

Rolnummer 5284
Arrest nr. 127/2012 van 25 oktober 2012

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag over artikel 4, § 3bis, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 23 juli 1992 « betreffende de gewestbelasting ten laste van bezetters van bebouwde eigendommen en houders van een zakelijk recht op sommige onroerende goederen », gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

### I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 23 december 2011 in zake de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest tegen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 6 januari 2012, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt de bepaling van artikel 4, § 3*bis* van de ordonnantie [van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest] van 23 juli 1992 betreffende de gewestbelasting ten laste van de bezetters van bebouwde eigendommen en houders van een zakelijk recht op sommige onroerende goederen, *B.S.*, 1 augustus 1992, zoals van toepassing voor de aanslagjaren 2007, 2008, 2009 en 2010, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de belasting niet is verschuldigd voor de gebouwen waar regelmatig de plenaire vergaderingen van een gewestraad of een gemeenschapsraad wordt gehouden, doch wel verschuldigd is voor gebouwen waar geen dergelijke raad wordt gehouden, doch die voor de goede werking van deze raden noodzakelijk zijn ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest;
- het Vlaams Parlement.

Op de openbare terechtzitting van 17 juli 2012 :

- zijn verschenen :

. Mr. I. Panis, tevens *loco* Mr. P. Smet, advocaten bij de balie te Brussel, voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest;

. Mr. P. Smeyers, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. H. Symoens, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor het Vlaams Parlement;

- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J. Spreutels verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied

De Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, beiden vertegenwoordigd door het Vlaams Parlement, betwisten de toepassing, voor de aanslagjaren 2007 tot 2010, van de gewestbelasting waarin de in het geding zijnde ordonnantie van 23 juli 1992 voorziet, op een gebouw gelegen aan de Leuvenseweg 88 te Brussel (het zogenaamde « Huis van de Vlaamse Volksvertegenwoordigers »), waarin geen plenaire vergaderingen worden gehouden. In dat gebouw bevinden zich de bureaus van de parlementsleden en de fracties, de receptie, de drukkerij, de verzendingsdienst, de juridische dienst, de ombudsdienst en het parlementair informatiecentrum.

De Rechtbank van eerste aanleg te Brussel stelt vast dat de eisende partijen, als eigenaar van het gebouw, belastingplichtige zijn in de zin van de ordonnantie en dat het betrokken gebouw niet van de belasting is vrijgesteld.

De eisende partijen voeren aan dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden omdat gebouwen die dienen voor onderwijs, erediensten, gezondheidszorg en culturele of sportieve activiteiten wel van de belasting zijn vrijgesteld. Volgens de Rechtbank is dat onderscheid « op redelijke wijze gerechtvaardigd door de nagestreefde doelstelling, met name de woongelegenheid in Brussel te bevorderen door vrijstelling van onmisbare, met de woonfunctie complementaire gebouwen ».

De Rechtbank gaat niet in op het verzoek om over dat onderscheid een prejudiciële vraag te stellen, maar werpt vervolgens wel ambtshalve de vraag op of het onderscheid tussen parlementsgebouwen, naargelang er wel of niet op regelmatige wijze plenaire vergaderingen worden gehouden, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt.

## III. In rechte

- A -

A.1. Volgens de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest blijkt uit de in het geding zijnde vrijstellingsbepaling dat, naar het oordeel van de ordonnantiegever, parlementsgebouwen gelet op hun bijzondere functie en maatschappelijke bestemming behoren te worden vrijgesteld. Zij stellen echter vast dat de vrijstelling is beperkt tot de gebouwen waarin regelmatig de plenaire vergaderingen plaatsvinden en dat zij niet geldt voor de andere gebouwen die inherent verbonden zijn met de organisatie, de werking en de taken van de plenaire vergaderingen. Voor de gebouwen die een andere bijzondere maatschappelijke functie hebben, zoals onderwijs, en die in een andere vrijstellingsbepaling worden vermeld, geldt dezelfde beperking niet en zijn ook de gebouwen die noodzakelijk zijn om de functie te verwezenlijken vrijgesteld. Met betrekking tot de vrijstelling van onroerende voorheffing voor onroerende goederen met een bijzondere bestemming zou het Hof van Cassatie reeds hebben geoordeeld dat die bestemming niet rechtstreeks dient te zijn, maar dat de bij de wet opgelegde voorwaarde enkel een noodzakelijk verband impliceert tussen de bestemming van het onroerend goed en de activiteit opgenomen in de wet die de vrijstelling verleent. De fiscale administratie en de lagere rechtspraak zouden zich bij dat oordeel aansluiten.

De Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest voeren aan dat er een noodzakelijk verband bestaat tussen de bestemming van het Huis van de Vlaamse Volksvertegenwoordigers en het Vlaams Parlementsgebouw, waar de plenaire vergaderingen worden gehouden. In het Huis van de Vlaamse Volksvertegenwoordigers bevinden zich niet alleen de kantoren van de fracties en van de parlementsleden, maar zijn onder meer de receptie, de verzendingsdienst, de juridische dienst en het parlementair informatiecentrum gehuisvest. Bovendien bevindt er zich de computerhardware die nodig is voor de ondersteuning van de plenaire vergaderingen. Beide gebouwen zijn ondergronds via een tunnel met elkaar verbonden. Krachtens het personeelsstatuut moet de werktijdregeling verenigbaar zijn met de principes van doorlopende dienstverlening en van permanente beschikbaarheid van alle ambtenaren die noodzakelijk zijn voor de goede werking van het Vlaams Parlement tijdens zijn werkzaamheden. De verschillende behandeling van gebouwen die ogenschijnlijk tot dezelfde categorie behoren, zou een schending uitmaken van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.2. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest merkt in de eerste plaats op dat de prejudiciële vraag geen verschillende categorieën van personen onderscheidt. De gebruiker van de gebouwen waar regelmatig de plenaire vergaderingen van een gewest- of gemeenschapsraad plaatsvinden en de gebruikers van de gebouwen waar die vergaderingen niet plaatsvinden, maar die voor de goede werking van de raden noodzakelijk zijn, zullen namelijk steeds dezelfde zijn.

Indien er toch sprake zou zijn van een pertinent onderscheid tussen verschillende categorieën van personen, zo vervolgt het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, dan is dat onderscheid objectief en redelijk verantwoord in het licht van het doel en de gevolgen van de maatregel. Uit de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 23 juli 1992 blijkt dat de gewestbelasting werd ingevoerd vanwege de financiële toestand van het Gewest, maar dat tegelijk rekening werd gehouden met het beleid inzake huisvesting. Een verschil in behandeling op grond van de aard van de activiteit die in het gebouw wordt uitgeoefend, zou dan ook niet kennelijk onredelijk zijn.

De vrijstelling waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet, wordt in de parlementaire voorbereiding verantwoord door het feit dat in de bedoelde gebouwen de democratisch gekozenen in plenaire vergadering zitting nemen om er wetgevend of verordenend werk te verrichten en dat de beslissingen die een rechtstreekse uitwerking hebben op het dagelijkse leven van de burger (en per definitie het algemeen belang dienen) er een officieel en wettelijk karakter krijgen, waardoor zij als de materiële symbolen van de rechtsstaat worden beschouwd. De vrijstelling zou dan ook gerechtvaardigd zijn op grond van het belang van de in die gebouwen vervulde openbare dienst in een democratische samenleving. Eenzelfde verantwoording zou niet kunnen gelden ten aanzien van de gebouwen die noodzakelijk zijn voor de organisatie of de werking van de plenaire vergaderingen. Mocht voor die laatste gebouwen toch in een vrijstelling zijn voorzien, dan zou daardoor het gelijkheidsbeginsel worden geschonden: die gebouwen zouden een vrijstelling genieten, terwijl andere gebouwen waarin de administratieve diensten van andere overheidsinstanties zijn gehuisvest geen vrijstelling genieten.

A.3. Wat het gebrek aan een pertinent onderscheid tussen verschillende categorieën van personen betreft, antwoorden de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest met een verwijzing naar het arrest nr. 19/2012, waaruit zou blijken dat de toetsing van een wettelijke norm aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geen uitdrukkelijke vergelijking van onderscheiden categorieën vereist.

In tegenstelling tot aanhorige gebouwen van andere openbare diensten, waarin louter administratieve diensten worden verzekerd, zou het Huis van de Vlaamse Volksvertegenwoordigers van essentieel belang zijn voor de goede werking van het Vlaams Parlement en zou het zelfs een onlosmakelijk geheel vormen met het Vlaams Parlementsgebouw, zodat beide gebouwen samen dienen te worden beschouwd als de materiële symbolen van de rechtsstaat.

Mocht de rechtzetting van de ongelijke behandeling leiden tot een discriminatie van een andere categorie van belastingplichtigen, dan kan die categorie op haar beurt de schending van het gelijkheidsbeginsel aanklagen, zo betogen ten slotte de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Met de hypothetische gevolgen mag met andere woorden geen rekening worden gehouden bij het beantwoorden van de voorliggende prejudiciële vraag.

A.4. De verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Cassatie en naar het standpunt van de fiscale administratie inzake de vrijstelling van onroerende voorheffing voor goederen met een bijzondere bestemming doet volgens het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet ter zake. Noch in de wet, noch in de parlementaire voorbereiding wordt immers met betrekking tot die vrijstelling een onderscheid gemaakt tussen onroerende goederen die al dan niet rechtstreeks voor een bepaalde bestemming worden gebruikt. *In casu* is dat wel het geval.

Het zou bijgevolg irrelevant zijn of een gebouw essentieel is voor de plenaire vergadering. Mocht dat toch het geval worden geacht, dan merkt het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest op dat het Huis van de Vlaamse Volksvertegenwoordigers tevens een bezoekersruimte, een tentoonstellingsruimte, een fitnessruimte en twee restaurants huisvest. Het is ten slotte niet omdat bepaalde ambtenaren essentieel zijn voor de goede werking van het Vlaams Parlement, dat het gebouw waarin die ambtenaren werken zelf essentieel zou zijn.

- B -

B.1. De ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 23 juli 1992 « betreffende de gewestbelasting ten laste van bezetters van bebouwde eigendommen en houders van een zakelijk recht op sommige onroerende goederen » vestigt een « jaarlijkse belasting geheven ten laste van bezetters van bebouwde eigendommen, gelegen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en van houders van een zakelijk recht op onroerende eigendommen die niet voor bewoning bestemd zijn » (artikel 2). De wijze waarop de belasting wordt berekend, is bepaald in artikel 8 van de ordonnantie.

B.2. Artikel 4, § 3bis, van de ordonnantie, zoals ingevoegd bij de ordonnantie van 3 april 2003 bepaalt :

« De belasting, bedoeld in artikel 8, is niet verschuldigd voor de gebouwen waar regelmatig de plenaire vergaderingen van het Europees parlement, een federale kamer, een gewestraad, een gemeenschapsraad, een Raad van een gemeenschapscommissie, een Provincieraad, een gemeenteraad, een raad voor Maatschappelijk Welzijn worden gehouden ».

B.3.1. De prejudiciële vraag strekt ertoe van het Hof te vernemen of die bepaling, doordat zij een onverantwoord verschil in behandeling zou doen ontstaan naargelang er in een gebouw van een democratisch verkozen orgaan wel of niet op regelmatige wijze plenaire vergaderingen worden gehouden, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt.

B.3.2. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest werpt op dat de prejudiciële vraag geen verschillende categorieën van personen onderscheidt en dat de belastingplichtige van beide categorieën van gebouwen dezelfde is, zodat het gelijkheidsbeginsel niet geschonden kan zijn.

B.3.3. De toetsing van een bepaling aan het gelijkheidsbeginsel veronderstelt een vergelijking, te dezen van de belastingplichtigen die de in het geding zijnde gewestbelasting verschuldigd zijn voor een gebouw van een democratisch verkozen orgaan waarin op regelmatige wijze plenaire vergaderingen worden gehouden, enerzijds, en de belastingplichtigen die dezelfde gewestbelasting verschuldigd zijn voor een gebouw van een democratisch verkozen orgaan waarin niet op regelmatige wijze plenaire vergaderingen

worden gehouden, anderzijds. De vaststelling dat eenzelfde belastingplichtige tot beide categorieën kan behoren, kan die vergelijking niet in de weg staan.

B.4. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan. Zij zijn eveneens toepasselijk in fiscale aangelegenheden, wat overigens wordt bevestigd door artikel 172 van de Grondwet, dat een bijzondere toepassing inhoudt van het in artikel 10 vervatte gelijkheidsbeginsel.

B.5. Het komt de ordonnantiegever toe te bepalen welke belastingplichtigen in welke mate vrijstelling van de in het geding zijnde belasting moeten genieten. Het staat niet aan het Hof te oordelen over de opportuniteit of de wenselijkheid van die vrijstelling.

De maatschappelijke keuzen die bij het inzamelen en het inzetten van middelen moeten worden gemaakt, behoren tot de beoordelingsvrijheid van de wetgever. Het Hof vermag dergelijke beleidskeuzen, alsook de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts af te keuren indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of indien zij kennelijk onredelijk zouden zijn.

B.6. De bij de ordonnantie van 23 juli 1992 ingevoerde gewestbelasting heeft tot doel het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest « nieuwe middelen » toe te kennen en « de financiering van het gewest [te] waarborgen. Daarbij wil [de Executieve] echter niet minder alert zijn voor het beleid inzake huisvesting » (*Parl. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 1991-1992, A-184/1, p. 2).

De ordonnantiegever heeft erover gewaakt dat die belasting ten laste wordt gelegd van diegenen die de diensten genieten die worden aangeboden door de Brusselse overheden, vooral in de sectoren van de netheid, de brandveiligheid en de dringende medische hulpverlening (*Parl. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 1991-1992, A-183/2, p. 5; *Volledig verslag*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 16 juli 1992, nr. 26, p. 791), dit wil zeggen ten laste van diegenen die « risicoplaatsen » creëren (*Parl. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 1991-1992, A-183/2, p. 49).

De eigenaars van « onroerende goederen welke een belangrijke oppervlakte innemen en die niet voor bewoning bestemd zijn » vormen een van de categorieën van belastingschuldigen die, met de betaling van die belasting, moeten bijdragen tot de financiering van het Gewest (*Parl. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 1991-1992, A-184/1, p. 2). Het betreft de eigenaars van « oppervlakten die niet voor bewoning zijn bestemd [...] [die] niet [kunnen] worden beschouwd als een onmisbaar complement voor de woonfunctie » (*ibid.*, p. 3) of « eigenaars van gebouwen die niet voor huisvesting bestemd zijn » (*Parl. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 1991-1992, A-183/2, p. 6).

B.7.1. Bij de invoering van de in het geding zijnde vrijstellingsbepaling wordt in de memorie van toelichting allereerst de bedoeling van de gewestbelasting in herinnering gebracht :

« Het doel van deze belasting is de eigenaars van grotere kantoorgebouwen, fabrieken, ateliers, enz., te laten bijdragen tot de financiering van de algemene uitgaven van het gewest. Er werd evenwel voorzien in een aantal sociaal verantwoorde vrijstellingen op basis van de bestemming van het gebouw.

Zo worden nu reeds de gebouwen of gedeelten van gebouwen die dienen voor onderwijs en voor erediensten vrijgesteld, alsook, voor zover de activiteiten er zonder winstoogmerk worden uitgeoefend, de gebouwen die dienen voor ziekenhuizen, dispensaria, rustoorden, culturele of sportieve activiteiten, kinderopvang ... » (*Parl. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 2002-2003, A-404/1, p. 2).

B.7.2. Vervolgens wordt de bedoeling van de nieuwe vrijstellingsbepaling uiteengezet :

« De Brusselse Hoofdstedelijke Regering wenst heden een bijkomende vrijstelling in te voeren, uitsluitend gebaseerd op de bestemming van het gebouw en aldus in de lijn liggend van de voornoemde sociale vrijstellingen; deze nieuwe vrijstelling slaat op die gebouwen waar democratisch gekozenen in plenaire vergadering zetelen om er wetgevend of verordenend werk te verrichten; in zulke gebouwen krijgen de beslissingen die een rechtstreekse uitwerking hebben op het dagelijks leven van de burger (en per definitie het algemeen belang dienen) een officieel en wettelijk karakter, waardoor zij beschouwd worden als de materiële symbolen van de rechtstaat » (*ibid.*, p. 2).

B.7.3. De nieuwe vrijstelling heeft slechts een beperkte draagwijdte, zo blijkt ten slotte uit de volgende precisering :

« [Zij] beperkt zich tot het gebouw waar de plenaire vergadering van een democratisch verkozen parlement of raad doorgaans en op regelmatige basis wordt georganiseerd. Het

gebouw waar een uitzonderlijke plenaire vergadering wordt gehouden (bijvoorbeeld wegens verbouwwerken aan de gebruikelijke plenaire vergaderzaal) komt niet in aanmerking om te worden vrijgesteld. Tot vrijwaring van het gelijkheidsbeginsel vallen o.m. evenmin in het toepassingsgebied van deze ordonnantie, de overige gebouwen waar de administratieve diensten van de respectieve overheden zijn gehuisvest, waar enkel voorbereidende commissievergaderingen of gewone werkvergaderingen worden gehouden, waar een regering of andere uitvoerende instanties vergaderen » (*ibid.*, p. 4).

B.8. Wanneer de ordonnantiegever een belastingvrijstelling invoert, vermag hij, teneinde de oorspronkelijke bedoeling van de belasting niet te ondergraven, die vrijstelling te beperken tot de belastbare categorieën die de bedoeling van de vrijstelling op de meest doeltreffende wijze verwezenlijken.

Rekening houdend met de centrale rol die de plenaire vergadering in een democratisch verkozen orgaan inneemt, kan het niet kennelijk onredelijk worden geacht dat de ordonnantiegever de vrijstelling van gebouwen van democratisch verkozen organen heeft beperkt tot de gebouwen waarin regelmatig de plenaire vergaderingen worden gehouden.

B.9. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 4, § 3*bis*, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 23 juli 1992 « betreffende de gewestbelasting ten laste van bezetters van bebouwde eigendommen en houders van een zakelijk recht op sommige onroerende goederen » schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 25 oktober 2012.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

M. Bossuyt