

Rolnummer 6655
Arrest nr. 164/2018 van 29 november 2018

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over de artikelen 16 en 28 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 oktober 2007 betreffende de taxidiensten en de diensten van verhuur van wagens met chauffeur, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Luik, afdeling Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij vonnis van 20 april 2017 in zake de bvba « Fimaseb » tegen de stad Luik, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 2 mei 2017, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Luik, afdeling Luik, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Schenden de artikelen 16 en 28 van het Waalse decreet van 18 oktober 2007 betreffende de taxidiensten en de diensten van verhuur van wagens met chauffeur artikel 170, § 4, van de Grondwet in zoverre die bepalingen afbreuk doen aan de fiscale autonomie van de gemeenten door erin te voorzien dat de gemeenten enkel nog ten belope van een maximumbedrag van 600 euro belastingen op de taxidiensten kunnen heffen en dat, met betrekking tot de diensten voor het verhuren van wagens met chauffeur, geen enkele gemeentebelasting meer kan worden geheven, terwijl het bij artikel 170, § 4, van de Grondwet enkel aan de federale wetgever wordt voorbehouden om de uitzonderingen op het beginsel van de fiscale autonomie van de gemeenten te bepalen, waarvan de noodzakelijkheid blijkt, zodat de gewesten ter zake niet bevoegd zijn ?

Schenden de artikelen 16 en 28 van het Waalse decreet van 18 oktober 2007 betreffende de taxidiensten en de diensten van verhuur van wagens met chauffeur de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet in zoverre zij voorzien in een specifieke regeling voor de ondernemingen van diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur, die aan een gewestbelasting van maximaal 250 euro kunnen worden onderworpen terwijl de ondernemingen van taxidiensten aan een gemeentebelasting van maximaal 600 euro kunnen worden onderworpen, terwijl die diensten in artikel 1, 1° en 2°, van het decreet van 18 oktober 2007 in die zin worden beschreven dat zij objectief vergelijkbare kenmerken vertonen en terwijl de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van wagens met chauffeur gebruikmaken van hetzelfde soort van voertuigen en hetzelfde soort van vervoer kunnen verrichten, ook al is het werkterrein van de taxidiensten ruimer, en zich in een zelfde objectieve en onpersoonlijke situatie bevinden ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de bvba « Fimaseb », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J.-P. Douny, advocaat bij de balie te Luik;
- de stad Luik, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Delobbe, advocaat bij de balie te Luik;
- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. G. Generet, advocaat bij de balie te Brussel.

De stad Luik heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 25 september 2018 heeft het Hof, na de verslaggevers F. Daoût en T. Merckx-Van Goey te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 17 oktober 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 17 oktober 2018 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

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter, die een onderneming van taxidiensten exploiteert, betwist bij de Rechtbank van eerste aanleg Luik een belasting van 2 400 euro, voor het aanslagjaar 2013, die werd gevestigd met toepassing van het reglement betreffende de belasting op de exploitaties van taxidiensten voor de aanslagjaren 2010 tot 2013, dat door de gemeenteraad van de stad Luik op zijn zitting van 26 januari 2010 is goedgekeurd.

De verzoekende partij klaagt een verschil in behandeling aan tussen de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van wagens met chauffeur, terwijl het in beide gevallen gaat om het bezoldigd vervoer van personen door middel van voertuigen die hun ter beschikking worden gesteld waarbij, zonder objectieve redenen, afbreuk wordt gedaan aan de draagkracht van de eerste categorie van belastingschuldigen.

Wat betreft het middel dat uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet is afgeleid, is de verwijzende rechter van mening dat het van essentieel belang is het doel te kennen dat door de gemeente werd nagestreefd toen zij de in het geding zijnde belasting heeft gevestigd.

Hij merkt allereerst op dat de financiële situatie van de gemeente, die in de aanhef van het belastingreglement wordt beoogd, het bestaan van een belasting wellicht verantwoordt, maar niet de beperking van het toepassingsgebied van de aldus ingevoerde belasting verantwoordt. Die financiële reden maakt het niet mogelijk te verklaren waarom de betrokken belasting enkel verschuldigd is door de taxidiensten en niet door de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur.

Voor de verwijzende rechter voert de stad Luik het decreet van het Waalse Gewest van 18 oktober 2007 betreffende de taxidiensten en de diensten van verhuur van wagens met chauffeur aan. Zij voert aan dat het verschil in regeling zijn oorsprong in dat decreet vindt. Zij merkt op dat dat decreet tot gevolg heeft dat de bevoegdheid van de gemeenten om een belasting op de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur in te voeren wordt beperkt. De Waalse decreetgever heeft de fiscale autonomie van de gemeenten beperkt en afbreuk gedaan aan een bevoegdheid die bij artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet aan de federale wetgever is voorbehouden. De kwestie van de bevoegdheid van de gewesten, inzake de beperking van de fiscale autonomie van de plaatselijke besturen, moet worden onderzocht ten aanzien van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De verwijzende rechter vraagt zich immers af om welke redenen de Waalse wetgever de gemeenten de mogelijkheid heeft ontnomen om een belasting op de diensten voor het verhuren van wagens met chauffeur te heffen, en hun een specifieke en bevoorrechte regeling toe te kennen, door middel van een gewestbelasting die maximaal 250 euro bedraagt, terwijl hij zich bewust is van de concurrentie tussen die vermomde taxi's en de ondernemingen van taxidiensten. De parlementaire voorbereiding van het decreet biedt geen verantwoording voor het te dezen aangeklaagde verschil in behandeling tussen de taxidiensten, waarvoor de gemeenten in hun fiscale autonomie worden beperkt door een maximumbedrag van 600 euro, en de diensten voor het verhuren van wagens met chauffeur, waarvoor elke fiscale bevoegdheid aan de gemeenten wordt ontnomen.

De verwijzende rechter is bijgevolg van mening dat, voor de oplossing die aan het geschil moet worden gegeven, het van doorslaggevend belang is om de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen aan het Hof te stellen. Een ongrondwettigheid zou cascadegewijs afstralen op de latere bestuurshandelingen die er maar de uitvoering van zijn, zoals het betwiste belastingreglement dat op grond van het in het geding zijnde decreet is aangenomen.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de eisende partij voor de verwijzende rechter

A.1.1. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, preciseert de eisende partij voor de verwijzende rechter dat artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet aan de federale wetgever, inzake gemeentebelastingen, de uitzonderingen voorbehoudt waarvan de noodzakelijkheid blijkt; de gewesten mogen geen regelgeving aannemen die tot gevolg zou hebben dat de bevoegdheid van de gemeenten om een belasting in te voeren wordt beperkt. Die lering werd bevestigd door het Grondwettelijk Hof, met name in zijn arresten nrs. 19/2012, van 16 februari 2012, en 105/2015, van 16 juli 2015. Het Waalse Gewest kan dus geen afbreuk doen aan de fiscale bevoegdheden van een gemeente, tenzij de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bedoelde voorwaarden worden vervuld.

Bij het in het geding zijnde decreet heeft het Waalse Gewest de gemeenten hun fiscale autonomie met betrekking tot de belasting van de diensten voor het verhuren van wagens met chauffeur volledig ontnomen en heeft het hun autonomie met betrekking tot de belasting van de taxidiensten gedeeltelijk ontnomen. Het heeft artikel 170, § 4, van de Grondwet dus geschonden. In de parlementaire voorbereiding van het in het geding zijnde decreet wordt in dat verband geen enkele aanwijzing gegeven. De Waalse decreetgever heeft uiteenlopende regelgevingen willen vermijden door de bevoegdheid aan de gemeenten te laten, waarbij hij toch algemene exploitatievoorwaarden vaststelt die door de gemeenten in acht moeten worden genomen. De decreetgever heeft ook een juridisch kader willen creëren, dat onbestaande was, voor de diensten voor het verhuren van wagens met chauffeur.

Volgens de eisende partij voor de verwijzende rechter wordt de gemeentelijke autonomie aangetast. De in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bedoelde voorwaarden worden evenwel niet in acht genomen. De bij artikel 6, § 1, X, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de gewesten overgedragen bevoegdheid maakt het niet mogelijk aantastingen van de gemeentelijke fiscale autonomie te verantwoorden. Daarenboven biedt het feit dat het Waalse Gewest de betrokken sectoren aan een relatief gereguleerd kader wenst te onderwerpen, geen verklaring voor de aantasting van de gemeentelijke fiscaliteit. De fiscale autonomie wordt gedeeltelijk beknot voor de taxidiensten, aangezien de decreetgever het maximumbedrag van de belasting die door de gemeente kan worden geïnd, beperkt. Voor de diensten voor het verhuren van wagens met chauffeur werd de fiscale bevoegdheid de gemeenten daarentegen volledig ontnomen. De motieven voor die beperkingen, alsook de redenen voor de gedifferentieerde behandeling van beide diensten zijn volkomen onverklaarbaar. Ten slotte wordt niet aangetoond dat de weerslag van de in het geding zijnde decretale bepalingen op de aangelegenheid marginaal is. Zij hebben een impact op de fiscaliteit van de gemeenten en de wetgever geeft in dat verband geen enkele verantwoording.

De eisende partij voor de verwijzende rechter besluit dat de eerste prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord.

A.1.2. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, merkt de eisende partij voor de verwijzende rechter op dat de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van wagens met chauffeur gebruikmaken van hetzelfde type van voertuig en hetzelfde soort van vervoer kunnen verrichten. Zij bevinden zich dus in een zelfde objectieve en onpersoonlijke situatie. Er dient dus te worden nagegaan of het ingevoerde verschil in behandeling op een objectief criterium berust en of het redelijk verantwoord is. Bij gebrek aan vermelding in de parlementaire voorbereiding is die objectieve en redelijke verantwoording onbestaande. De Waalse decreetgever formuleert geen enkele overweging om de specifieke en bevoorrechte regeling te verantwoorden die aan de diensten voor het verhuren van wagens met chauffeur is toegekend, namelijk een belasting die zich tot maximaal 250 euro beperkt. Die voorkeursregeling is onverantwoord, met name ten aanzien van het nagestreefde doel van de Waalse decreetgever, die zich bewust is van de oneerlijke concurrentie die « vermomde taxi's » met de echte ondernemingen van taxidiensten kunnen aangaan.

De Waalse decreetgever heeft daarenboven tot doel de rendabiliteit en de solvabiliteit van de taxisector veilig te stellen. De in de in het geding zijnde bepalingen bedoelde regeling is volledig in tegenspraak met die doelstellingen. De eisende partij voor de verwijzende rechter besluit dat de tweede prejudiciële vraag eveneens bevestigend moet worden beantwoord.

Standpunt van de stad Luik, verwerende partij voor de verwijzende rechter

A.2.1. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, merkt de stad Luik op dat, volgens bepaalde auteurs, de bijzondere wetgever door artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen te wijzigen bij artikel 11 van de bijzondere wet van 13 juli 2001, heeft beslist dat de grondwetsbepalingen die dateren van vóór de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, niet als bevoegdheidverdelende regels konden worden beschouwd. De in artikel 170, § 4, van de Grondwet vervatte term « wet » beoogt zowel de wetten als de decreten en de ordonnanties. De stad Luik merkt op dat het Hof, bij zijn arrest nr. 89/2010 van 29 juli 2010, uitspraak heeft gedaan over een soortgelijk geval en dat het zich op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft gebaseerd. De gewesten zijn bevoegd inzake taxidiensten en diensten voor het verhuren van wagens met chauffeur. Alle voorwaarden waarin in dat verband is voorzien, worden te dezen vervuld, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State over het voorontwerp van decreet heeft opgemerkt.

A.2.2. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, merkt de stad Luik allereerst op dat de decreetgever, vanuit een bekommernis om strikte controle, heeft gewild dat de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur onder de gewestelijke overheid vallen. Vanaf het ogenblik waarop de gewestelijke overheden instaan voor het beheer van de vergunningen en de controle van die diensten, zijn de gewesten gerechtigd om zich de opbrengst van een belasting op die diensten voor te behouden. Het bedrag van de belasting wordt beperkt tot 250 euro.

Volgens de stad Luik omvat het bedrag van de gemeentebelasting op taxi's, die 600 euro bedraagt, tegelijk de afgifte van de exploitatie- en parkeervergunning, zoals de minister in de parlementaire voorbereiding in verband met artikel 16 van het voorontwerp heeft opgemerkt. De diensten voor het verhuren van wagens met chauffeur genieten geen parkeervergunning, zoals in artikel 29 van het ontwerp van decreet wordt aangegeven. Het jaarlijkse aanvullende bedrag van om en bij de 350 euro ten laste van de taxidiensten vindt dus een verantwoording in de parkeervergunning. De stad Luik besluit dat de tweede prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

Standpunt van de Waalse Regering

A.3. De Waalse Regering baseert zich op het arrest nr. 55/2017 van het Hof, van 11 mei 2017. Zij brengt in herinnering dat de bevoegdheid met betrekking tot het individueel bezoldigd personenvervoer over de weg een gewestbevoegdheid is en dat dus moet worden nagegaan of de betrokken aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling. Zij beklemtoont dat er een objectief verschil tussen de ondernemingen van taxidiensten en de ondernemingen van diensten voor het verhuren van wagens met chauffeur bestaat, dat rechtstreeks gevolgen heeft voor de problematiek van de belasting. De plaatselijke besturen beschikken immers over een bevoegdheid inzake taxi's en het is in dat opzicht dat de gemeenten ertoe gehouden zijn aan elke taxichauffeur die op hun grondgebied rijdt, een bekwaamheidsattest af te geven, mits de vereiste wettelijke voorwaarden worden nagegaan. In het algemeen zijn verschillende verplichtingen ten laste van de gemeenten om het beheer van de taxidiensten te verzekeren.

Ten slotte is het van belang erop te wijzen dat de gemeenten de verplichting hebben om op hun grondgebied voor taxi's bestemde parkeerplaatsen ter beschikking te stellen. Die verplichtingen bestaan niet voor het beheer van de diensten voor het verhuren van wagens met chauffeur. De gemeenten stellen die ondernemingen geen enkele parkeerplaats ter beschikking en hebben geen enkele verplichting inzake het beheer en de controle ervan. De verhuurde wagens met chauffeur mogen niet parkeren op de voor taxi's voorbehouden plaatsen. Dat criterium maakt het mogelijk een objectief onderscheid te maken tussen beide soorten van diensten. Dat onderscheid verantwoordt een gedifferentieerde behandeling wat de belasting betreft. Het is legitiem dat de belasting die door een gemeente kan worden opgelegd aan de taxi's die op haar grondgebied zijn gevestigd, hoger is dan de belasting die aan de diensten voor het verhuren van wagens met chauffeur wordt opgelegd. Aangezien de exploitatie van die laatste vennootschappen rechtstreeks afhangt van de gewestelijke overheid, is het legitiem dat de belasting eveneens afhangt van die overheid.

Daarenboven, wat de belasting op de taxidiensten betreft, heeft de wetgever het aan de gemeenten overgelaten om het bedrag van de belasting te bepalen, door enkel een maximumbedrag op te leggen. Zodoende heeft de decreetgever rekening willen houden met de bijzondere situatie van elke gemeente en met de grootte

van de last die het beheer van die dienst voor elk van hen inhoudt. De fiscale autonomie van de gemeenten wordt aldus gevrijwaard; op zijn minst is de afbreuk die aan die autonomie zou worden gedaan, marginaal en verantwoord.

Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, merkt de Waalse Regering op dat de « actieve » discriminatie betrekking heeft op de situatie waarin personen of categorieën van personen, zonder toelaatbare verantwoording, minder gunstig worden behandeld dan andere personen of categorieën van personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden. Om de reeds aangegeven redenen bevinden beide categorieën van ondernemingen zich in objectief verschillende situaties, aangezien taxiondernemingen grotere of minder grote kosten ten laste van de gemeenten genereren en als tegenprestatie exclusieve voordelen, met name voor het parkeren, genieten.

Antwoord van de stad Luik

A.4. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, antwoordt de stad Luik dat uit een vaste rechtspraak van het Hof blijkt dat de in het tweede lid van artikel 170, § 4, van de Grondwet vermelde term « wet » betrekking heeft op de federale wet. Artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 maakt het de gewesten en de gemeenschappen evenwel mogelijk uitzonderingen op de fiscale bevoegdheid van de gemeenten vast te stellen, voor zover de noodzakelijkheid ervan wordt aangetoond. In de voorliggende zaak is de stad Luik van mening dat een uitzondering noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest. De decreetgever wou immers een volledige en coherente wetgeving voor de taxi-exploitanten invoeren. Het is niet abnormaal dat hij de gemeenten heeft verboden een belasting op dat soort van exploitatie te heffen opdat zij het ingevoerde systeem niet geleidelijk afbreken door zonder enige samenhang uiteenlopende lokale belastingen op te leggen. Het Waalse Gewest, dat zich ervan bewust was dat het de gemeentelijke fiscale autonomie beperkte, heeft die beperking onontbeerlijk geacht voor de uitoefening van zijn bevoegdheden inzake de exploitatie van taxi's, maar het heeft de impact van die beperking willen verminderen door zich ertoe te beperken een maximumbedrag voor de eventuele gemeentebelastingen op de taxi-exploitanten vast te stellen, en daarbij te waarborgen dat de opbrengst van die belastingen toekomt aan de gemeenten. De beperking vindt ook haar oorsprong in de wil van het Waalse Gewest om de deur open te laten voor het sluiten van samenwerkingsakkoorden met de andere gewesten en dus om een zekere eenvormigheid van de fiscale wetgeving met betrekking tot die aangelegenheid op zijn grondgebied te kunnen waarborgen.

Een soortgelijke redenering kan worden gevolgd voor de huurauto's met chauffeur, waarbij het Waalse Gewest de rechtszekerheid wenst te waarborgen, oneerlijke concurrentie wenst te vermijden en de controle wenst te vergemakkelijken. Nog steeds vanuit een bekommernis om coherentie heeft het Waalse Gewest een maximumbedrag vastgesteld met betrekking tot de belasting op de exploitanten van huurauto's met chauffeur, met name teneinde het sluiten van toekomstige samenwerkingsakkoorden niet in gevaar te brengen. Aangezien het Waalse Gewest zich belast met de administratieve afhandeling en de afgifte van de vergunningen, is het normaal dat het zich de opbrengst van de belasting op die diensten voorbehoudt. De stad Luik merkt daarenboven op dat de voorwaarden voor een gedifferentieerde regeling en een marginale weerslag worden vervuld, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt.

Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, merkt de stad Luik op dat de decreetgever heeft gewild dat de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur onder de gewestelijke overheid vallen en zij beklemtoont dat de taxidiensten een meer lokale opdracht hebben, met name wegens de mogelijkheid die hun wordt geboden om te parkeren op de plaatsen waarin op de openbare weg is voorzien, terwijl de diensten van huurauto's met chauffeur eerder op het gehele grondgebied van het Waalse Gewest moeten worden verricht, naar gelang van de specifieke aanvragen van hun klanten en de voorwaarden met betrekking tot de exploitatie van een dergelijk voertuig. Het verschil in belasting is dus volkomen verantwoord.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen en de context ervan

B.1. De artikelen 3, 16, 18 en 28 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 oktober 2007 betreffende de taxidiensten en de diensten van verhuur van wagens met chauffeur (hierna : het decreet van het Waalse Gewest van 18 oktober 2007) bepalen :

« Art. 3. Niemand mag zonder voorafgaandelijke vergunning van het college een taxidienst uitbaten met één of meer voertuigen vanop de openbare weg of elke andere plaats die niet openstaat voor openbaar verkeer, gelegen op het grondgebied van het Waalse Gewest ».

« Art. 16. De op grond van artikel 3 afgeleverde vergunningen mogen aanleiding geven tot het innen van een jaarlijkse ondeelbare belasting ten laste van de natuurlijke of rechtspersoon die de vergunning gekregen heeft.

Die belasting wordt geïnd door de gemeente, binnen de perken en onder de voorwaarden bepaald door de Regering. Ze mag niet meer bedragen dan 600 euro per voertuig. De belasting bedoeld in dit artikel is verschuldigd voor het hele jaar, los van het ogenblik waarop de vergunning is afgeleverd. Ze is verschuldigd op 1 januari van het kalenderjaar of op het ogenblik van de afgifte van de vergunning.

De vermindering van het aantal voertuigen geeft niet aanleiding tot een teruggave van de belasting. Dat geldt eveneens voor de opschorting of de intrekking van een vergunning of voor het buiten werking stellen van één of meerdere voertuigen om welke reden ook.

Het indienen van een klacht heft de invorderbaarheid van de belasting niet op.

Bovenbedoeld maximumbedrag kan door de Waalse Regering aangepast worden aan de schommelingen van het indexcijfer der consumptieprijzen ».

« Art. 18. Niemand mag zonder voorafgaandelijke toelating van de Regering een dienst van verhuur van wagens met chauffeur met één of meerdere voertuigen uitbaten op het grondgebied van het Waalse Gewest.

De Regering bepaalt de voorwaarden waaronder een vergunning, afgeleverd door een ander Gewest, op het grondgebied van het Waalse Gewest geldig is ».

« Art. 28. De op grond van artikel 18 afgeleverde vergunningen mogen aanleiding geven tot het innen van een jaarlijkse en ondeelbare belasting ten laste van de natuurlijke of rechtspersoon houder van de vergunning.

Die belasting wordt door de Regering geïnd op de wijze en volgens de voorwaarden die zij bepaalt. Ze mag niet meer bedragen dan 250 euro. De belasting bedoeld in dit artikel is

verschuldigd voor het hele jaar, los van het ogenblik waarop de vergunning is afgeleverd. Ze is verschuldigd op 1 januari van het kalenderjaar of op het ogenblik van de afgifte van de vergunning.

De vermindering van het aantal voertuigen geeft niet aanleiding tot een terugbetaling van de belasting. Dat geldt eveneens voor de opschorting of de intrekking van een vergunning of voor de buitenwerkingstelling van één of meerdere voertuigen om welke reden ook.

Het indienen van een klacht heft de invorderbaarheid van de belasting niet op.

Bovenbedoeld maximumbedrag kan door de Waalse Regering aangepast worden aan de schommelingen van het indexcijfer der consumptieprijzen ».

B.2. Uit de parlementaire voorbereiding met betrekking tot het in het geding zijnde decreet blijkt dat de decreetgever de bevoegdheden ten uitvoer heeft willen leggen die aan het Waalse Gewest zijn toegekend bij artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat betreft het taxivervoer en het verhuren van auto's met chauffeur.

Uit die parlementaire voorbereiding blijkt tevens dat de decreetgever, enerzijds, een kader heeft willen vaststellen voor het verhuren van voertuigen met chauffeur die, bij ontstentenis van reglementering :

« een bron van oneerlijke concurrentie vormen ten koste van de taxiondernemingen die hunnerzijds onderworpen zijn aan de talrijke wettelijke en reglementaire verplichtingen die voortvloeien uit de wet van 27 december 1974 en de uitvoeringsbesluiten ervan.

De ontstentenis van een reglementering maakt elke controle onmogelijk van sommige van die diensten die in werkelijkheid vermomde taxidiensten zijn.

Het onderhavige ontwerpdecreet strekt ertoe die lacunes weg te werken : het onderwerpt die diensten aan een voorafgaandelijke administratieve vergunning, alsook aan een eigen reglementering » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2006-2007, nr. 640/1, p. 3).

De decreetgever heeft, anderzijds, de oneerlijke concurrentie in de sector van het taxivervoer willen bestrijden :

« De sector wil met name de strijd aanbinden tegen de moeskopperij, een praktijk die, voor een exploitant, erin bestaat te stationeren of rond te rijden in een andere gemeente dan die welke de exploitatievergunning heeft verleend en zulks teneinde klanten te vinden » (*ibid.*, p. 2).

In die parlementaire voorbereiding wordt ook vermeld :

« De gemeenten stellen de voorwaarden vast inzake de exploitatie van het taxivervoer en zij verlenen de exploitatievergunningen. De gemeenten houden evenwel alleen rekening met hun eigen belang zonder de situatie in de omliggende gemeenten te kennen. Sommige gemeenten verlenen aldus talrijke exploitatievergunningen, zonder enig verband met hun bevolking, noch met het te verzekeren vervoer, waarbij zij alleen oog hebben voor het voordeel van een fiscale heffing. De exploitanten trachten hun vergunning dan te valoriseren op het grondgebied van de naburige gemeenten.

De bepalingen van de wet van 27 december 1974 blijken ontoereikend om het hoofd te bieden aan die oneerlijke concurrentie, waardoor sommige exploitanten soms in een kritieke situatie zijn terechtgekomen.

Het onderhavige ontwerpdecreet strekt ertoe op dat gebied opnieuw in zekere mate orde op zaken te stellen door aan de Waalse Regering de zorg over te laten sommige exploitatievoorwaarden vast te stellen die de gemeenten moeten naleven, alsook criteria die toelaten het aantal door de gemeenten verleende vergunningen te beperken.

Bovendien zullen de vergunningen om taxivervoer te exploiteren, die door de gemeenten worden verleend, voortaan worden onderworpen aan een goedkeuringstoezicht door de Waalse Regering. De gemeenten zijn immers het meest geschikt om de noden in te schatten, openbare onderzoeken uit te voeren, te beslissen over de standplaatsen, enz. Maar het blijkt belangrijk dat zij worden begeleid door de Regering. Bovendien zal de Waalse Regering een betere gesprekspartner zijn in de betrekkingen met de andere gewesten om tot een samenwerkingsakkoord te komen.

De belasting wordt, zoals in het verleden, geheven door de gemeente in haar voordeel. Daar de vergunningen voor de exploitatie van taxi's worden verleend door de gemeenten, zoals in het onderhavige ontwerpdecreet wordt bepaald, kunnen zij terecht de opbrengsten van de belasting ontvangen. De decreetgever is niettemin van mening dat het maximumbedrag van de belasting dient te worden beperkt, teneinde te voorkomen dat overdreven grote bedragen het bestaan van die diensten, die onder de bevoegdheid van het gewest vallen, in het gedrang kunnen brengen. De beperking van de bedragen zal bovendien het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de gewesten inzake het taxivervoer kunnen bevorderen. Er zij opgemerkt dat die beperking, die slechts een specifieke belasting beoogt, een beperkte impact zal hebben op de gemeentelijke fiscaliteit » (*ibid.*, pp. 3 en 4).

Ten slotte heeft de decreetgever zijn eigen regels willen vaststellen :

« Bovendien dient te worden gewezen op een verouderde federale reglementering, die alleen nog in het Waalse Gewest wordt toegepast. Bijgevolg doet de afwezigheid van een specifieke wetgeving werkelijke problemen rijzen » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2006-2007, nr. 640/3, p. 3).

Ten aanzien van de draagwijdte van de prejudiciële vragen

B.3. De twee prejudiciële vragen hebben betrekking op de grondwettigheid van de artikelen 16 en 28 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 oktober 2007.

B.4. Uit de feiten van het aan de verwijzende rechter voorgelegde geschil blijkt dat een onderneming van taxivervoer de betaling betwist van een belasting die is geheven met toepassing van een gemeentelijk belastingreglement van de stad Luik van 26 januari 2010 betreffende de belasting op de exploitatie van taxivervoer, waarvan artikel 16 van het in het geding zijnde decreet de wettelijke grondslag vormt.

Het Hof bepaalt de draagwijdte van de prejudiciële vragen rekening houdend met het onderwerp van het voor de verwijzende rechter hangende geschil en met de motivering van de verwijzingsbeslissing.

Artikel 28 van het in het geding zijnde decreet betreft de belasting in verband met de vergunning voor het exploiteren van een dienst van verhuur van voertuigen met chauffeur door middel van één of meer voertuigen op het grondgebied van het Waalse Gewest, bedoeld in artikel 18 van het in het geding zijnde decreet. Die bepaling maakt niet het voorwerp uit van het voor de verwijzende rechter hangende geschil.

Het Hof beperkt het onderzoek van de twee prejudiciële vragen tot artikel 16 van het in het geding zijnde decreet.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.5. In de eerste prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van artikel 16 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 oktober 2007 met artikel 170, § 4, van de Grondwet, in zoverre die bepaling afbreuk zou doen aan de fiscale autonomie van de gemeenten door erin te voorzien dat de gemeenten enkel nog ten belope van een maximumbedrag van 600 euro belastingen op de taxidiensten kunnen heffen, terwijl artikel 170, § 4, van de Grondwet enkel aan de federale wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om de uitzonderingen op het beginsel van de fiscale autonomie van de

gemeenten te bepalen, waarvan de noodzakelijkheid blijkt, zodat de gewesten ter zake niet bevoegd zijn.

B.6.1. 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.6.2. 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.6.3. 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).

De eerste minister heeft die regel 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 nevengeschikte

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.6.4. 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.7.1. Door de gemeenten toe te staan een belasting te innen in verband met het verlenen van een vergunning om een taxidienst uit te baten, binnen de perken en onder de voorwaarden die door de Regering worden vastgesteld en ten belope van een maximumbedrag van 600 euro, beperkt artikel 16 van het in het geding zijnde decreet de autonomie waarover de gemeenten in fiscale zaken genieten.

B.7.2. De decreetgever dient, op dat punt, zijn optreden te rechtvaardigen door een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden waarvan de noodzakelijkheid moet worden aangetoond voor de uitoefening van eigen gewestelijke bevoegdheden.

B.7.3. Zoals blijkt uit de in B.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding heeft de decreetgever geoordeeld dat de in het geding zijnde bepaling een noodzakelijk instrument vormde om de bevoegdheden van het Waalse Gewest inzake taxivervoer ten uitvoer te leggen die zijn toegekend bij artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bepaalt :

« Art. 6.§ 1. De aangelegenheden bedoeld in artikel 39 van de Grondwet zijn : [...]

X. Wat de openbare werken en het vervoer betreft :

[...]

8° het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer, het taxivervoer en het verhuren van auto's met chauffeur; [...] ».

De decreetgever wilde, bij de uitoefening van die gewestbevoegdheid, de strijd aanbinden tegen de oneerlijke concurrentie in de sector van het taxivervoer, door een kader te scheppen voor de gemeentelijke fiscaliteit in die sector, teneinde de leefbaarheid ervan te vrijwaren.

Artikel 16 van het in het geding zijnde decreet voorziet in geen enkele verplichting om een gemeentelijke belasting in te voeren, maar legt het kader vast van de fiscale bevoegdheid van de gemeente door met name erin te voorzien dat de belasting niet meer zal mogen bedragen dan 600 euro per voertuig.

In het kader van een regeling die de samenhang van de sector van het taxivervoer en de doeltreffendheid van de strijd tegen de oneerlijke concurrentie in die sector moet waarborgen, vermocht de decreetgever het noodzakelijk te achten een kader vast te stellen voor de gemeentelijke fiscaliteit door met name het maximumbedrag van de belasting te bepalen, aangezien de praktijk had aangetoond dat de uitoefening van de fiscale bevoegdheid van de gemeenten, in die sector, kon leiden tot een verscherpte concurrentie die het algemeen belang schaadt.

B.7.4. Artikel 16 van het in het geding zijnde decreet blijkt dus noodzakelijk voor de uitoefening van de bevoegdheid inzake taxivervoer zoals bedoeld in artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

B.7.5. Uit de in B.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt overigens dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling voor de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid marginaal zijn.

B.8. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.9. De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 16 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 oktober 2007 met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre het de gemeenten toestaat een gemeentelijke belasting te heffen van een maximumbedrag van 600 euro ten laste van de ondernemingen voor taxivervoer, terwijl artikel 28 van dat decreet voorziet in een specifieke regeling voor de ondernemingen voor het verhuren van voertuigen met chauffeur, die kunnen worden onderworpen aan een gewestbelasting van een maximumbedrag van 250 euro.

B.10. Artikel 1 van het in het geding zijnde decreet definieert de taxidiensten en de diensten van het verhuren van wagens met chauffeur als volgt :

« Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder :

1° taxidiensten : de diensten die met chauffeur zorgen voor het bezoldigde vervoer van personen in auto's en die aan alle volgende voorwaarden voldoen :

- het voertuig van het type wagen, auto voor dubbel gebruik of minibus in de zin van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen, is, naar constructie en uitrusting, geschikt voor het vervoer van ten hoogste negen personen - de chauffeur inbegrepen - en is daartoe bestemd;

- het voertuig wordt ter beschikking van het publiek gesteld, hetzij op een bepaalde standplaats op de openbare weg in de zin van het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer, hetzij op eender welke andere plaats die niet voor het openbaar verkeer is opengesteld;

- het voertuig en niet elk van de plaatsen ervan wordt ter beschikking gesteld;

- de bestemming wordt door de cliënt bepaald;

2° diensten voor de verhuur van wagens met chauffeur : de diensten voor het bezoldigd vervoer van personen in auto's die noch taxidiensten noch collectieve taxidiensten zijn en die verzorgd worden door voertuigen die, naar constructie en uitrusting, geschikt zijn voor het vervoer van ten hoogste negen personen - de chauffeur inbegrepen - en die daartoe bestemd zijn en aan één van de volgende voorwaarden voldoen :

- de wagen wordt ter beschikking van het publiek gesteld ofwel met het oog op een ceremonie, ofwel met het oog op een minimum drie uur durende verplaatsing;

- de wagen wordt voorbehouden voor het vervoer van klanten van een welbepaald hotel;

- de wagen wordt ter beschikking gesteld van een welbepaalde persoon bij een contract dat betrekking heeft op een geheel van prestaties die verricht moeten worden tijdens een periode van minstens zeven opeenvolgende dagen;

[...] ».

B.11. In tegenstelling tot de diensten van het verhuren van voertuigen met chauffeur, kunnen de taxidiensten worden aangeboden vanuit standplaatsen op de openbare weg. De vergunning voor het uitbaten van een taxidienst, die wordt verleend volgens het openbare nut van de dienst, binnen de perken bepaald door de Regering (artikel 5 van het in het geding zijnde decreet), bevat de toelating om te stationeren op de openbare weg. Artikel 17 van het in het geding zijnde decreet bepaalt immers :

« Elke uitbater die van het college de toelating krijgt om een taxidienst uit te baten, krijgt de toelating om zijn voertuigen waarvoor de vergunning is afgeleverd overeenkomstig de bepalingen van artikel 4 te stationeren op eender welke standplaats op de openbare weg die voorbehouden wordt voor de taxi 's en vrij is of op eender welke standplaats die niet op de openbare weg gelegen is maar waarvan hij eigenaar is of het genot heeft.

Het aantal voertuigen dat aanwezig is op een bepaalde standplaats op de openbare weg mag in geen geval het aantal voorziene standplaatsen overschrijden ».

Artikel 29 van het in het geding zijnde decreet bepaalt dat de uitbater die van de Regering de toelating krijgt om een dienst van verhuur van wagens met chauffeur uit te baten zijn voertuigen die niet in bedrijf zijn daarentegen enkel mag stationeren op standplaatsen die niet op de openbare weg gelegen zijn en die zich bevinden binnen in een gebouw of een garage waarvan de uitbater van de dienst eigenaar is of waarover hij beschikt en die de bedrijfszetel van de onderneming uitmaakt.

Uit de parlementaire voorbereiding betreffende artikel 16 van het in het geding zijnde decreet blijkt eveneens dat de gemeentelijke belasting op de taxidiensten is verbonden met de exploitatievergunning en met de toelating om op de openbare weg te stationeren :

« De unieke vergunning voor het exploiteren en stationeren leidt tot de inning van een unieke belasting door de gemeente. Het verlenen van de vergunning om een dienst te exploiteren, houdt immers de toelating in om te stationeren op eender welke parkeerplaats die is voorbehouden voor taxi's en die op de openbare weg is gelegen; het begrip belasting en overbelasting dat voortvloeit uit het vroegere onderscheid tussen de exploitatievergunning en de toelating om te stationeren, is bijgevolg niet langer verantwoord » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2006-2007, nr. 640/1, p. 7).

B.12. Door de gemeenten toe te staan een belasting te heffen van een maximumbedrag van 600 euro wanneer zij een vergunning verlenen voor het aanbieden van een dienst van taxivervoer, terwijl de vergunning voor het exploiteren van een dienst van het verhuren van voertuigen met chauffeur door middel van één of meer voertuigen, die door de Waalse Regering werd verleend, overeenkomstig artikel 18 van het in het geding zijnde decreet, aanleiding kan geven tot de heffing van een gewestbelasting van een maximumbedrag van 250 euro, voert artikel 16 van het in het geding zijnde decreet een verschil in behandeling in tussen de exploitanten van een taxidienst en de exploitanten van een dienst voor het verhuren van voertuigen met chauffeur.

B.13. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Artikel 172 van de Grondwet is een bijzondere toepassing van dat beginsel in fiscale aangelegenheden.

Het gelijkheidsbeginsel in fiscale zaken verbiedt de wetgever niet om sommige belastingplichtigen verschillend te behandelen, op voorwaarde dat het aldus ingevoerde verschil in behandeling redelijk kan worden verantwoord.

B.14. Het in B.12 vermelde verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk de geëxploiteerde dienst : een taxidienst, enerzijds, en een dienst van het verhuren van voertuigen met chauffeur, anderzijds. Dat verschil is redelijk verantwoord door het feit dat de door de taxidiensten gebruikte voertuigen op de openbare weg mogen stationeren, in tegenstelling tot de voertuigen die niet in bedrijf zijn, gebruikt door de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur, zoals aangegeven in B.11. De exploitatievergunning die door de gemeente aan een taxidienst wordt verleend, omvat dus ook de toelating om op de openbare weg te stationeren.

De belasting is overigens niet onevenredig. Het bedrag ervan is immers beperkt tot 600 euro per voertuig. Dat bedrag kan niet worden beschouwd als onredelijk ten aanzien van het nagestreefde doel.

Hieruit vloeit voort dat het in B.12 vermelde verschil in behandeling niet zonder redelijke verantwoording is.

B.15. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 16 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 oktober 2007 betreffende de taxidiensten en de diensten van verhuur van wagens met chauffeur schendt niet artikel 170, § 4, noch de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 29 november 2018.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût