

Rolnummer 913
Arrest nr. 71/96 van 11 december 1996

A R R E S T

---

In zake : het beroep tot vernietiging van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 13 april 1995 tot wijziging van de ordonnantie van 23 juli 1992 betreffende de onroerende voorheffing, ingesteld door de Ministerraad.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, L. François, G. De Baets, E. Cerexhe 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 13 december 1995 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 14 december 1995, heeft de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 13 april 1995 tot wijziging van de ordonnantie van 23 juli 1992 betreffende de onroerende voorheffing, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 juni 1995.

## II. De rechtspleging

Bij beschikking van 14 december 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 16 januari 1996 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 16 januari 1996.

Memories zijn ingediend door :

- de v.z.w. Algemeen Eigenaarssyndicaat, waarvan de maatschappelijke zetel gevestigd is te 1180 Brussel, Dupuichlaan 24, bij op 15 februari 1996 ter post aangetekende brief;
- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, Hertogsstraat 7-9, 1000 Brussel, bij op 29 februari 1996 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 1 maart 1996 ter post aangetekende brief;
- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 1 maart 1996 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 12 april 1996 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bij op 6 mei 1996 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, bij op 9 mei 1996 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 29 mei 1996 en 26 november 1996 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 13 december 1996 en 13 juni 1997.

Bij beschikking van 10 juli 1996 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 24 september 1996.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen, aan hun advocaten en aan de vertegenwoordiger van de Ministerraad, bij op 11 juli 1996 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 24 september 1996 :

- zijn verschenen :

. P. Goblet, adviseur bij het Ministerie van Financiën, voor de Ministerraad;

. Mr. A. Bailleux, advocaat bij de balie te Brussel, voor de v.z.w. Algemeen Eigenaarssyndicaat;

. Mr. M. Uyttendaele, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;

. Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

. Mr. N. Cahen, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers E. Cerexhe en H. Boel 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 13 april 1995 bepaalt als volgt :

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

Artikel 2. In artikel 2 van de ordonnantie van 23 juli 1992 betreffende onroerende voorheffing worden de woorden " artikel 159, eerste lid, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen " vervangen door de woorden : " artikel 255, eerste lid, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 ".

Artikel 3. In dezelfde ordonnantie wordt een artikel *2bis* ingevoegd, luidende :

" Art. *2bis* : In afwijking van artikel 257, 4<sup>o</sup> van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 wordt op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest slechts een kwijtschelding of proportionele vermindering van de onroerende voorheffing verleend onder de volgende voorwaarden :

1<sup>o</sup> dat het een gebouwd onroerend goed betreft dat niet gemeubileerd is en dat in de loop van het jaar gedurende ten minste negentig dagen niet in gebruik is genomen en geen inkomsten heeft opgebracht;

2<sup>o</sup> dat het onder 1<sup>o</sup> bedoelde gebouw hetzij ongezonder maar verbeterbaar is verklaard, in de zin van artikel 6 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 29 maart 1990 betreffende de toekenning van toelagen voor de renovatie van woningen aan natuurlijke personen, hetzij door de gemeenteraad, krachtens artikel 119 van de nieuwe gemeentewet, of door de burgemeester, krachtens de artikelen 133 en 135 van dezelfde wet, ongezonder maar verbeterbaar is verklaard;

3<sup>o</sup> dat het gebouw na de werkzaamheden voldoet aan de minimale woonbaarheidsnormen, omschreven in artikel 6 van hetzelfde besluit;

4<sup>o</sup> dat de belastingplichtige, bedoeld in artikel 251 van hetzelfde wetboek een bewoning van het gebouw bewijst gedurende een ononderbroken periode van negen jaar. De onderbrekingen van maximaal negentig dagen worden beschouwd als ononderbroken bewoning;

5° dat de belastingplichtige aan de gewestelijke directeur van de administratie van de directe belastingen, bevoegd voor de plaats waar het ongezond verklaard maar verbeterbaar gebouw is gelegen, een attest bezorgt dat al naargelang het geval door de administratie voor huisvesting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of door het gemeentebestuur is uitgereikt."

Artikel 4. In dezelfde ordonnantie wordt een artikel *2ter* ingevoegd, luidende :

" Art. *2ter* : Het attest bedoeld in artikel *2bis*, 5°, wordt slechts uitgereikt op schriftelijke aanvraag van de belastingplichtige en kan slechts eenmaal vernieuwd worden gedurende een periode van negen jaar volgend op de uitreiking van dat eerste attest.

De totale geldigheidsduur van de twee uitgereikte attesten mag niet meer dan twee jaar bedragen.

De Regering bepaalt de nadere regels inzake de uitreiking van het attest. "

Artikel 5. In dezelfde ordonnantie wordt een artikel *2quater*, ingevoegd, luidende :

" Art. *2quater* : In afwijking van artikel *2bis* en *2ter* van deze ordonnantie, wordt, op schriftelijke vraag van de belastingplichtige van een nieuwe woning in de zin van artikel 473 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, het attest alleen uitgereikt voor het jaar tijdens hetwelk het kadastraal inkomen wordt vastgesteld en voor de twee volgende aanslagjaren. "

Artikel 6. In dezelfde ordonnantie wordt een artikel *2quinquies* ingevoegd, luidende :

" Art. *2quinquies* : Bij wijze van overgangsmaatregel, wordt de periode van ononderbroken bewoning, bedoeld in artikel *2bis*, 4° gebracht op één jaar voor het aanslagjaar 1995 en elk jaar met één jaar verhoogd om zo te komen tot negen jaar tijdens het aanslagjaar 2003. "

Artikel 7. Deze ordonnantie treedt in werking op 1 januari 1995. »

#### IV. *In rechte*

- A -

##### *Ten gronde*

A.1.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 170, 172 en 175 van de Grondwet en artikel 4 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. Met toepassing van artikel 170 van de Grondwet dient de ordonnantie de belastingplichtige, het belastbaar feit en de verschuldigde belasting te bepalen, dit wil zeggen de heffingsgrondslag, enerzijds, en de aanslagvoet, anderzijds. Welis waar belet niets een gewest om in het kader van zijn eigen fiscaliteit een belasting te heffen, bijvoorbeeld door een belasting op de leegstaande gebouwen in te voeren, maar de financieringswet staat het gewest niet toe de belastbare materie van de onroerende voorheffing te wijzigen. Aangezien artikel 257, 4°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen, zoals het door de bestreden ordonnantie is gewijzigd, het ontbreken van inkomsten vaststelt en geen vrijstelling van belasting invoert, maakt die ordonnantie inbreuk op een aan de federale wetgevende macht voorbehouden bevoegdheid.

A.1.2. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 144 tot 146 van de Grondwet en van artikel 5, §§ 3 en 4, van de wet van 16 januari 1989. Door de voorwaarden te organiseren waaronder een bezwaarschrift kan worden aanvaard en door de situaties te beperken waarin het vermoeden van belastbaarheid dat aan het kadastraal inkomen is gekoppeld, kan worden omgekeerd, heeft het Gewest een aangelegenheid geregeld die tot de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever behoort, aangezien de gewestelijke directeur der belastingen een rechtsprekende functie uitoefent.

A.1.3. Het derde middel is afgeleid uit de schending van het beginsel van behoorlijk bestuur dat is gekoppeld aan de dienst van de belasting, waarvoor krachtens artikel 5, § 3, van de wet van 16 januari 1989 moet worden gezorgd. De voorwaarden die door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn ingevoegd, zijn incoherent ten opzichte van het bestaande fiscale stelsel, zodat, wil men een voorwaarde vervullen, het onmogelijk wordt er een andere te vervullen. Aldus sluit de vrijwillige verbouwing van een gebouw, waartoe de eigenaar ervan heeft beslist, de belastingplichtige in beginsel uit van het voordeel van de kwijtschelding van onroerende voorheffing, terwijl artikel 3 als tweede bijkomende Brusselse voorwaarde bepaalt dat de belastingplichtige werken moet ondernemen.

##### *Standpunt van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering*

##### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep*

A.2.1. Het beroep werd ingesteld bij een verzoekschrift van 13 december 1995. De bestreden ordonnantie werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 juni 1995. Mocht geoordeeld dienen te worden dat de dag van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* meegerekend wordt in de termijn van zes maanden voorgeschreven bij artikel 3, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, dan zou het verzoekschrift laattijdig en het beroep onontvankelijk zijn. Dat zou daarentegen niet het geval zijn, en het staat aan het Hof zulks te preciseren, indien, in dezelfde geest als die van de artikelen 52 en 53 van het Gerechtelijk Wetboek, uit artikel 119 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof zou moeten worden afgeleid dat de dag van de akte vanaf welke een termijn begint te lopen, niet wordt meegerekend in de termijn.

*Ten gronde*

A.2.2. Het eerste middel is niet ontvankelijk doordat de schending van artikel 172 van de Grondwet erin wordt aangevoerd. Aangezien die grondwetsbepaling niet de bevoegdheden verdeelt tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, is het Hof niet bevoegd om een middel te onderzoeken waarin de schending ervan rechtstreeks wordt aangevoerd.

In zoverre het eerste middel betrekking heeft op de schending van artikel 175 van de Grondwet, faalt het in rechte omdat die grondwetsbepaling betrekking heeft op de fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen. Het beroep strekt evenwel tot de vernietiging van een ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Ten gronde dient te worden geoordeeld dat de Ministerraad ten onrechte betoogt dat de bestreden ordonnantie de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing zou wijzigen. Het Hof heeft bij zijn arrest nr. 78/93 het beroep verworpen dat was ingesteld tegen artikel 50 van het decreet van de Vlaamse Raad van 25 juni 1992, krachtens hetwelk het niet langer mogelijk was een kwijtschelding of proportionele vermindering van de onroerende voorheffing te genieten ingeval krachtens artikel 15, 1<sup>o</sup>, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen (hierna W.I.B. genoemd) een kwijtschelding of een vermindering van het kadastraal inkomen kon worden verleend. Het Hof heeft in een overweging gepreciseerd dat « de kwijtschelding en de vermindering overeenkomstig voormeld artikel 162, § 1, 4<sup>o</sup>, van het W.I.B. [...] derhalve [moeten] worden beschouwd als een "vrijstelling" van onroerende voorheffing in de zin van artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 en niet als een onderdeel van de vaststelling van het kadastraal inkomen als heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing. Door voor het Vlaamse Gewest niet langer een kwijtschelding of proportionele vermindering van onroerende voorheffing toe te staan voor niet gemeubileerde gebouwde onroerende goederen die in de loop van het aanslagjaar gedurende ten minste negentig dagen volstrekt niet in gebruik zijn genomen en volstrekt geen inkomsten hebben opgebracht, heeft de decreetgever geen inbreuk gemaakt op de bij artikel 4, § 4, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid tot het vaststellen van de heffingsgrondslag » (B.3.5).

De ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest heeft enkel betrekking op de toekenning van een kwijtschelding of een vermindering van de onroerende voorheffing. De heffingsgrondslag blijft het niet-verlaagde kadastraal inkomen, waarop de onroerende voorheffing wordt berekend. Vóór de ordonnantie van 13 april 1995 kon een kwijtschelding of proportionele vermindering van de onroerende voorheffing worden toegekend voor zover het kadastraal inkomen krachtens artikel 15, § 1, 1<sup>o</sup>, van het W.I.B. kon worden verlaagd. De ordonnantie van 13 april 1995 kent voortaan slechts een kwijtschelding of vermindering toe wanneer de vijf voorwaarden van artikel 3 vervuld zijn.

De gewestwetgever heeft geenszins inbreuk gemaakt op de bevoegdheid van de federale wetgever voor het vaststellen van de heffingsgrondslag. Uit de vroegere rechtspraak van het Hof blijkt overigens dat het begrip « vrijstelling », zoals bepaald in artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet, in ruime zin moet worden opgevat.

A.2.3. Het tweede middel is onontvankelijk, in zoverre daarin rechtstreeks de schending van artikel 144 van de Grondwet wordt aangevoerd.

Ten gronde dient te worden opgemerkt dat de door artikel 5, § 3, van de bijzondere financieringswet beoogde procedureregels moeten worden opgevat als regels die betrekking hebben op de inning en het administratief beheer van de belasting, alsmede op de procedures om bezwaar aan te tekenen en rechtsgedingen aan te spannen. De ordonnantie van 13 april 1995 vaardigt enkel materiële regels uit, en in het bijzonder de voorwaarden die moeten worden vervuld om een kwijtschelding of vermindering van de onroerende voorheffing te genieten. Zij raakt niet aan de rechtsprekende functie van de gewestelijke directeur en organiseert evenmin de voorwaarden waaronder een klacht kan worden aanvaard.

A.2.4. Het derde middel, waarin de schending van het beginsel van behoorlijk bestuur wordt aangeklaagd, is onontvankelijk, omdat het niet kan worden ingepast in de toetsingsbevoegdheden die aan het Hof zijn toegewezen bij artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989.

Ten gronde dient te worden opgemerkt dat de Ministerraad, door te betogen dat de in de ordonnantie van 13 april 1995 ingevoegde voorwaarden onsamenhangend zouden zijn, de voorwaarden voor het genot van de kwijtschelding of de vermindering van het kadastraal inkomen voor de berekening van de belastingen op de

gezamenlijk belastbare inkomsten (gezamenlijke belasting) verwacht met de voorwaarden betreffende het genot van de kwijtschelding of de vermindering van de onroerende voorheffing (waarvan de heffingsgrondslag het niet-verlaagde kadastraal inkomen is).

#### *Standpunt van de Vlaamse Regering*

A.3.1. Het beroep is onontvankelijk omdat in geen enkel van de middelen die tegen de bestreden ordonnantie worden aangevoerd, gepreciseerd wordt welke bepalingen door de beweerde ongrondwettigheden zouden zijn aangetast, noch waarin die zouden bestaan. Naar luid van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof moeten in een verzoekschrift tot vernietiging echter niet alleen het onderwerp van het beroep worden vermeld en de feiten worden uiteengezet, doch dient het verzoekschrift tevens een uiteenzetting van de middelen te bevatten, wat het Hof en de personen of overheden die een memorie kunnen indienen, de mogelijkheid moet bieden die middelen, en meteen de gegrondheid van het beroep te onderzoeken.

A.3.2. Gesteld dat het eerste middel ontvankelijk is, dan is het ongegrond. De aangevochten gewestelijke regeling vindt immers haar grondslag in artikel 177, eerste lid, van de Grondwet, alsmede in de artikelen 1 en 3 tot en met 5 van de bijzondere wet van 16 januari 1989. Zij heeft daarentegen niets uit te staan met de artikelen 170, 172 en 175 van de Grondwet, waarvan de schending door de Ministerraad wordt aangevoerd. Het arrest van het Hof nr. 78/93, dat overigens tot grondslag heeft gediend voor het advies dat de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft uitgebracht over het ontwerp dat tot de bestreden ordonnantie heeft geleid, dient in herinnering te worden gebracht. In dat advies wordt vastgesteld dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd is. Tot slot vindt de bestreden maatregel eveneens zijn grondslag in de gewestbevoegdheden op het vlak van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, aangezien hij tot doel heeft de verhoging van de huurprijzen, de verkrotting en de leegstand van woongelegenheden een halt toe te roepen.

A.3.3. Het tweede middel - steeds in de veronderstelling dat het ontvankelijk is - is eveneens ongegrond. De ordonnantie maakt geen inbreuk op de rechtsprekende bevoegdheid die bij artikel 366 van het W.I.B. aan de algemene of gewestelijke directeur der directe belastingen is toegekend. De ordonnantie verplicht de belastingplichtige die de kwijtschelding wil genieten, alleen om aan die directeur een bewijsstuk voor te leggen waaruit blijkt dat hij aan de voorwaarden voor verlaging voldoet.

A.3.4. Aangezien het derde middel niet wordt ontwikkeld, dient het eveneens onontvankelijk te worden bevonden. Het is tevens onontvankelijk omdat het Hof niet bevoegd is om kennis te nemen van een middel dat uit de schending van het beginsel van behoorlijk bestuur is afgeleid. Tot slot is het middel onontvankelijk omdat het Hof het al dan niet « doeltreffende karakter » van een wetgeving niet zou vermogen te toetsen. Zulks zou het Hof immers verplichten, niet een juris dictionele, maar wel een opportuniteitstoetsing uit te oefenen.

Het derde middel is evenmin gegrond, allereerst omdat het beginsel van behoorlijk bestuur geen rechtsregel is en voorts omdat het niet duidelijk is hoe de federale Staat burgerrechtelijk aansprakelijk zou kunnen zijn voor de schade die op foutieve wijze wordt veroorzaakt door een gewestwetgever.

*Standpunt van de Waalse Regering*

A.4.1. Het eerste middel is vanzelfsprekend ongegrond. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is immers bevoegd om het stelsel van de vrijstellingen van de onroerende voorheffing te organiseren; de bestreden ordonnantie maakt geenszins inbreuk op de heffingsgrondslag, namelijk het kadastraal inkomen. Hierbij wordt uitgegaan van de overwegingen B.3.1 tot B.3.5 van het arrest nr. 78/93 van het Hof.

A.4.2. Het tweede middel, dat niet bijzonder duidelijk is, is evenmin gegrond. Het is niet duidelijk in welk opzicht de bestreden ordonnantie de artikelen 144 tot 146 van de Grondwet zou schenden. Die ordonnantie heeft immers niet tot doel, noch tot gevolg dat inbreuk wordt gemaakt op de verdeling van de bevoegdheden tussen de rechtscolleges van de rechterlijke orde en die van de administratieve orde.

A.4.3. Het derde middel is zijnerzijds evenmin gegrond en getuigt van een verwarring tussen het stelsel van de verminderingen en de aftrek van het kadastraal inkomen vastgesteld bij de artikelen 15 en 16 van het W.I.B., enerzijds, en regels betreffende de onroerende voorheffing, anderzijds. Enkel laatstgenoemde regels zijn in de bestreden ordonnantie aan de orde. Het onsamenhangende karakter dat de Minis terraad lijkt te betreuren, is het gevolg van de federale wetgeving - en met name van de bijzondere wetgeving - die in die materie bijzondere bevoegdheden aan de gewesten verleent.

*Standpunt van de v.z.w. Algemeen Eigenaarssyndicaat*

A.5.1. Het eerste door de tussenkomende partij, de v.z.w. Algemeen Eigenaarssyndicaat aangevoerde middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden ordonnantie, van de artikelen 170, 172 en 175 van de Grondwet, alsmede van artikel 4 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. De bestreden ordonnantie maakt de onroerende voorheffing, die een belasting op het onroerende inkomen is, tot een belasting op het onroerend vermogen, dit wil zeggen een vermogensbelasting, aangezien zij het onroerend vermogen van elke eigenaar treft, ongeacht of dat vermogen al dan niet inkomsten oplevert.

A.5.2. De tussenkomende partij, de v.z.w. Algemeen Eigenaarssyndicaat voert voorts een tweede middel aan, dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De basisregel van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (niet-vrijstelling van de onroerende voorheffing wegens onproductiviteit) heeft tot doel de eigenaars van bebouwde onroerende goederen die in perfecte staat van verhuur verkeren en de eigenaars van bebouwde onroerende goederen in een ongezonde staat, op dezelfde wijze te behandelen. Niets verantwoordt de identieke behandeling van belastingplichtigen die zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden.

Voorts voert de uitzondering op de regel vervat in de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest harezijds een verschil in behandeling in onder belastingplichtigen die zich in een soortgelijke situatie bevinden, en dit zonder enige verantwoording.

*Memorie van antwoord van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering*

A.6.1. Het tweede middel dat door het Algemeen Eigenaarssyndicaat is aangevoerd, is onontvankelijk, aangezien artikel 87 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, in tegenstelling tot artikel 85 en overeenkomstig een vaste rechtspraak van het Hof, niet toestaat dat in de memorie van een tussenkomende partij nieuwe middelen worden aangevoerd.



A.6.2. Ten gronde, en met betrekking tot het eerste middel aangevoerd door het Algemeen Eigenaarssyndicaat, kan niet worden betoogd dat de bestreden ordonnantie, door voorwaarden met betrekking tot de inhoud en de vorm op te leggen waaraan de vrijstellingen van de onroerende voorheffing wegens onproductiviteit moeten voldoen, de belasting dermate fundamenteel zou hebben gewijzigd dat een afschaffing ervan het gevolg zou zijn.

*Memorie van antwoord van de Waalse Regering*

A.7.1. Allereerst dient te worden geoordeeld dat het beroep van de Ministerraad onontvankelijk is *ratione temporis*, aangezien de termijn van zes maanden om een beroep in te dienen ingaat op de dag waarop de norm in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt, en niet op de dag erna.

A.7.2. Subsidiair dient te worden opgemerkt dat de memorie van de v.z.w. Algemeen Eigenaarssyndicaat onontvankelijk is, aangezien die partij niet het bewijs levert dat zij de wettelijke verplichtingen vervat in de artikelen 9, 10 en 11 van de wet van 27 juni 1921 op de verenigingen zonder winstoogmerk heeft geëerbiedigd.

A.7.3. Subsidiair dient nog te worden vermeld dat het tweede middel dat door de v.z.w. Algemeen Eigenaarssyndicaat is aangevoerd, onontvankelijk is omdat artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof een tussenkomen partij niet toestaat nieuwe middelen aan te voeren.

- B -

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het verzoekschrift*

*De ontvankelijkheid ratione temporis*

B.1.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de Waalse Regering betwisten, eerstgenoemde in haar memorie en laatstgenoemde in haar memorie van antwoord, de ontvankelijkheid *ratione temporis* van het verzoekschrift dat de Ministerraad op 13 december 1995 heeft ingediend. De bestreden ordonnantie werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 juni 1995; voor zover de termijn wordt geacht te beginnen te lopen op de datum van de bekendmaking van de bestreden akte in het *Belgisch Staatsblad*, zou de termijn van zes maanden verstreken zijn op 12 december 1995 en zou het beroep bijgevolg onontvankelijk zijn.

B.1.2. Naar luid van artikel 3, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof is het beroep strekkende tot vernietiging van een ordonnantie slechts ontvankelijk indien het wordt ingesteld binnen een termijn van zes maanden na de bekendmaking van de ordonnantie in het *Belgisch Staatsblad*. Naar luid van artikel 119 van de voormelde wet wordt de dag van de bekendmaking van de akte die het uitgangspunt is van een termijn, niet in de berekening van die termijn begrepen, terwijl de vervaldag wel is inbegrepen.

B.1.3. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de termijn om het beroep in te stellen tegen de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 13 april 1995 inging op de dag na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (14 juni 1995), en dus liep tot en met 13 december 1995. Het door de Ministerraad ingestelde beroep is bijgevolg ontvankelijk.

De exceptie wordt verworpen.

#### *De ontvankelijkheid van de middelen*

B.2.1. De Vlaamse Regering werpt een exceptie op betreffende de uiteenzetting van de drie middelen. Het beroep zou onontvankelijk zijn omdat de verzoeker niet zou preciseren welke bepalingen van de bestreden ordonnantie door ongrondwettigheden zouden zijn aangetast, noch waarin die ongrondwettigheden zouden bestaan.

B.2.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden geschonden zijn, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

Die vereisten worden verantwoord, enerzijds, door de verplichting voor het Hof om dadelijk na de ontvangst van het beroep te onderzoeken of het niet klaarblijkelijk niet-ontvankelijk of klaarblijkelijk ongegrond is ofwel of het Hof niet klaarblijkelijk onbevoegd is om er kennis van te nemen, en, anderzijds, door de verplichting voor de partijen die op de argumenten van de verzoekers wensen te antwoorden, om dit te doen bij een enkele memorie en binnen de op straffe

van niet-ontvankelijkheid vastgestelde termijnen.

B.2.3. In het eerste middel voert de Ministerraad de schending aan, door de ordonnantie, van de artikelen 170, 172 en 175 van de Grondwet en van artikel 4 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. Uit de uiteenzetting van dat middel blijkt dat de ordonnantiegever wordt verweten zijn bevoegdheid te buiten te zijn gegaan en zich een aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid te hebben toegeëigend, namelijk de bevoegdheid om de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing te wijzigen.

Het eerste middel voldoet aan de voormelde vereisten (B.2.2). Uit de wijze waarop alle tussenkomende partijen in hun onderscheiden memories op dat middel hebben geantwoord, blijkt trouwens dat zij aan de hand van de uiteenzetting van de feiten en het eerste middel in het verzoekschrift in staat waren binnen de op straffe van niet-ontvankelijkheid vastgestelde termijn hun verweer te laten gelden.

Die exceptie van niet-ontvankelijkheid van het eerste middel wordt verworpen.

B.2.4. In het tweede middel voert de Ministerraad de schending aan van de artikelen 144 tot 146 van de Grondwet en van artikel 5, §§ 3 en 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. Uit de uiteenzetting van dat middel in het verzoekschrift blijkt dat de bestreden ordonnantie, die procedurebepalingen bevat, wordt verweten inbreuk te hebben gemaakt op de uitoefening van de rechtsprekende bevoegdheid van de directeur der directe belastingen, een aangelegenheid die aan de federale wetgever is voorbehouden.

Het tweede middel voldoet aan de vereisten die in B.2.2 werden beschreven en in B.2.3 werden gepreciseerd.

De exceptie van niet-ontvankelijkheid van het tweede middel wordt verworpen.

B.2.5. In het derde middel voert de Ministerraad de schending aan van het beginsel van behoorlijk bestuur met betrekking tot de dienst van de belastingen die krachtens artikel 5, § 3, van

de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten moet worden gewaarborgd. Het door de Ministerraad beoogde beginsel van behoorlijk bestuur is niet vermeld in de door hem aangevoerde bepaling van de voormelde bijzondere financieringswet en laat op zich niet toe dat het Hof een wetskrachtige bepaling zou beoordelen.

De exceptie van niet-ontvankelijkheid van het derde middel is bijgevolg gegrond.

B.3.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering werpt een exceptie op betreffende het eerste middel dat gedeeltelijk niet-ontvankelijk is, in zoverre de schending van artikel 172 van de Grondwet er rechtstreeks in wordt aangevoerd en in zoverre artikel 175 van de Grondwet, een bepaling die over de fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen zou handelen, erin wordt aangevoerd.

B.3.2. Noch artikel 142 van de Grondwet, noch de bijzondere wet van 6 januari 1989 hebben aan het Hof de bevoegdheid verleend om wettelijke normen te vernietigen wegens rechtstreekse schending van artikel 172 van de Grondwet. Overigens zij vermeld dat, aangezien artikel 175 van de Grondwet precies tot doel heeft het financieringsstelsel van de Franse en de Vlaamse Gemeenschap vast te stellen, het eerste middel onontvankelijk is in zoverre het aan een ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de schending van die bepaling toeschrijft. Het Hof zal het eerste middel dan ook niet onderzoeken in zoverre de schending van de artikelen 172 en 175 van de Grondwet erin wordt aangevoerd.

De exceptie van gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het eerste middel is gegrond.

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de « middelen » aangevoerd door de v.z.w. Algemeen Eigenaarssyndicaat*

B.4.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en, ten dele, de Waalse Regering betwisten de ontvankelijkheid van de « middelen » die zijn aangevoerd in de memorie van de tussenkomende partij, de v.z.w. Algemeen Eigenaarssyndicaat.

B.4.2. De v.z.w. Algemeen Eigenaarssyndicaat formuleert twee « middelen », waarvan het

eerste analogoog is aan het eerste middel dat de verzoekende partij heeft aangevoerd. De tweede grief die de v.z.w. Algemeen Eigenaarssyndicaat heeft opgeworpen, is daarentegen verschillend van de drie middelen van het verzoekschrift, aangezien de schending, door de bestreden ordonnantie, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet erin wordt aangevoerd.

Artikel 87 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof staat, in tegenstelling tot artikel 85, niet toe dat in de memorie van de tussenkomenende partij nieuwe middelen worden geformuleerd. De middelen zijn dus onontvankelijk.

De exceptie van niet-ontvankelijkheid is gegrond. Evenwel in zoverre het verwant is met het eerste middel geformuleerd in het verzoekschrift, kan het eerste «middel» aangevoerd door de tussenkomenende partij v.z.w. Algemeen Eigenaarssyndicaat worden ontvangen als bevattende opmerkingen in de zin van paragraaf 2 in het vermelde artikel 87.

#### *Ten gronde*

*Ten aanzien van het eerste middel, in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 170 van de Grondwet en artikel 4 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten*

B.5.1. De bestreden ordonnantie die, volgens de verzoekende partij, de niet-bewoning van een onroerend goed of de leegstand ervan met speculatieve doeleinden tot voorwerp maakt van de belasting die ze heft, zou, door de vaststelling van het ontbreken van inkomsten, de voorwaarden wijzigen waaronder het kadastraal inkomen wordt belast, terwijl een gewest er enkel toe gemachtigd zou zijn in het kader van zijn eigen fiscaliteit een belasting op de leegstaande gebouwen in te voeren. De bestreden ordonnantie zou aldus inbreuk hebben gemaakt op een aan de federale wetgevende macht voorbehouden bevoegdheid.

B.5.2. 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 bepalingen van 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 voor « het vaststellen van de heffingsgrondslag » blijft krachtens artikel 4, § 4, van voormelde wet de federale wetgever bevoegd.

B.5.3. De heffingsgrondslag is, inzake onroerende voorheffing, het kadastraal inkomen. Het kadastraal inkomen stemt overeen met de gemiddelde normale, jaarlijkse nettohuur 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 Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (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. Het kadastraal inkomen wordt - behoudens buitengewone of speciale herzieningen - in beginsel bij wege van algemene perequatie om de tien jaar vastgesteld.

Blijkens de parlementaire voorbereiding is het behoud van de federale bevoegdheid inzake de vaststelling van de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing gesteund op de overweging dat « [het vastleggen van] het kadastraal inkomen [...] 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 » (Memorie van toelichting, *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 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, conform de artikelen 472 en volgende van het W.I.B. 1992.

B.5.4. Volgens de parlementaire voorbereiding moet de term «vrijstelling » in artikel 4 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 worden geïnterpreteerd « als een soortnaam, die

zowel vrijstellingen en belastingvrijdom als de verminderingen en aftrekken omvat » (Verklaring van de Minister van Financiën opgenomen in het verslag, *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 voormelde Wetboek omvat.

B.5.5. De fiscale vrijstellingen die van het kadastraal inkomen worden verleend of die worden afgeschaft, zijn zaak van de federale wetgever wanneer het gaat om vrijstellingen met betrekking tot de onroerende inkomsten die in aanmerking worden genomen voor de vaststelling van de inkomstenbelasting. De vrijstellingen van onroerende voorheffing zoals die van de artikelen 253 en 257 van het W.I.B. 1992 vallen onder de bevoegdheid van de gewestwetgever.

Weliswaar hebben beide aangelegenheden in feite gemeenschappelijke kenmerken, aangezien artikel 257, § 1, 4<sup>o</sup>, betreffende de kwijtschelding of vermindering van de onroerende voorheffing verwijst naar artikel 15 betreffende het kadastraal inkomen. Maar nu de aangelegenheden aan verschillende wetgevers zijn toegewezen, komt het aan elk van hen toe de bevoegdheden uit te oefenen die aan de ene worden toegewezen bij paragraaf 4 en aan de andere bij paragraaf 2 van artikel 4 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989.

B.5.6. De kwijtschelding en de vermindering overeenkomstig voormeld artikel 162, § 1, 4<sup>o</sup>, van het W.I.B. 1992 moeten derhalve worden beschouwd als een « vrijstelling » van onroerende voorheffing in de zin van artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 en niet als een onderdeel van de vaststelling van het kadastraal inkomen als heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing.

Door voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet langer een kwijtschelding of proportionele vermindering van onroerende voorheffing toe te staan voor niet-gemeubileerde gebouwde onroerende goederen die in de loop van het aanslagjaar gedurende ten minste negentig dagen volstrekt niet in gebruik zijn genomen en volstrekt geen inkomsten hebben opgebracht, heeft de ordonnantiegever geen inbreuk gemaakt op de bij artikel 4, § 4, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid.

Het middel is niet gegrond.

*Ten aanzien van het tweede middel*

B.6.1. Door de voorwaarden vast te stellen waaronder een bezwaarschrift kan worden aanvaard en door de voorwaarden waaronder het vermoeden van belastbaarheid gekoppeld aan het kadastraal inkomen kan worden omgekeerd, te beperken, zou de bestreden ordonnantie de rechtsprekende functie hebben gewijzigd die door de gewestelijke directeur der belastingen wordt uitgeoefend, een aangelegenheid die tot de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever zou behoren.

B.6.2. Artikel 5 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten bepaalt in zijn paragrafen 3 en 4 :

« § 3. Tenzij het Gewest er anders over beslist voor de belastingen waarvoor de opbrengst volledig is toegewezen, zorgt de Staat met inachtneming van de door hem vastgestelde procedureregels kosteloos voor de dienst van de in artikel 3, eerste lid, 1<sup>o</sup> tot 7<sup>o</sup>, bedoelde belastingen voor rekening van en in overleg met het Gewest.

[...]

§ 4. De Gewesten kunnen de in § 3 bedoelde dienst slechts verzekeren overeenkomstig de bij wet bepaalde procedureregels. »

B.6.3. Door in artikel 2bis, 5<sup>o</sup>, van de ordonnantie van 23 juli 1992, ingevoegd door artikel 3 van de bestreden ordonnantie, onder meer te bepalen dat de kwijtschelding of de proportionele vermindering van de onroerende voorheffing op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest slechts wordt verleend op voorwaarde dat de belastingplichtige aan de bevoegde gewestelijke directeur van de Administratie der directe belastingen een attest van de bevoegde gewestelijke administratie of van het gemeentebestuur bezorgt, beperkt de ordonnantiegever zich ertoe te preciseren welke gegevens de belastingplichtige moet meedelen wanneer hij bij de gewestelijke directeur der belastingen met toepassing van artikel 369 van het W.I.B. 1992 een aanvraag indient tot het verkrijgen van een vermindering van de onroerende voorheffing. Die bepaling doet op generlei wijze afbreuk aan de regels inzake bezwaar, ontheffing van ambtswege en voorziening,



bedoeld in hoofdstuk VII van dat Wetboek. Bijgevolg is artikel 5, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, waaruit voortvloeit dat de invordering van de onroerende voorheffing geschiedt met inachtneming van de door de federale Staat vastgestelde procedureregels, niet geschonden. Aangezien de in paragraaf 4 van die bepaling beoogde hypothese zich niet voordoet, kan die bepaling evenmin zijn geschonden.

Aangezien de bestreden bepaling op geen enkele wijze afbreuk doet aan de rechtsprekende bevoegdheid van de directeur der directe belastingen, is artikel 146 van de Grondwet evenmin geschonden.

Het Hof is niet bevoegd om uitspraak te doen over het middel in zoverre daarin een rechtstreekse schending van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet wordt aangeklaagd.

Het tweede middel is niet gegrond.

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 11 december 1996.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior