wordt de gemeenten verboden een soortgelijke belasting te heffen. U hebt gezegd dat wij terecht daartoe geen recht hebben en er zijn voor de Raad van State arresten geweest die in uw voordeel hebben gepleit wanneer een gemeente - ik geloof dat het, vreemd genoeg, de gemeente Hoi is - de omzendbrief over de begroting had aangevochten. Elk jaar keuren wij de omzendbrief over de begroting goed en sturen wij die naar de gemeenten. Geloof mij, ik zou het belang van de gemeenten niet inzien om in beroep te gaan tegen een mechanisme dat hun een ontvangst waarborgt, dat hun opcentiemen waarborgt voor een ontvangst die thans, enerzijds, onzeker is en, anderzijds, niet geïnd wordt ' (Waals Parlement, 2013-2014, *C.R.I.* nr. 7, plenaire vergadering van 11 december 2013, pp. 95-96).

[...]

B.5. Het vierde middel in de zaak nr. 6214 is afgeleid uit de schending, door de artikelen 144 tot 151 van het bestreden programmadecreet alsook door basisartikel 36 01 90 van Organisatieafdeling 17 van de als bijlage bij het decreet van het Waalse Gewest van 11 december 2014 gevoegde Algemene Ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2015, van de artikelen 41, 162 en 170, §§ 2 en 4, van de Grondwet. Volgens de verzoekende partij blijkt uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van het Waalse Gewest van 11 december 2013, waarnaar de decreetgever heeft verwezen om de bestreden decreten aan te nemen, duidelijk dat het door de decreetgever nagestreefde oogmerk erin bestaat belastingen die voordien gemeentelijk waren, in een gewestelijke belasting te consolideren, teneinde aan de gemeenten, door middel van een herverdeling via het Gemeentefonds, stabiele ontvangsten te waarborgen die de gemeentelijke belastingreglementen, die in meerderheid door de burgerlijke en administratieve rechtscolleges werden afgekeurd, niet waarborgden. Volgens de verzoekende partij kan dat middel de vernietiging van alle bestreden bepalingen met zich meebrengen.

B.6.1. De artikelen 41, eerste lid, eerste zin, 162, eerste lid, tweede lid, 2° en 6°, en vierde lid, en 170, §§ 2 en 4, van de Grondwet bepalen :

‘ Art. 41. De uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen worden door de gemeenteraden of de provincieraden geregeld volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld ’.

‘ Art. 162. De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld.

De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen :

[...]

2° de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald;

[...]

6° het optreden van de toezichhoudende overheid of van de federale wetgevende macht om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad.

[...]

Ter uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, regelt het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de voorwaarden waaronder en de wijze waarop verscheidene provincies, verscheidene bovengemeentelijke besturen of verscheidene gemeenten zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen. Evenwel kan aan verscheidene provincieraden, aan verscheidene raden van bovengemeentelijke besturen of aan verscheidene gemeenteraden niet worden toegestaan samen te beraadslagen ’.

‘ Art. 170. [...]

§ 2. Geen belasting ten behoeve van de gemeenschap of het gewest kan worden ingevoerd dan door een decreet of een in artikel 134 bedoelde regel.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt.

[...]

§ 4. 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.6.2. Het Hof is niet bevoegd om de bestreden bepalingen rechtstreeks te toetsen aan de artikelen 41, eerste lid, eerste zin, en 162, eerste lid, tweede lid, 2° en 6°, en vierde lid, van de Grondwet. Het onderzoekt het middel derhalve slechts in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 170 van de Grondwet.

B.7. Krachtens artikel 170, § 2, van de Grondwet beschikken de gewesten over een eigen fiscale bevoegdheid, behoudens wanneer de wet uitzonderingen heeft bepaald of nadien bepaalt waarvan de noodzakelijkheid wordt aangetoond.

B.8. Krachtens artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet kan de wet, ten aanzien van de belastingen die ten behoeve van een gemeente worden ingevoerd ‘ de uitzonderingen [bepalen] waarvan de noodzakelijkheid blijkt ’.

Overeenkomstig 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 wordt aangetoond.

B.9.1. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 170 van de Grondwet 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, 22 juli 1980, p. 2707. Zie ook : *ibid.*, p. 2708; *Hand.*, Senaat, 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 nevensgeschikte instellingen, de provincies en de gemeenten, het laatste woord bij de Staat ligt. Het is wat ik heb genoemd het reguleringsmechanisme ’ (*Hand.*, Senaat, 28 juli 1980, p. 2661).

B.9.2. Uit artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet volgt dat dat artikel aan de federale wetgever, wat de gemeentebelastingen betreft, de uitzonderingen voorbehoudt waarvan de noodzakelijkheid blijkt, zodat de gewesten slechts een regeling mogen aannemen die de bevoegdheid van de gemeenten tot het invoeren van een belasting zou beperken indien de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn vervuld.

Daartoe is vereist dat die regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de in het geding zijnde bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

B.10.1. Krachtens artikel 149 van het bestreden programmadecreet ‘ [mogen] de gemeenten [...] geen belasting heffen met eenzelfde voorwerp ’ en ‘ [worden] de gemeentelijke reglementen met betrekking tot een belasting met hetzelfde voorwerp [...] opgeheven ’.

Die bepaling heeft aldus tot doel en tot gevolg in het Waalse Gewest de bevoegdheid van de gemeenten om een belasting te handhaven of in te stellen op masten, pylonen of antennen bestemd voor de uitvoering, rechtstreeks met het publiek, van een mobiele telecommunicatieverrichting door de operator van een openbaar telecommunicatienet, op te heffen.

B.10.2. Uit de in B.2 en in B.3.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt daarenboven dat de decreetgever met de bestreden bepalingen ‘ een gewestelijke belasting ’ wenste ‘ te heffen op masten, pylonen of antennen bestemd voor de uitvoering van een mobiele telecommunicatieverrichting door de operator van een openbaar telecommunicatienet waarvan de opbrengst, dankzij specifieke dotaties en verhogingen van het Gemeentefonds, gedeeltelijk aan alle gemeenten zal toekomen ’ teneinde ‘ stabiele ontvangsten ten gunste van de gemeenten [te] waarborgen ’. Die nieuwe gewestbelasting vervangt dus de gemeentebelastingen die, volgens dezelfde parlementaire voorbereiding, aanleiding geven tot een belangrijk contentieux dat niet gunstig is voor de gemeentelijke financiën. De gewestbelasting is aldus onlosmakelijk verbonden met de afschaffing van de soortgelijke gemeentebelastingen en met de storting van een aanzienlijk deel van de opbrengst van die belasting aan de gemeenten. De artikelen 144 tot 151 van het bestreden programmadecreet vormen dus een ondeelbaar geheel.

B.10.3. Met die bepalingen, die een ondeelbaar geheel vormen, wenst het Waalse Gewest derhalve bestaande gemeentebelastingen te vervangen door een gewestbelasting met hetzelfde voorwerp en vervolgens de opbrengst van die gewestbelasting, via een verhoging van de ontvangsten van het Gemeentefonds, weer aan de gemeenten af te staan.

Gelet op het systeem dat door de bestreden bepalingen werd ingevoerd, beschikken de gemeenten niet meer over de mogelijkheid om een belasting te heffen op masten, pylonen of antennen bestemd voor de uitvoering van een mobiele telecommunicatieverrichting door de operator van een openbaar telecommunicatienet. Door de gemeentelijke fiscale autonomie te beperken, tast de decreetgever een bevoegdheid aan die door artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet aan de federale wetgever is voorbehouden.

B.11. Het Hof moet nog onderzoeken of de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn vervuld.

Nog afgezien van de vraag of een aanknopingspunt met een gewestbevoegdheid voorhanden is, zet de Waalse Regering niet uiteen en blijkt niet dat de bestreden artikelen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van een gewestbevoegdheid.

B.12. Daaruit volgt dat het vierde middel in de zaak nr. 6214 gegrond is en dat de artikelen 144 tot 151 van het bestreden programmadecreet alsook basisartikel 36 01 90 van Organisatieafdeling 17 van de als bijlage bij het decreet van het Waalse Gewest van 11 december 2014 gevoegde Algemene Ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor

het begrotingsjaar 2015, die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, moeten worden vernietigd ».

B.7. Bij het bestreden artikel 39 wordt artikel 149 van het decreet van 12 december 2014, dat door het Hof bij zijn arrest nr. 78/2016 is vernietigd, opgeheven. Bij het bestreden artikel 40 wordt artikel 150 van hetzelfde decreet, dat eveneens bij hetzelfde arrest is vernietigd, vervangen in de in B.2 vermelde bewoordingen.

De bestreden bepalingen vormen een onlosmakelijk geheel met de bepalingen van het programmadecreet van 12 december 2014 die door het Hof bij zijn voormelde arrest zijn vernietigd.

B.8. Daaruit volgt dat om dezelfde redenen als die welke de vernietiging van de artikelen 144 tot 151 van het decreet van het Waalse Gewest van 12 december 2014 hebben verantwoord, de aangevoerde middelen gegrond zijn en dat de artikelen 39 en 40 van het decreet van het Waalse Gewest van 17 december 2015 houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2016 alsook basisartikel 36 01 90 van Organisatieafdeling 17 van de als bijlage bij dat decreet gevoegde Ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2016, moeten worden vernietigd.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt de artikelen 39 en 40 van het decreet van het Waalse Gewest van 17 december 2015 houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2016 en basisartikel 36 01 90 van Organisatieafdeling 17 van de als bijlage bij dat decreet gevoegde Ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2016.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 17 november 2016.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels