

Rolnummer 841
Arrest nr. 12/96 van 5 maart 1996

## ARREST

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 22 december 1994 betreffende de onroerende voorheffing, ingesteld door de Ministerraad.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van het beroep

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 4 mei 1995 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 5 mei 1995, is beroep tot vernietiging ingesteld van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 22 december 1994 betreffende de onroerende voorheffing (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 7 februari 1995), door de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel.

## II. De rechtspleging

Bij beschikking van 5 mei 1995 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 19 mei 1995 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 mei 1995.

Memories zijn ingediend door :

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, Hertogsstraat 7-9, 1000 Brussel, bij op 5 juli 1995 ter post aangetekende brief;
- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 5 juli 1995 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 6 juli 1995 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 10 augustus 1995 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering, bij op 6 september 1995 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 11 september 1995 ter post aangetekende brief.

De Ministerraad heeft een verbeterende memorie van antwoord ingediend op 28 september 1995.

Bij beschikking van 25 oktober 1995 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 4 mei 1996.

Bij beschikking van 7 november 1995 heeft voorzitter M. Melchior de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 28 november 1995.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 8 november 1995 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 28 november 1995 :

- zijn verschenen :

. C. Bolus, auditeur-generaal bij het Ministerie van Financiën, voor de Ministerraad;

. Mr. J. Bourtembourg, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;

. Mr. D. D'Hooghe *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

. Mr. V. Thiry, advocaat bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers L. François en H. Coremans verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde partijen gehoord;

- 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.

### III. *Onderwerp van de bestreden bepalingen*

De ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 22 december 1994 betreffende de onroerende voorheffing bepaalt :

« Artikel 1. Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Art. 2. In afwijking van artikel 253 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, wordt vrijstelling van onroerende voorheffing verleend ten belope van 28 procent van het kadastraal inkomen als het onroerend goed in eigendom of medeëigendom toebehoort aan :

1° ofwel een Gemeenschap, een Gewest of een publiekrechtelijke persoon die onder een zodanige instelling ressorteert,

2° ofwel de federale overheid, een federale instelling van openbaar nut of een federaal autonoom overheidsbedrijf, uitsluitend inzake de eigendommen bedoeld in artikel 63, § 2, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Art. 3. In afwijking van hetzelfde artikel 253 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 wordt van onroerende voorheffing vrijgesteld het in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gelegen onroerend goed of gedeelte van een onroerend goed dat :

1° ofwel toebehoort aan een vreemde Staat of een internationale publiekrechtelijke organisatie;

2° ofwel door een openbaar bestuur of een belastingplichtige zonder winstoogmerk wordt gebruikt om er een erkend bejaardenoord in te beheren.

Art. 4. De opbrengsten van de gemeentelijke opcentiemen berekend op de onroerende voorheffing verschuldigd door de overheden bedoeld in artikel 2, worden in mindering gebracht van de door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan de gemeenten toegekende middelen in het kader van het Gemeentefonds.

Art. 5. Voor het aanslagjaar 1994 is de onroerende voorheffing volgens de regelen van deze ordonnantie verschuldigd op basis van de bestaande toestand op 1 januari 1994.

Art. 6. Deze ordonnantie treedt in werking de dag waarop zij in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.»

#### IV. *In rechte*

- A -

*Ten aanzien van het onderwerp van het beroep*

*Memorie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering*

A.1. Gelet op de door de Ministerraad aangevoerde vernietigingsmiddelen, waarin slechts de gedeeltelijke afschaffing wordt gekritiseerd van de vrijstelling van onroerende voorheffing die de aan de federale overheid en de federale instellingen van openbaar nut toebehorende goederen genieten, zou de gegrondheid van het beroep slechts kunnen leiden tot een gedeeltelijke vernietiging van de ordonnantie, namelijk tot de vernietiging van artikel 2, 2°, ervan.

*Eerste middel, afgeleid uit de schending van artikel 177, eerste lid, van de Grondwet en artikel 63 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten*

*Verzoekschrift*

A.2.1. Artikel 63 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 beoogt hetgeen gewoonlijk « de dode hand » wordt genoemd, te compenseren. Door ten gunste van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de vrijstelling van onroerende voorheffing af te schaffen ten belope van 72 pct. voor sommige openbare eigendommen waarvoor het voormelde artikel 63 niet in een compensatie voorziet - zodat de onroerende voorheffing verschuldigd is in dezelfde mate als de compensatie waarin de financieringswet voorziet -, wijzigt de bestreden ordonnantie het voormelde artikel 63, door de categorie van de openbare domeingoederen van de Staat waarvoor een compensatie kan worden geist, eenzijdig uit te breiden, terwijl die bepaling deel uitmaakt van de bepalingen van budgettaire en financiële organisatie die titel VII van de bijzondere financieringswet vormen, waarvan de wijziging tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort en met een bijzondere meerderheid moet worden verkregen.

A.2.2. Het is overigens niet duidelijk op welke juridische grondslag artikel 4 van de ordonnantie steunt wanneer het een gedwongen « compensatie » organiseert tussen een aan de gemeenten eigen fiscale ontvangst en in het kader van het Gemeentefonds toegekende middelen, tenzij op een uitbreiding naar analogie van artikel 63, § 3, laatste lid.

A.2.3. Dat laatste element wordt gestaafd door artikel 5, dat bepaalt dat, voor het aanslagjaar 1994, de onroerende voorheffing verschuldigd is volgens de bepalingen van de aangevochten ordonnantie, op basis van de toestand op 1 januari 1994. De gewestminister verduidelijkt dit als volgt in een brief die hij op 5 januari 1995 aan zijn federale ambtgenoot richtte : « de goedkeuring van die ordonnantie was de enige mogelijkheid om vanaf 1995 een compensatie te verkrijgen voor de huidige vrijstelling van de onroerende voorheffing en de opcentiemen voor de openbare eigendommen waarvoor de financieringswet niet in die compensatie voorziet ». Nu is het precies op basis van de situatie op 1 januari 1994 dat het « krediet dode hand 1995 » op de federale begroting wordt uitgetrokken, terwijl het kalenderjaar en het aanslagjaar samenvallen wat de inkohiering van de onroerende voorheffing betreft, ten deze : het jaar 1994.

#### *Memorie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering*

A.2.4. De vrijstelling vastgesteld bij artikel 253, 3°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna W.I.B. 1992 genoemd) beoogt de eigendommen van de Staat, de deelentiteiten, de provincies, de gemeenten, de openbare instellingen en de publiekrechtelijke rechtspersonen die, krachtens hun organieke wet, op het stuk van de inkomstenbelastingen met de Staat worden gelijkgesteld of van belasting ten behoeve van de Staat zijn vrijgesteld.

A.2.5. Met toepassing van de bestreden ordonnantie geldt de vrijstelling van onroerende voorheffing :

- wat de gemeenschappen, de gewesten en de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen betreft : voor al hun onroerende goederen ten belope van 28 pct.;

- wat de federale overheid, de federale instellingen van openbaar nut en de federale overheidsbedrijven betreft : voor de onroerende goederen bedoeld in artikel 63, § 2, 2°, van de voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989, ten belope van 28 pct., en voor de overige onroerende goederen, volledig;

- wat de goederen betreft die toebehoren aan een vreemde Staat of een internationale publiekrechtelijke organisatie en wat de goederen betreft die door een openbaar bestuur of een belastingplichtige zonder winstoogmerk worden gebruikt om er een bejaardenoord in te beheren : volledig.

A.2.6. Het in artikel 63 bedoelde krediet compenseert niet het ontbreken van fiscale ontvangsten voor de gewesten, dat het gevolg is van de niet-inning van de onroerende voorheffing op de vrijgestelde goederen, maar compenseert gedeeltelijk het verlies aan fiscale ontvangsten voor de gemeenten.

A.2.7. De bijzondere wet van 16 januari 1989 heeft tot doel, ter uitvoering van artikel 177 van de Grondwet, de financieringsbronnen van de gemeenschappen en de gewesten te bepalen, die worden toegevoegd aan die welke zij in de uitoefening van hun eigen fiscale bevoegdheid, gedefinieerd in artikel 170 van de Grondwet, hebben verkregen.

Artikel 63 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 bepaalt geen financieringsbron van de gewesten, noch van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in het bijzonder. Het heeft niet tot doel een gedeelte van het desbetreffende krediet aan het Gewest toe te wijzen, maar wel de voormelde compensatie aan de gemeenten toe te kennen. De omstandigheid dat die bepaling voorziet in de gedeeltelijke overdracht van dat krediet naar het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, verleent haar niet de hoedanigheid van een financieringsregel. De verantwoording van die bijzondere maatregel ligt, zoals de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wetten van 16 januari 1989 en 16 juli 1993 aantonen, enkel in het feit dat de Brusselse gemeenten, in ruil voor de overname van sommige schulden door het Gewest, hebben aanvaard dat hun dotatie aan het Gewest wordt gestort om het Gewest de mogelijkheid te bieden de geconsolideerde schuld van die gemeenten te betalen; de Eerste Minister heeft tijdens de bespreking van het ontwerp van bijzondere wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur bovendien verklaard dat het niet de vraag was of vrijstellingen inzake onroerende voorheffing al dan niet konden worden toegekend (het betreft derhalve geen fiscale wetgeving), maar dat het de bedoeling was de aan de gemeenten toegekende compensatie te bepalen.

Aan de Brusselse gewestwetgever kan evenmin worden verweten zijn financieringsregels te hebben gewijzigd en bijgevolg artikel 177 van de Grondwet te hebben miskend.

A.2.8. Artikel 4 van de ordonnantie, dat bepaalt dat de opbrengst van de gemeentelijke opcentiemen berekend op de onroerende voorheffing verschuldigd door de overheden die aan de onroerende voorheffing zijn onderworpen, in mindering wordt gebracht van de door het Gewest aan de gemeenten toegekende middelen in het kader van het Gemeentefonds, is bovendien geen uitbreiding, naar analogie, van artikel 63, § 3, laatste lid, van de financieringswet. Het vervolledigt de wetgeving betreffende het Gemeentefonds in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en steunt op artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, krachtens hetwelk de gewesten bevoegd zijn op het stuk van de algemene financiering van de gemeenten. De aangevochten ordonnantie miskent geenszins de in het middel bedoelde bepalingen, aangezien de Brusselse gewestwetgever zijn bevoegdheid, zoals ten aanzien van het tweede middel zal worden uiteengezet, op artikel 4 van de bijzondere financieringswet grondvest.

#### *Memorie van de Waalse Regering*

A.2.9. De fiscale bevoegdheid die op het stuk van de onroerende voorheffing bij artikel 4, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 aan de gewesten is toegewezen en waarover het Hof in zijn arrest nr. 78/93 heeft beslist dat het in dat artikel vermelde begrip « vrijstelling » een ruime draagwijdte had, biedt de bestreden ordonnantie de mogelijkheid artikel 253 van het W.I.B. 1992 te wijzigen. Hierdoor, en op gevaar af het voormelde artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet uit te hollen en van iedere dienstige werking te ontdoen, maakt artikel 2 van de bestreden ordonnantie uiteraard geen inbreuk op de bij artikel 177 van de Grondwet aan de bijzondere wetgever voorbehouden bevoegdheid. Artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet werd overigens aangenomen ter uitvoering van die grondwettelijke bepaling.

Artikel 63 wijkt in geen enkel opzicht af van de bij het voormelde artikel 4 aan de gewesten toegekende fiscale bevoegdheid, aangezien het de compensaties definieert die worden toegekend aan de gemeenten die wegens de bestaande vrijstellingen inkomsten derven, maar is vreemd aan de vraag of al dan niet vrijstellingen inzake onroerende voorheffing kunnen worden verleend (*Gedr. St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 558-42, p. 10).

A.2.10. Artikel 4 van de ordonnantie, dat de verdeling van de door de ordonnantie voortgebrachte opbrengst onder de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest organiseert, is volstrekt in overeenstemming met de bevoegdheidsverdelende regels. Tijdens de parlementaire voorbereiding van artikel 63 van de bijzondere financieringswet werd immers duidelijk gepreciseerd dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest het bijzonder krediet in voorkomend geval, en volledig autonoom, kan verdelen onder de gemeenten (*Gedr. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/18, pp. 605 en 606).

A.2.11. Artikel 5 van de bestreden ordonnantie beperkt zich ertoe de algemene regel over te nemen die bepaalt dat de verschuldigdheid van de onroerende voorheffing wordt beoordeeld op grond van de bestaande toestand op 1 januari van het jaar waarnaar het aanslagjaar wordt genoemd.

#### *Memorie van antwoord van de Ministerraad*

A.2.12. Het staat weliswaar aan de gewesten de criteria te bepalen voor de toewijzing van de door het Gemeentefonds toegekende middelen, maar het gewest vermag niet langer, wanneer het bedrag van de toewijzing op grond van die criteria is vastgesteld, zijn tussenkomst ten aanzien van een gemeente te verminderen ten belope van de schuldvordering die die gemeente ten aanzien van een andere overheid, ten deze de Staat, zou hebben.

De bestreden ordonnantie legt een verband tussen het berekeningsmechanisme van de dode hand in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de gedwongen compensatie die zij aan de negentien gemeenten oplegt door zich onrechtstreeks een nieuwe gemeentelijke fiscale ontvangst toe te eigenen. De verruiming van de begrotingsmiddelen die dat Gewest wil verkrijgen, zal wel degelijk afkomstig zijn van de Staat, door de uitbreiding van het mechanisme van de dode hand tot de gebouwen die de buitendiensten van de federale besturen huisvesten.

Indien zulks niet de bedoeling van de gewestwetgever was geweest, zou artikel 4 van de ordonnantie,

waarvan de vernietiging wordt gevorderd, geen bestaansredenen hebben en zou de bijkomende onroerende voorheffing zonder meer de gemeenten ten goede zijn gekomen, met uitzondering van de hoofdsom, die aan het Gewest toekomt ten belope van 1,25 pct.

*Tweede middel, afgeleid uit de schending van artikel 4, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten*

*Verzoekschrift*

A.3.1. Artikel 253, 3°, van het W.I.B. 1992, gewijzigd bij artikel 2 van de bestreden ordonnantie, voert geen uitzondering in op het principe van de belastbaarheid, hetgeen de gewestbevoegdheid zou verantwoorden, maar bevestigt zonder meer het ontbreken van een belastbare materie, hetgeen een federale bevoegdheid is. Uit artikel 253, 3°, van het W.I.B. 1992 blijkt immers dat de goederen waarvoor de vrijstelling geldt « op zichzelf niets (mogen) opbrengen », zodat er geen materie is die kan worden belast bij gebrek aan genot van inkomsten. Anders gezegd, met artikel 2 van zijn ordonnantie heeft het Gewest de bedoeling het belastbaar feit op het stuk van de onroerende voorheffing uit te breiden, door ervan uit te gaan dat onroerende goederen die geen inkomsten opleveren, en er geen kunnen opleveren omdat zij thans voor dienstverlening aan de bevolking worden aangewend, toch inkomsten voortbrengen. Het woord « exonération » (vrijstelling) wordt hier in artikel 253, 3°, in oneigenlijke zin gebruikt; het oude wetboek gebruikte de meer correcte term « exemption » (vrijstelling), omdat dat artikel geen enkel fiscaal voordeel toekent, maar een feitelijke improductiviteit van de openbare domeingooden in rechte vastlegt.

A.3.2. Bovendien wordt dit impliciet bevestigd door het feit dat dezelfde financieringswet artikel 63 opneemt, door een compensatie te organiseren in de vorm van een begrotingskrediet voor de gemeenten die meer opbrengsten uit onroerende voorheffing zouden hebben ontvangen indien de gebouwen die thans voor een federale openbare dienst worden aangewend, voor particuliere doeleinden verhuurd of betrokken waren of aan een vennootschap of een natuurlijke persoon toebehoord hadden. Waarom had men immers in een door de Staat toe te kennen bijzonder krediet moeten voorzien indien men ermee had kunnen volstaan de gewesten in het kader van hun fiscale bevoegdheden te laten optreden ?

*Memorie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering*

A.3.3. Artikel 4 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 bepaalt, inzake onroerende voorheffing, dat het gewest als enige bevoegd is om de vrijstellingen te wijzigen en dat de federale wetgever bevoegd blijft om de heffingsgrondslag, dit wil zeggen het kadastraal inkomen, te bepalen, hetgeen in de parlementaire voorbereiding wordt verklaard door de omstandigheid dat het kadastraal inkomen een zeer uitgebreide administratie vergt en bij verscheidene federale belastingen in aanmerking wordt genomen.

A.3.4. In de rechtsleer heerst weliswaar verwarring over de draagwijdte van de term « exonération » (vrijstelling) (die in het voormelde artikel 4 is gebruikt en volgens sommige auteurs betrekking heeft op de onroerende voorheffing) en de term « immunisation » (vrijstelling) (die in artikel 253 van het W.I.B. 1992 is gebruikt en volgens die rechtsleer betrekking heeft op het kadastraal inkomen), maar de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 januari 1989, die werd bevestigd door die van de bijzondere wet van 16 juli 1993, geeft aan dat de term « exonération » (vrijstelling) als een soortnaam dient te worden begrepen, die zowel vrijstellingen en belastingvrijdom als de verminderings- en aftrekken omvat, met inbegrip van de vrijstellingen die inzake onroerende voorheffing worden verleend. Aangezien het arrest nr. 78/93 van het Hof heeft bevestigd dat de term « exonération » (vrijstelling) tevens betrekking had op de in artikel 253 van het W.I.B. 1992 bedoelde vrijstellingen, is het Gewest bevoegd om die bepaling te wijzigen, op grond van het voormelde artikel 4.

A.3.5. De uitsluiting van de « heffingsgrondslag » (de grondslag waarop de belasting wordt berekend), in het voormelde artikel 4, uit de bevoegdheid van de gewesten, is volgens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 januari 1989 te verklaren door de wil om de belastbare materie (namelijk het element dat de belasting teweegbrengt, zoals, wat de onroerende voorheffing betreft, het feit eigenaar te zijn van een onroerend goed) van de belastingen en heffingen vast te leggen en, bijgevolg, de aard van die heffingen, aangezien die aangelegenheden aan de bijzondere wetgever zijn voorbehouden.

In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad betoogt, heeft artikel 253, 3<sup>o</sup>, van het W.I.B. niet tot doel te bevestigen dat er geen belastbare materie bestaat; het principe is dat alle onroerende goederen aan de grondbelasting zijn onderworpen. De goederen van de Staat ontsnappen daar niet aan. Het afwijkende karakter van artikel 253, 3<sup>o</sup>, alsook van de verschillende wettelijke bepalingen die het kadastraal inkomen van publiekrechtelijke instellingen vrijstellen van onroerende voorheffing, doet blijken dat de Staat op grond van zijn hoedanigheid van eigenaar van onroerende goederen aan de belasting onderworpen is.

*Memorie van de Waalse Regering*

A.3.6. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad betoogt, bepaalt artikel 253 van het W.I.B. 1992 geen belastbare materie. De bestreden ordonnantie verruimt bijgevolg niet het belastbaar feit beschreven in artikel 251 van hetzelfde Wetboek; die ordonnantie beperkt gewoon sommige gevallen van volledige vrijstelling waarin het Wetboek van de inkomstenbelastingen voorheen voorzag.

A.3.7. De bewering dat de bestreden ordonnantie het feit verruimt dat de voorheffing teweegbrengt door ervan uit te gaan dat goederen die niets opbrengen omdat zij voor dienstverlening aan de bevolking worden aangewend, toch inkomsten opleveren, is onjuist. Het produktieve karakter van de onroerende goederen houdt immers geenszins verband met het feit op grond waarvan de voorheffing verschuldigd is : het is gewoon zo dat de improductiviteit soms een grond van vrijstelling van onroerende voorheffing is. Aldus is een onroerend goed dat door een belastingplichtige die een natuurlijke persoon is, wordt betrokken, improductief - in die zin dat het geen inkomsten oplevert - maar wel onderworpen aan de onroerende voorheffing. Ten slotte is de inning van onroerende inkomsten niet het feit op grond waarvan de onroerende voorheffing verschuldigd is. Die voorheffing is verschuldigd zodra een natuurlijke persoon of rechtspersoon zich bevindt in één van de rechts-toestanden beschreven in artikel 251 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen, namelijk zodra hij eigenaar, bezitter, erfpachter, opstalhouder of vruchtgebruiker van een onroerend goed is.

A.3.8. Tot slot heeft de bestreden ordonnantie de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing niet gewijzigd, aangezien die grondslag nog steeds het kadastraal inkomen van de goederen van onroerende aard is.

*Memorie van antwoord van de Ministerraad*



A.3.9. In weerwil van de in artikel 253 van het W.I.B. 1992 gebruikte terminologie, vormt het 3<sup>o</sup> van dat artikel - tenminste - een bepaling die de belastbare materie raakt en bijgevolg inherent is aan de aard zelf van de desbetreffende belasting.

De definitie van het belastbaar feit, in zoverre zij de belastbare materie afbakt, heeft niets te maken met een bedoeling om vrijstellingen te verlenen, aangezien, om een vrijstelling te verlenen, vooraf vereist is dat het om een belastbare materie gaat.

De bepalingen van artikel 253, 2<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup>, zijn geen gunstmaatregelen die de normaal verschuldigde belasting verlagen of beperken, maar bevestigen, door een bepaling van positief recht (artikel 253, 2<sup>o</sup>), het niet-belastbare karakter van de daarin beschreven onroerende goederen. Aldus is voor de ambassades en consulaten, die krachtens internationale verdragen de extraterritorialiteit genieten, het territoriale criterium voor belasting niet vervuld en is er bijgevolg geen materie om te worden belast. Dezelfde oplossing moet voorrang krijgen voor het 3<sup>o</sup> betreffende de openbare domeingoederen, omdat zij niet mogen worden verhuurd, noch voor particuliere doeleinden mogen worden betrokken. Wat ten slotte het 1<sup>o</sup> betreft, is de situatie enigszins verschillend, aangezien weliswaar geen enkele huur kan worden gehaald uit het goed dat bestemd is voor een ziekenhuisinrichting, een school, etc., maar de vrijstelling integendeel zelfs gehandhaafd blijft als diegene die het goed betreft, krachtens een overeenkomst bepaalde kosten voor zijn rekening neemt die voor de eigenaar een huurvoordeel vormen in de zin van artikel 7, § 2. Er is derhalve wel degelijk sprake van een verlaging van de heffingsgrondslag, zoals die normaal had moeten worden vastgesteld indien de artikelen 12, § 1, en 253, 1<sup>o</sup>, niet voorhanden waren geweest.

A.3.10. In de in de memorie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering geciteerde parlementaire voorbereiding betoogt de minister niet dat de term « exonération » (vrijstelling) de gewesten toestaat aan de heffingsgrondslag modaliteiten te koppelen : enkel aan het tarief worden modaliteiten gekoppeld. Een andere interpretatie zou er overigens toe leiden dat aan de gewesten het recht wordt verleend om de heffingsgrondslag te wijzigen, een bevoegdheid die door de financieringswet bij uitsluiting aan de federale wetgever wordt voorbehouden mits de gewesten instemmen met de wijziging ervan. Anders gezegd, de gewesten hebben weliswaar het recht een wijziging van de heffingsgrondslag te aanvaarden of te weigeren, maar zij hebben niet de bevoegdheid om die grondslag op eigen initiatief te wijzigen, en nog minder om de belastbare materie te wijzigen. Daarentegen verleent artikel 4, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 de gewesten op wetgevend vlak alle ruimte om de tarifiering van de belasting te bepalen, vermits zij niet alleen het tarief van de belasting kunnen wijzigen, maar er ook nieuwe modaliteiten aan kunnen koppelen of de bestaande modaliteiten kunnen wijzigen. Recente adviezen die de Raad van State inzake successierechten heeft uitgebracht, illustreren de hiervoor beschreven afbakening.

A.3.11. Het lijkt geen twijfel dat de onroerende voorheffing - die een gemengd karakter heeft, aangezien zij terzelfder tijd een belasting en een voorheffing is - een inkomstenbelasting is, en geen belasting op het kapitaal of op de eigendom. Het feit op grond waarvan die belasting verschuldigd is, is het genot (het ontvangen van de inkomsten) uit een onroerend goed krachtens een zakelijk recht (eigendom, vruchtgebruik, opstal, erfpacht) of in de hoedanigheid van bezitter *pro suo* (artikel 251 van het W.I.B. 1992), op 1 januari van het aanslagjaar.

De gebouwde onroerende goederen die het openbaar domein van de Staat vormen zijn, volgens het Hof van Cassatie, die welke in het bijzonder door een wet eraan worden toegewezen of die bestemd zijn voor het gebruik van allen, zonder onderscheid; uit die bestemming vloeit voort dat de voormelde goederen « onbeschikbaar » worden; die onbeschikbaarheid komt tot uiting in de volgende drie kenmerken : zij zijn onvervreemdbaar en niet vatbaar voor verjaring, noch voor beslag. Uit die onvervreemdbaarheid vloeit met name voort dat het goed niet kan worden verhuurd; artikel 253, 3<sup>o</sup>, van het Wetboek legt derhalve enkel in rechte vast dat de voor het openbaar domein bestemde goederen geen inkomsten voortbrengen, aangezien die goederen volgens die bepaling op zichzelf niets mogen opbrengen, dit wil zeggen dat die onroerende goederen niet worden verhuurd, en, gelet op hun bestemming, niet kunnen worden verhuurd. Anders gezegd, er is geen materie die kan worden belast, aangezien het belastbaar feit, namelijk het feit op grond waarvan de onroerende voorheffing verschuldigd is, zich niet kan voordoen wegens de toewijzing van die goederen aan het openbaar domein.

Artikel 253, 3<sup>o</sup>, van het Wetboek stelt dus geenszins een goed vrij dat op zichzelf belastbaar zou zijn, maar beperkt zich ertoe de ontstentenis van belastbaar karakter van het goed ten gevolge van het ontbreken van het belastbaar feit te bevestigen.

Bovendien is iedere terminologische discussie in de feitelijke realiteit voorbijgestreefd. Opdat een belasting

verschuldigd is, is noodzakelijkerwijze een heffingsgrondslag vereist, en een dergelijke heffingsgrondslag kan enkel worden bepaald of gevestigd als er een belastbare materie bestaat; het belastbaar kadastraal inkomen van de openbare domeingoederen van de Staat, zoals het door de administratie van het kadaster eraan is toegekend, is gelijk aan nul. Er anders over beslissen, zou erop neerkomen dat de onroerende voorheffing wordt vertekend doordat zij niet langer als een belasting op de onroerende inkomsten zou worden beschouwd, maar als een belasting op het onroerend patrimonium.

De improduktiviteit in feite en in rechte is een eeuwenoud principe, dat steeds werd geëerbiedigd en zijn oorsprong vindt in artikel 105 van de wet van 3 frimaire jaar VII, dat de niet-productieve nationale domeinen uitsloot (en « vrijstelde ») van de grondbelasting.

Goederen die *in se* geen enkel inkomen kunnen voortbrengen aan de belasting onderwerpen, komt klaarblijkelijk neer op een wijziging van de belastbare materie, en bijgevolg op een wijziging van de aard zelf van de onroerende voorheffing, die het karakter van inkomstenbelasting zou verliezen om dat van een belasting op eigendom of op kapitaal te krijgen.

A.3.12. Zelfs indien zou moeten worden beslist - *quod non* - dat de wijziging die de bestreden ordonnantie in artikel 253, 3<sup>e</sup>, heeft aangebracht geen wijziging van de belastbare materie is (waarvoor een bijzondere wet vereist is), maar slechts een wijziging van de heffingsgrondslag (waarvoor een gewone wet vereist is), dan zou het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest eveneens zijn bevoegdheden te buiten zijn gegaan, vermits enkel de federale wetgevende macht bevoegd is om de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing te wijzigen.

*Derde middel, afgeleid uit de schending van het beginsel van de federale loyauteit en van artikel 8 van de bijzondere wet van 16 januari 1989*

#### *Verzoekschrift*

A.4.1. In de openbare gebouwen die de ordonnantie aan een belasting wil onderwerpen, zijn de buitendiensten ondergebracht van de federale besturen die zich in hoofdzaak tot de Brusselse bevolking richten. Terwijl het Gewest de Staat ertoe aanmaant zijn opdrachten van algemeen nut (beter) uit te voeren, heft het een bijkomende belasting op de gebouwen waarin die diensten worden verstrekt, en dit zonder dat aan het overlegcomité - noch ervoor, noch erna - kennis werd gegeven van de bijkomende budgettaire aanspraken van de voormelde deelentiteit ten aanzien van de federale Staat en de andere, op zijn grondgebied aanwezige gemeenschappen of gewesten.

#### *Memorie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering*

A.4.2. Het beginsel van de federale loyauteit, neergelegd in artikel 143 van de Grondwet, is volgens de parlementaire voorbereiding van die bepaling geen bevoegdheidsverdelend criterium en valt niet onder de toetsingsbevoegdheid van het Hof; de niet-naleving ervan - volgens de bewoordingen van artikel 143, in de uitoefening, door de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, van hun respectieve bevoegdheden - kan alleen aanleiding geven tot belangenconflicten. Bovendien behoort artikel 143 van de Grondwet niet tot de bepalingen waarvan het Hof de naleving dient te waarborgen.

A.4.3. Subsidiair wordt betoogd dat de Ministerraad niet aangeeft in welk opzicht de bestreden ordonnantie het beginsel van de federale loyauteit zou schenden.

A.4.4. Artikel 8 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 voorziet in een overleg dat tot doel heeft de grote strategische beleidslijnen inzake belastingen te bepalen, maar dat beperkt is tot de toegewezen gedeelten van de opbrengst van belastingen. Het is derhalve niet toepasselijk op de in artikel 1 van dezelfde wet gedefinieerde gewestelijke belastingen. Dat geldt des te meer daar de draagwijdte van die bepaling geenszins erin bestaat dat een regering verplicht wordt te verzoeken dat haar eisen ten aanzien van een andere regering, die niet onder het begrip « fiscaal beleid » vallen, op de agenda van het jaarlijks overleg worden geplaatst. Indien een wetgevende kamer had geoordeeld dat het ontwerp van ordonnantie haar ernstige schade kon berokkenen, had zij kunnen vragen dat de procedure werd opgeschort met het oog op een overleg. Dat was niet het geval.

*Memorie van de Waalse Regering*

A.4.5. De Ministerraad zet niet uiteen waarin het beginsel van de federale loyauteit bestaat, noch in welk opzicht dat beginsel door de bestreden bepalingen zou zijn geschonden. Artikel 8 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 heeft zijnerzijds betrekking op de gedeelde belastingen en de samengevoegde belastingen (titel IV van de bijzondere wet) en is bijgevolg niet toepasselijk op de gewestelijke belastingen (titel III van dezelfde wet).

*Memorie van antwoord van de Ministerraad*

A.4.6. Het beginsel van de federale loyauteit houdt voor de deelentiteiten van de Staat de verplichting in om bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden de goede werking van het geheel te eerbiedigen. De bestreden ordonnantie wil een belasting heffen op de gebouwen waarin de Staat de buitendiensten van haar besturen huisvest die op het grondgebied van het Gewest zijn gevestigd en ten dienste staan van de inwoners van dat Gewest. Een dergelijke maatregel heeft een rechtstreekse verhoging van de werkingskosten van de federale buitendiensten tot gevolg. Door zijn fiscale bevoegdheden te buiten te gaan, brengt het Gewest de belangen van de Staat ernstige schade toe. Het derde middel sluit bijgevolg aan bij de eerste twee door de verzoeker aangevoerde middelen.

*Ten aanzien van de drie middelen**Memorie van de Vlaamse Regering*

A.5.1. De Vlaamse Regering verklaart zich voorlopig te gedragen naar de wijsheid van het Hof, onder voorbehoud van nadere stellingname in een memorie van antwoord, overeenkomstig artikel 89 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, mocht daartoe aanleiding bestaan.

*Memorie van antwoord van de Vlaamse Regering*

A.5.2. De Vlaamse Regering sluit zich aan bij de argumentatie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de Waalse Regering.

A.5.3. De bestreden bepaling beoogt een beperking van de vrijstelling (vastgesteld bij artikel 253, 3<sup>e</sup>, van het W.I.B. 1992) van de onroerende voorheffing, die steunt op artikel 177, eerste lid, van de Grondwet en op de artikelen 1 en 3 tot 5 van de bijzondere wet van 16 januari 1989, die de gewesten de mogelijkheid bieden om vrijstellingen te verlenen van de onroerende voorheffing op de op hun grondgebied gelegen onroerende goederen.

A.5.4. Artikel 63 van de bijzondere financieringswet kan niet in die zin worden geïnterpreteerd dat het een uitzondering vormt - zelfs een impliciete uitzondering, hetgeen vanuit wetgevingstechnisch oogpunt overigens voor kritiek vatbaar zou zijn - op artikel 4 van diezelfde wet, want de regel die het bevat, heeft betrekking op de financiering van de gemeenten, en niet op de financiering van de gewesten; die regel is in de financieringswet opgenomen om de enkele reden dat, wat de Brusselse gemeenten betreft, het krediet waarin hij voorziet aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wordt overgedragen.

- B -

B.1.1. Artikel 253, 3<sup>o</sup>, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna W.I.B. 1992 genoemd) stelt van de onroerende voorheffing vrij het kadastraal inkomen van onroerende goederen die de aard van nationale domeingoederen hebben, op zichzelf niets opbrengen en voor een openbare dienst of voor een dienst van algemeen nut worden gebruikt.

B.1.2. Aangezien die bepaling tot gevolg heeft dat aan de gemeenten op wier grondgebied zich dergelijke goederen bevinden, de opbrengst uit de opcentiemen op de onroerende voorheffing wordt ontnomen, heeft artikel 63 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten ten gunste van die gemeenten voorzien in de inschrijving van een jaarlijks «bijzonder krediet» op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Artikel 63, § 3, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, bepaalt thans dat het bedoelde krediet «voor ten minste 72 pct. de niet-inning van de gemeentelijke opcentiemen op deze voorheffing (dekt)» en dat het krediet dat overeenstemt met dat van de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, aan het Gewest wordt overgedragen.

B.1.3. Artikel 63, § 2, beoogt niet alle onroerende goederen die zijn vrijgesteld van de onroerende voorheffing, doch enkel die welke eigendom zijn van een vreemde Staat of van een instelling van internationaal publiek recht (artikel 63, § 2, eerste lid, 1<sup>o</sup>), alsmede die welke eigendom zijn van de federale overheid, van een federale instelling van openbaar nut of van een federaal

autonoom overheidsbedrijf, als zij worden aangewend voor een openbare dienst of voor een dienst van algemeen nut, waarvan de werking zich uitstrekt over het Rijk, een gemeenschap, een gewest of ten minste een provincie (artikel 63, § 2, eerste lid, 2°). Het sluit evenwel de volgende gebouwen uit :

« 1° de gebouwen bestemd voor de buitendiensten van de (in artikel 63, § 2, eerste lid, 2°,) bedoelde administratieve diensten, instellingen en bedrijven, met uitzondering van die welke de gewestelijke, provinciale of daarmee gelijkgestelde besturen onderbrengen van de ministeriële departementen, van De Post, van Belgacom en van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen;

2° de gebouwen bestemd voor de diensten van de rechterlijke macht, met uitzondering van het Hof van Cassatie, de hoven van beroep, het Militair Gerechtshof en de arbeidshoven;

3° de ziekenhuizen;

4° de gebouwen bestemd voor de centra van de administratieve diensten die bevoegd zijn voor sport en openluchtrecreatie;

5° de gebouwen bestemd voor de diensten die bevoegd zijn voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding;

6° de onderwijsinstellingen, met inbegrip van de universiteiten en de administratieve gebouwen die afhankelijk zijn van de genoemde instellingen;

7° de gebouwen bestemd voor de erediensten;

8° de stations. »

Hieruit volgt dat het door de gemeenten geleden verlies niet wordt gecompenseerd door een federale tegemoetkoming (het bijzonder krediet), wat de onroerende goederen betreft die door de bijzondere wet onder 1° tot 8° worden uitgesloten, de onroerende goederen die afhangen van de gemeenschappen en de gewesten buiten beschouwing gelaten.

B.1.4. Artikel 2 van de aangevochten ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 22 december 1994 betreffende de onroerende voorheffing voert een systeem in waarbij de gewesten, de gemeenschappen en hun instellingen van openbaar nut slechts voor 28 pct. vrijgesteld worden van de onroerende voorheffing. Bijgevolg worden zij voor een gedeelte onderworpen aan de onroerende voorheffing evenals aan de gemeentelijke opcentiemen die daarop berekend worden. Bovendien wordt een zelfde beperking van de vrijstelling van de onroerende voorheffing ingevoerd

voor de onroerende goederen, eigendom van de federale overheid, waarvoor de financieringswet in geen compensatie voorziet (*Gedr. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 1993-1994, nr. A-313/1, p. 2), zodat « van de onderscheiden Overheden inzake de onroerende voorheffing eenzelfde inspanning (wordt) bekomen, zoals voorzien in artikel 63 van de financieringswet (bovengenoemde bijzondere wet van 16 januari 1989) voor bepaalde gebouwen van de federale overheid » (*idem*, p. 3). Aldus belast artikel 2, door de bij artikel 253 van het W.I.B. 1992 vastgestelde vrijstelling te beperken tot 28 pct., de desbetreffende onroerende goederen ten belope van 72 pct. van het kadastraal inkomen.

Artikel 4 bepaalt dat de meeropbrengsten die de gemeenten aldus realiseren via de opcentiemen op de onroerende voorheffing verschuldigd op de goederen van de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen, in mindering worden gebracht van de aan die gemeenten toegekende middelen in het kader van het Gemeentefonds.

B.1.5. Artikel 3 voorziet in de volledige vrijstelling van onroerende voorheffing voor de eigendommen van vreemde Staten of van instellingen van internationaal publiek recht die gelegen zijn op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (artikel 3, 1°), dit wil zeggen die waarvoor bij artikel 63 van de financieringswet in een financiële compensatie door de federale overheid is voorzien (*ibidem*, p. 3).

Het voorziet in dezelfde vrijstelling voor de erkende rusthuizen voor bejaarden (artikel 3, 2°), zodat die rusthuizen worden onderworpen aan hetzelfde stelsel als datgene dat in de andere gewesten bestaat (*ibidem*, p. 4).

B.2. Het beroep van de Ministerraad heeft betrekking op alle bepalingen van de ordonnantie van 22 december 1994. Uit de inhoud van het verzoekschrift blijkt evenwel dat geen enkele grief wordt aangevoerd tegen de artikelen 1, 3 en 5 ervan. Het beroep is niet ontvankelijk wat die artikelen betreft.

B.3.1. In de eerste twee middelen verwijt de Ministerraad de bestreden bepalingen artikel 63 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 te wijzigen door de categorie van de openbare domeingoederen waarvoor een compensatie kan worden geëist, uit te breiden en daardoor het feit dat tot belastbaarheid aanleiding geeft (« le fait générateur ») op het stuk van de onroerende

voorheffing te verruimen - een feit waarvan de definitie tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort -, door ervan uit te gaan dat goederen die wegens hun bestemming voor dienstverlening aan de bevolking niets opbrengen, toch opbrengsten opleveren. De ordonnantie van 22 december 1994 zou aldus artikel 177, eerste lid, van de Grondwet, artikel 63 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 (eerste middel) en artikel 4, § 1, van dezelfde wet (tweede middel) schenden.

B.3.2. Volgens artikel 3, eerste lid, 5°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten is de onroerende voorheffing een gewestelijke belasting. Luidens artikel 3, tweede lid, van voormelde bijzondere financieringswet zijn de gewestelijke belastingen onderworpen aan de artikelen 4 tot 11 van diezelfde wet.

Artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet bepaalt weliswaar dat de gewesten bevoegd zijn om de «aanslagvoet» en de «vrijstellingen» van de onroerende voorheffing te «wijzigen», maar «het vaststellen van de heffingsgrondslag» van de onroerende voorheffing is krachtens artikel 4, § 4, van voormelde wet zaak van de federale wetgever.

B.3.3. De heffingsgrondslag is, inzake onroerende voorheffing, het kadastraal inkomen. Het kadastraal inkomen stemt overeen met de gemiddelde normale, jaarlijkse netto-huur die een onroerend goed volgens de raming van de administratie van het kadaster zou kunnen opleveren. Dat kadastraal inkomen wordt overeenkomstig de artikelen 472 en volgende van het W.I.B. 1992 vastgesteld voor alle in België gelegen gebouwde of ongebouwde onroerende goederen alsmede voor het materieel en de outillage die onroerend zijn van nature of door bestemming.

Volgens de memorie van toelichting van de bijzondere financieringswet is het behoud van de federale bevoegdheid inzake de vaststelling van de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing gesteund op de overweging dat «(het vaststellen van) het kadastraal inkomen, dit is de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing, (...) immers een zeer uitgebreide administratie (vergt); het regionaliseren ervan zou leiden tot een indrukwekkende vermenigvuldiging ervan. Bovendien wordt het kadastraal inkomen in meerdere nationale belastingen gebruikt, zodat het niet aangewezen is om dit te regionaliseren.» (*Gedr. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, p. 8)

Door, inzake onroerende voorheffing, het «vaststellen van de heffingsgrondslag» in artikel 4, § 4, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 aan de federale wetgever voor te

behouden, heeft de bijzondere wetgever enkel willen voorkomen dat afbreuk zou worden gedaan aan de eenvormige wijze waarop de administratie van het kadaster te werk gaat om het kadastraal inkomen vast te stellen van alle in België gelegen onroerende goederen, overeenkomstig de artikelen 472 en volgende van het W.I.B. 1992.

B.3.4. De parlementaire voorbereiding van de bijzondere financieringswet doet voorts ervan blijken dat de term «vrijstelling», die in artikel 4 van die bijzondere wet wordt gebruikt, moet worden geïnterpreteerd «als een soortnaam, die zowel vrijstellingen en belastingvrijdom als de verminderingen en aftrekken omvat» (*Gedr. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/18, p. 271).

Het begrip «vrijstelling» in voormeld artikel 4 heeft derhalve een ruime draagwijdte die zowel de vrijstellingen bedoeld in artikel 253 van het W.I.B. 1992 als de verminderingen bedoeld in artikel 257 van het W.I.B. 1992 omvat.

B.3.5.1. De bevoegdheid van vrijstelling die aan de gewesten onder meer ten aanzien van de onroerende voorheffing is toegekend, is in artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet in algemene bewoordingen omschreven. In die bevoegdheidstoewijzing wordt geen voorbehoud gemaakt naar gelang van de persoon, eigenaar van het betrokken onroerend goed. Een voorbehoud in die zin wordt evenmin gemaakt in artikel 471, § 1, van het W.I.B. 1992, dat de bepaling van het kadastraal inkomen betreft.

De vrijstellingen en verminderingen van onroerende voorheffing bepaald in artikel 253, respectievelijk artikel 257 van het W.I.B. 1992, betreffen de vrijstelling of de vermindering van de belasting, doch raken niet aan de regel van het bepalen van het kadastraal inkomen.

B.3.5.2. Nu is vastgesteld dat het kadastraal inkomen de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing is (B.3.3), volgt uit het voorgaande dat, rekening houdend met de in B.3.4 aangegeven, ruime interpretatie van de in artikel 4 van de bijzondere financieringswet bedoelde vrijstelling, de gewestwetgever vermocht, zonder artikel 4, § 4, van de bijzondere financieringswet te schenden, de in artikel 253 van het W.I.B. 1992 beoogde volledige vrijstelling, met betrekking tot de in artikel 2 van de bestreden ordonnantie vermelde onroerende goederen, door een gedeeltelijke vrijstelling te vervangen.



Door die bepalingen aan te nemen heeft de gewestwetgever toepassing gemaakt van de mogelijkheid die artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet hem biedt. Daarbij heeft hij niet geraakt aan de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing. Evenmin heeft hij de eenvormige wijze van vaststelling van de kadastrale inkomens in het geding gebracht.

B.3.6. Weliswaar blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 22 december 1994 de bedoeling van de gewestwetgever om « van de onderscheiden Overheden (het betreft de overheden bedoeld in artikel 2 van de ordonnantie), inzake de onroerende voorheffing eenzelfde inspanning (te) bekomen, zoals voorzien in artikel 63 van de financieringswet voor bepaalde gebouwen van de federale overheid » (*Gedr. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 1993-1994, nr. A-313/1, p. 3). Evenwel kan, noch uit die overweging, noch zelfs uit het vastgestelde percentage van de vrijstelling of de wijze waarop - via het voormelde artikel 63 - de onroerende goederen zijn gedefinieerd die aan het bij de bestreden bepalingen ingevoerde stelsel zijn onderworpen, worden afgeleid dat de gewestwetgever de perken van zijn bevoegdheden te buiten zou zijn gegaan door in hoofdzaak een gevolg te beogen dat hij op grond van de hem toegewezen bevoegdheden niet zou vermogen na te streven. Het onderwerp van artikel 63 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 verschilt immers wezenlijk van dat van artikel 2 van de ordonnantie van 22 december 1994 : terwijl het eerstgenoemde artikel, dat een compensatie verleent voor de niet-inning van opcentiemen op de onroerende voorheffing, bepaalt dat het krediet bestemd voor die compensatie « voor ten minste 72 pct. de niet-inning van de (voormelde) opcentiemen op deze voorheffing (dekt) », bepaalt het laatstgenoemde artikel de mate waarin een onroerende voorheffing - en, bij wege van gevolgtrekking, de opcentiemen op die voorheffing - verschuldigd is voor onroerende goederen waarvan de eigenaars tot dan toe de bij artikel 253 van het W.I.B. 1992 vastgestelde vrijstelling genoten. Vermits de gewestwetgever bevoegd is, zoals in B.3.4 en B.3.5 werd aangetoond, om de in dat artikel bedoelde vrijstellingen van de onroerende voorheffing te bepalen, en bijgevolg om de hoegrootheid ervan vast te stellen, kan hem niet worden verweten dat hij, wanneer hij die hoegrootheid heeft vastgesteld door zich te baseren op de criteria vervat in een bepaling van de bijzondere wet met een ander onderwerp, die bijzondere wet zou hebben willen wijzigen, noch, derhalve, dat hij de perken van zijn bevoegdheden te buiten zou zijn gegaan.

B.3.7. De grief die het ontbreken van juridische grondslag voor artikel 4 van de bestreden ordonnantie kritiseert, is niet gegrond : artikel 6, § 1, VIII, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, bepaalt

immers dat de gewesten bevoegd zijn voor de algemene financiering van de gemeenten. De gewestwetgever vermocht dus een bepaling aan te nemen die tot doel heeft de door het Gemeentefonds toegekende middelen te regelen.

B.4.1. In het derde middel voert de Ministerraad, onder de titel « miskenning van het principe van de federale loyauteit en van artikel 8 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 », aan :

« In openbare gebouwen die de ordonnantie aan een belasting wil onderwerpen, zijn de buitendiensten ondergebracht van de federale besturen die zich in hoofdzaak tot de Brusselse bevolking richten. Terwijl het Gewest de Staat ertoe aanmaant zijn opdrachten van algemeen nut (beter) uit te voeren, heft het een bijkomende belasting op de gebouwen waarin die diensten worden verstrekt, en dit zonder dat aan het overlegcomité - noch ervoor noch erna - kennis werd gegeven van de bijkomende budgettaire plannen van de voormelde deelentiteit ten aanzien van de federale Staat en de andere, op haar grondgebied aanwezige gemeenschappen of gewesten. »

B.4.2. Artikel 8 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten bepaalt :

« In het raam van het Overlegcomité federale Regering-Regeringen wordt jaarlijks een overleg gehouden over het fiscaal beleid. »

Die bepaling, die voorkomt onder titel IV van de bijzondere wet, heeft betrekking op de gedeelde en de samengevoegde belastingen, die Rijksbelastingen zijn.

Ten deze regelt de bestreden ordonnantie een gewestelijke belasting, die wordt behandeld in titel III van de bijzondere wet. Artikel 8 is derhalve niet toepasselijk, noch op zichzelf, noch in samenhang met het « principe van de federale loyauteit ».

Het middel kan niet worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 5 maart 1996.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior