

Rolnummer : 192

Arrest nr. 26/91  
van 16 oktober 1991

A R R E S T

---

In zake : de prejudiciële vraag gesteld door de Raad van State bij arrest van 24 april 1990 in zake de gemeente Lanaken tegen de Vlaamse Gemeenschap.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters J. DELVA en I. PETRY,  
en de rechters J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS, L. DE GREVE, K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS, M. MELCHIOR, H. BOEL, L. FRANCOIS en P. MARTENS,  
bijgestaan door de griffier L. POTOMS,  
onder het voorzitterschap van voorzitter J. DELVA,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*

\*



**I. ONDERWERP**

Bij arrest van 24 april 1990 heeft de vierde kamer van de Raad van State volgende prejudiciële vraag aan het Arbitragehof gesteld :

" Houdt de wet van 16 augustus 1971, in zoverre zij goedkeuring verleent aan punt XI van het Protocol, gevoegd bij de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden tot het vermijden van dubbele belasting op het gebied van belastingen naar het inkomen en naar het vermogen en tot het vaststellen van enige andere regelen verband houdende met de belastingheffing, ondertekend te Brussel op 19 oktober 1970, luidens welke de bepaling van artikel 15, § 3, 1°, niet van toepassing is op personen die de Nederlandse nationaliteit bezitten en na 1 januari 1970 hun woonplaats van Nederland naar België hebben overgebracht, in strijd met de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet, een ongeoorloofde discriminatie in ? "

**II. FEITEN EN VOORAFGAANDE RECHTSPLEGING**

De gemeenteraad van Lanaken besloot op 13 december 1983 voor het dienstjaar 1984 een "belasting op de niet-fiscale verblijfhouders" ten bedrage van 50.000 fr. in te voeren. De gemeenteraad ging daarbij uit van de overweging dat een aantal van de betreffende personen gebruik maken van de collectieve voorzieningen doch geen aanvullende belasting op de personenbelasting betalen indien zij in het buitenland aangeslagen worden in de inkomstenbelasting.

De Limburgse bestendige deputatie verleende op 26 januari 1984 een ongunstig advies, verwijzend naar de internationale verdragen waarin wordt gesteld dat geen aan de personenbelasting gelijkaardige belastingen mogen worden gevestigd door lokale overheden ten laste van de niet-fiscale verblijfhouders.

De Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden deelde op 13 maart 1984 aan de bestendige deputatie mee dat de belastingverordening van de gemeente Lanaken niet voor goedkeuring in aanmerking kon komen aangezien de betrokken verordening in strijd is met de internationale verdragen inzake inkomstenbelastingen en derhalve niet toegepast kan worden op niet-fiscale verblijfhouders die belastingplichtigen zijn in een land waarmee een overeenkomst tot vermindering van dubbele belastingheffing werd gesloten.

De gemeente Lanaken diende op 16 mei 1984 bij de Raad van State een verzoekschrift in waarin de vernietiging wordt gevorderd van het besluit van de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden van 13 maart 1984.

Bij arrest van 30 januari 1990 besloot de Raad van State de debatten te heropenen teneinde de partijen in de mogelijkheid te stellen hun standpunt te bepalen over de vraag of het niet aan het Arbitragehof toekomt de bij wet bekrachtigde verdragsbepaling waarvan de verzoekende partij de ongrondwettigheid aanvoert, aan de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet te toetsen.

Bij arrest van 24 april 1990 heeft de Raad van State vervolgens de hierboven vermelde prejudiciële vraag aan het Hof gesteld.

### III. RECHTSPLEGING VOOR HET HOF

De prejudiciële vraag is bij het Hof aanhangig gemaakt door verzending van een expeditie van vermelde verwijzingsbeslissing die op 15 mei 1990 ter griffie is ontvangen.

Bij beschikking van 15 mei 1990 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel van het Hof aangewezen conform de artikelen 58 en 59, tweede en derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben op 23 mei 1990 geoordeeld dat er geen toepassing diende te worden gemaakt van de artikelen 71 en 72 van de organieke wet.

Van de verwijzingsbeslissing is conform artikel 77 van de organieke wet kennis gegeven bij ter post aangetekende brieven van 29 mei 1990.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 juni 1990.

De gemeente Lanaken heeft op 28 juni 1990 een memorie ingediend.

Bij beschikkingen van 7 november 1990 en 30 april 1991 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 15 mei 1991 en 15 november 1991.

Bij beschikking van 16 januari 1991 is rechter P. MARTENS aangewezen als lid van de zetel, naar aanleiding van de toetreding tot het emeritaat van voorzitter J. SAROT en de verkiezing tot voorzitter van mevrouw I. PETRY.

Bij beschikking van 30 april 1991 heeft voorzitter J. DELVA de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van 30 april 1991 heeft het Hof :

- beslist dat de zaak niet in gereedheid is en dat ambtshalve lijkt te moeten worden onderzocht de bevoegdheid van het Hof om te antwoorden op een prejudiciële vraag betreffende een wet waarbij een verdrag instemming verkrijgt, wanneer de schending van de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet wordt aangevoerd ;
- de partij verzocht daaromtrent een memorie neer te leggen tegen uiterlijk 31 mei 1991.

Van die beschikking is kennis gegeven aan de gemeente Lanaken bij ter post aangetekende brief van 2 mei 1991.

De gemeente Lanaken heeft een memorie ingediend op 15 mei 1991.

Bij beschikking van 22 mei 1991 heeft het Hof beslist dat de zaak in gereedheid is en heeft het de terechtzitting vastgesteld op 11 juni 1991.

Van die beschikking is kennis gegeven aan de gemeente Lanaken bij ter post aangetekende brief van 23 mei 1991.

Bij beschikking van 5 juni 1991 heeft het Hof de terechtzitting verdaagd tot 12 juni 1991.

Van die beschikking is kennis gegeven aan de gemeente Lanaken bij ter post aangetekende brief van 5 mei 1991.

Ter terechtzitting van 12 juni 1991 :

- hebben de rechters-verslaggevers L. DE GREVE en P. MARTENS verslag uitgebracht ;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

**IV. DE BELGISCH-NEDERLANDSE BELASTINGOVEREENKOMST VAN 19 OKTOBER 1970**

1. De Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden "tot het vermijden van dubbele belasting op het gebied van de belastingen naar het inkomen en naar het vermogen en tot het vaststellen van enige andere regelen verband houdende met de belastingheffing", en het Protocol, dat een integrerend deel van de Overeenkomst vormt, werden ondertekend op 19 oktober 1970.

De wet houdende goedkeuring van de Overeenkomst en van het Protocol dateert van 16 augustus 1971. Het enig artikel van deze wet bepaalt :

" De Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden tot het vermijden van dubbele belasting op het gebied van belastingen naar het inkomen en naar het vermogen en tot het vaststellen van enige andere regelen verband houdende met de belastingheffing en het Protocol, ondertekend te Brussel op 19 oktober 1970, zullen volkomen uitwerking hebben. "

De bekrachtigingsoorkonden werden uitgewisseld in Den Haag op 16 september 1971.

Overeenkomstig de bepalingen van artikel 31, § 2, van de Overeenkomst is de Overeenkomst op 1 oktober 1971 in werking getreden.

De goedkeuringswet, de Overeenkomst en het Protocol werden in het Belgisch Staatsblad van 25 september 1971 bekendgemaakt.

2. In afwijking van artikel 15, § 1 en § 2, van de Overeenkomst waarbij als regel wordt gesteld dat de inkomsten uit niet-zelfstandige arbeid worden belast in de Staat waar de dienstbetrekking wordt uitgeoefend, bepaalt artikel 15, § 3, 1°, van de Overeenkomst, dat "salarissen, lonen en andere soortgelijke beloningen verkregen door een persoon die als grensarbeider in de grensstreek van een van de Staten werkzaam is en zijn duurzaam tehuis in de grensstreek van de andere Staat heeft, alwaar hij gewoonlijk dagelijks of ten minste eenmaal per week terugkeert, slechts in laatstbedoelde Staat belastbaar zijn".

Luidens punt XI van het Protocol is artikel 15, § 3, 1°, niet van toepassing "op personen die de



Nederlandse nationaliteit bezitten en na 1 januari 1970 hun woonplaats van Nederland naar België hebben overgebracht".

**V. IN RECHTE**

- A -

A.1. In haar memorie van 28 juni 1990 stelt de gemeente Lanaken dat punt XI van het Protocol, gevoegd bij de Belgisch-Nederlandse belastingovereenkomst, waarbij artikel 15, § 3, 1°, van die overeenkomst buiten toepassing wordt verklaard voor personen "die de Nederlandse nationaliteit bezitten en na 1 januari 1970 hun woonplaats van Nederland naar België hebben overgebracht", in strijd is met de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet, om volgende redenen :

" Dat deze afwijking uitsluitend voor Nederlanders geldt en niet wederkerig (Belgen wonende in Nederland) ; dat dergelijke uitzonderingsbepaling evenmin voorkomt in de gelijkaardige overeenkomsten met de Bondsrepubliek Duitsland en Frankrijk ;

Overwegende dat artikel 112 van de Grondwet, dat het beginsel van de gelijkheid voor de belastingwet tot uitdrukking brengt, een bijzondere toepassing vormt van artikel 6 van de Grondwet, waarin het beginsel van de gelijkheid van de Belgen voor de wet in het algemeen is verwoord ; "

A.2. In haar memorie van 15 mei 1991, ingediend ingevolge de beschikking van het Hof van 30 april 1991, schrijft de gemeente Lanaken het volgende :

" Overwegende dat de Raad van State, afdeling administratie, in het arrest nr. 33.905 van 30 januari 1990, in onderhavige zaak, waarbij bevolen

werd de debatten te heropenen, duidelijk aangeeft dat verdragen waardoor Belgen persoonlijk zouden kunnen gebonden worden, krachtens artikel 68, tweede lid, van de Grondwet eerst gevolg hebben nadat zij instemming van de Kamers hebben verkregen, en dat het verdrag van 19 oktober 1970 waarop verwerende partij zich beroept en het bij dat verdrag gevoegde protocol waarvan ons bestuur, verzoekende partij, de ongrondwettigheid aanvoert, bekrachtigd werden bij de wet van 16 augustus 1971 ;

Overwegende dat derhalve bij gewone wet (dd 16.8.1971) een ongelijke behandeling wordt toegestaan en dat het Hof als zodanig wel degelijk bevoegd is de bij wet bekrachtigde verdragsbepaling, waarvan ons bestuur de ongrondwettigheid aanvoert, te toetsen aan de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet ;

Om deze redenen is de gemeente Lanaken van oordeel dat het Arbitragehof bevoegd is te antwoorden op de prejudiciële vraag gesteld door de Raad van State, afdeling administratie, bij arrest nr. 34.796 van 24 april 1990. "

- B -

### **Ten aanzien van de bevoegdheid van het Hof**

- B.1. Artikel 107ter, § 2, tweede lid, 2°, van de Grondwet bepaalt dat het Hof bij wege van arrest uitspraak doet over de schending door een wet, een decreet of een in artikel 26bis bedoelde regel, van de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet.

Luidens het derde lid van dezelfde paragraaf kan

een zaak bij het Hof worden aanhangig gemaakt door iedere bij de wet aangewezen overheid, door ieder die doet blijken van een belang of, prejudicieel, door ieder rechtscollege.

Wat de omvang van de grondwettigheidstoetsing betreft, wordt geen onderscheid gemaakt naargelang een overheid, iemand die van een belang doet blijken of een rechtscollege zich tot het Hof wendt.

- B.2. Naar luid van artikel 107ter, § 2, eerste lid, van de Grondwet worden de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof door de wet bepaald. Die bepaling is ten uitvoer gelegd door de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof. In titel I van de wet, die betrekking heeft op de bevoegdheid van het Hof, regelt hoofdstuk I de beroepen tot vernietiging (artikelen 1 tot 25), hoofdstuk II de prejudiciële vragen (artikelen 26 tot 30). Die bepalingen maken evenmin enig onderscheid, ten aanzien van de aan het Hof toegewezen bevoegdheid om wettelijke normen aan de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet te toetsen, naargelang een zaak bij het Hof door een beroep tot vernietiging dan wel door een prejudiciële vraag is aangebracht.

Artikel 3, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 erkent uitdrukkelijk de bevoegdheid van het Hof om uitspraak te doen op beroepen tot vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 26bis van de Grondwet bedoelde regel waardoor een verdrag instemming verkrijgt.

Luidens artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 doet het Arbitragehof, bij wijze van

prejudiciële beslissing, uitspraak bij wege van arrest op vragen omtrent de schending door een wet, een decreet of een in artikel 26bis van de Grondwet bedoelde regel van een grondwettelijke bevoegdheidsregel of van de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet.

Die bepaling sluit geenszins wetten, decreten of ordonnanties uit waardoor een verdrag instemming verkrijgt.

- B.3. Weliswaar verkort artikel 3, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, in afwijking van de algemene regel opgenomen in § 1, tot zestig dagen de termijn voor een beroep tot vernietiging van een wet, decreet of ordonnantie waardoor een verdrag instemming verkrijgt. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat die kortere termijn beoogt "de zekerheid en de stabiliteit van de internationale betrekkingen te waarborgen" (Gedr. St. Senaat, 1981-1982, nr. 246/1, p. 6; nr. 246/2, pp. 40, 52, 105). Die doelstelling zou worden miskend indien het Hof zonder tijdsbeperking, bij een arrest dat een absoluut gezag van gewijsde erga omnes heeft, een wet die in de Belgische rechtsorde uitwerking geeft aan een bepaling van het internationaal verdragsrecht zou kunnen vernietigen.

Op zichzelf geldt een prejudiciële beslissing waarbij het Hof een schending vaststelt niet erga omnes en doet zij evenmin de rechtsregel die er het onderwerp van is, uit de Belgische rechtsorde verdwijnen.

Uit de bepaling van artikel 3, § 2, kan dan ook niet worden afgeleid dat de bijzondere wetgever de

bevoegdheid van het Arbitragehof om te antwoorden op een prejudiciële vraag met betrekking tot een wet, een decreet of een ordonnantie waardoor een verdrag instemming verkrijgt, heeft willen uitsluiten.

#### **Ten aanzien van de prejudiciële vraag**

- B.4. Het enige artikel van de instemmingswet van 16 augustus 1971 bepaalt dat de Overeenkomst en het Protocol van 19 oktober 1970 "volkomen uitwerking (zullen) hebben".

De toetsing van het Hof omvat het onderzoek van de inhoud van de bepalingen van de Overeenkomst en het Protocol. Toch zal het Hof bij de toetsing ermede rekening moeten houden dat het in huidige zaak niet gaat om een eenzijdige soevereiniteitsakte, maar om een verdragsnorm die ook buiten de interne rechtsorde rechtsgevolgen teweegbrengt.

Aldus zou het Hof fiscale toestanden die aan de Belgische rechtsorde ontsnappen niet als vergelijkingspunt kunnen nemen.

- B.5. De grondwettelijke regels van de gelijkheid der Belgen voor de wet en van de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.
- B.6. Krachtens artikel 15, §§ 1 en 2, van de Overeenkomst worden de inkomsten uit niet-zelfstandige arbeid in beginsel belast in de Staat waar de dienstbetrekking wordt uitgeoefend.

Artikel 15, § 3, 1°, voorziet evenwel in een uitzondering voor salarissen, lonen en soortgelijke beloning, die werden verkregen door een persoon die als grensarbeider in de grensstreek van een van de Staten werkzaam is en zijn duurzaam tehuis in de grensstreek van de andere Staat heeft, waar hij normaal dagelijks of ten minste eenmaal per week terugkeert. Een dergelijke grensarbeider wordt enkel belast in de Staat waar hij zijn woonplaats heeft.

Punt XI van het Protocol voorziet dan weer in een uitzondering op die uitzondering ten aanzien van personen die de Nederlandse nationaliteit bezitten en na 1 januari 1970 hun woonplaats van Nederland naar België hebben overgebracht. Op hen is derhalve opnieuw de regel van artikel 15, §§ 1 en 2 van toepassing, waardoor zij onder de toepassing van de Nederlandse fiscale wet vallen.

Volgens de gemeente Lanaken leidt die afwijking tot een dubbele discriminatie :

- a) tussen de Belgische grensarbeiders die in Nederland wonen en de Nederlandse grensarbeiders die in België wonen ;
- b) tussen die Nederlandse grensarbeiders en de grensarbeiders die onder de toepassing vallen van gelijkaardige met de Duitse Bondsrepubliek en Frankrijk gesloten belastingovereenkomsten.

B.7. De algemene regeling voor grensarbeiders die voorkomt zowel in artikel 15, § 3, 1°, van de Belgisch-Nederlandse belastingovereenkomst van 19 oktober 1970, als in artikel 15, § 3, 1°, van de Belgisch-Duitse belastingovereenkomst van

11 april 1967 en in artikel 11, 2°, c), van de Belgisch-Franse belastingovereenkomst van 10 maart 1964 bestaat erin dat grensarbeiders in hun "woonstaat" worden belast.

Van die regeling wordt door punt XI van het Protocol van 19 oktober 1970 afgeweken ten aanzien van Nederlandse grensarbeiders die "na 1 januari 1970 hun woonplaats van Nederland naar België hebben overgebracht".

De bepaling van punt XI van het Protocol van 19 oktober 1970 vindt haar oorsprong in de zorg te beletten dat talrijke Nederlandse verblijfhouders om hoofdzakelijk fiscale redenen hun woonplaats naar België zouden overbrengen (Bulletin Vr. en A., nr. 14 van 3 september 1974, Kamer, B.Z. 1974, blz. 675; nr. 19 van 15 maart 1983, Kamer, 1982-1983, blz. 1502).

- B.8. De in het punt XI van voormeld Protocol opgenomen afwijkende regeling is aangenomen om een risico van belastingvlucht te voorkomen dat eigen is aan een objectief bepaalde categorie van vreemde belastingplichtigen.

Het is mogelijk dat dezelfde afwijking, bijaldien zij ook ten gunste van de Belgische grensarbeiders zou gelden, het omgekeerde gevolg zou hebben, te weten hen aan een gunstiger fiscaal stelsel te onderwerpen. Het is eveneens mogelijk dat mocht een identieke bepaling zijn ingevoegd in andere bilaterale overeenkomsten, zij tot gevolg zou hebben de fiscale last van bepaalde grensarbeiders te verlichten, voor zover, op het tijdstip van de inwerkingtreding, de Belgische fiscaliteit minder zwaar zou zijn dan die van het buurland.



Het gelijkheidsbeginsel vereist evenwel niet dat, in elk van de overeenkomsten die het met buurlanden sluit ter voorkoming van dubbele belasting, België ernaar streeft, geval per geval, om aan de grensarbeiders het stelsel te verzekeren dat voor hen op elk ogenblik het meest gunstige zou zijn.

B.9. Wanneer de Verdragsluitende Partijen, in functie van objectieve elementen, in een afwijkende regeling betreffende de inkomstenbelastingen hebben voorzien, kan de wetgever, zonder de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet te schenden, zijn instemming geven aan dat afwijkend stelsel wanneer dit, zoals te deze, geen ongerechtvaardigd onderscheid tot stand brengt.

OM DEZE REDENEN,

HET HOF

zegt voor recht :

De wet van 16 augustus 1971, in zoverre zij goedkeuring verleent aan punt XI van het Protocol, gevoegd bij de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden tot het vermijden van dubbele belasting op het gebied van belastingen naar het inkomen en naar het vermogen en tot het vaststellen van enige andere regelen verband houdende met de belastingheffing, ondertekend te Brussel op 19 oktober 1970, luidens welke de bepaling van artikel 15, § 3, 1°, niet van toepassing is op personen die de Nederlandse nationaliteit bezitten en na 1 januari 1970 hun woonplaats van Nederland naar België hebben overgebracht, schendt de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 16 oktober 1991.

De griffier,

De voorzitter,

L. POTOMS

J. DELVA