

|                                         |
|-----------------------------------------|
| Rolnummer 1865                          |
| Arrest nr. 42/2001<br>van 29 maart 2001 |

## A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende wijziging van artikel 257 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen, ingesteld door de v.z.w. Vereniging voor Grensarbeiders.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters G. De Baets en M. Melchior, de rechters P. Martens, E. Cerexhe, R. Henneuse, E. De Groot en L. Lavrysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter G. De Baets,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*      \*

## I. Onderwerp van het beroep

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 13 januari 2000 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 14 januari 2000, heeft de v.z.w. Vereniging voor Grensarbeiders, met maatschappelijke zetel te 3930 Hamont-Achel, Haverstraat 65, beroep ingesteld tot vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende wijziging van artikel 257 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 16 juli 1999).

## II. De rechtspleging

Bij beschikking van 14 januari 2000 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 1 februari 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 9 februari 2000.

De Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 20 maart 2000 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 5 mei 2000 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 6 juni 2000 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 29 juni 2000 en 20 december 2000 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 13 januari 2001 en 13 juli 2001.

Bij beschikking van 6 februari 2001 heeft het Hof de zetel aangevuld met rechter L. Lavrysen.

Bij beschikking van 7 februari 2001 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 1 maart 2001.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 8 februari 2001 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 1 maart 2001 :

- zijn verschenen :

. Mr. W. Robben *loco* Mr. A. Van der Graesen, advocaten bij de balie te Hasselt, voor de verzoekende partij;

- . Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en E. Cerexhe verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten 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. *In rechte*

- A -

#### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

A.1. Volgens de Vlaamse Regering is het beroep onontvankelijk bij gebrek aan belang. De verzoekende partij komt immers op voor de migrerende werknemers die geen grensarbeiders zijn. Op het eerste gezicht beantwoordt dit aan haar statutaire doelstelling die erin bestaat « de belangen van de migrerende werknemers te behartigen ». Die doelstelling is echter pas op 19 november 1999 in de plaats gesteld van het vroeger maatschappelijk doel dat erin bestond « de belangen van de grensarbeiders te behartigen ». De Vlaamse Regering leidt daaruit af dat de statutenwijziging klaarblijkelijk is doorgevoerd met het oog op de ontvankelijkheid van het onderhavig beroep tot vernietiging.

Bovendien voert de Vlaamse Regering aan dat de nieuwe doelstelling nog niet is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Daaruit vloeit in de eerste plaats voort dat de verzoekende partij zich krachtens artikel 26, *juncto* artikel 9, van de wet van 27 juni 1921 « waarbij aan de vereenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend », niet op haar rechtspersoonlijkheid kan beroepen « en *a fortiori* evenmin of tenminste niet op haar nieuwe, niet-gepubliceerde maatschappelijk doel, zodat zij alleszins niet op ontvankelijke wijze in rechte kan treden tot behartiging van het belang van migrerende arbeiders die geen grensarbeiders zijn ». Anderzijds, blijkt daaruit dat de verzoekende partij het belang van de migrerende arbeiders die geen grensarbeiders zijn, in het verleden niet heeft gediend, laat staan op duurzame wijze. Zij zou dat overigens niet hebben gekund want dan zou zij haar toenmalig maatschappelijk doel te buiten zijn gegaan. Overigens wijst de Vlaamse Regering erop dat de verzoekende partij, die « Vereniging voor Grensarbeiders » heet, blijkens het beraadslagingsverslag van haar statutenwijziging van 19 november 1999 uit vier leden bestaat, waarvan ongetwijfeld niemand « migrerend niet-grensarbeider » is.

Ten slotte merkt de Vlaamse Regering op dat het thans bestreden decreet tegemoetkomt aan de grief die de verzoekende partij destijds heeft aangekaart - toen zij nog voor de belangen van de grensarbeiders opkwam - met haar beroep tot vernietiging van het decreet van 9 juni 1998. Met andere woorden : omwille van het belang van de migrerende werknemers die geen grensarbeiders zijn, wenst de verzoekende partij nu afbreuk te doen aan het belang van de grensarbeiders.

A.2. De v.z.w. Vereniging voor Grensarbeiders legt het bewijs voor van de publicatie van haar statuten en de wijzigingen ervan in de bijlagen tot het *Belgisch Staatsblad* en van de beslissing van de raad van bestuur om een beroep tot vernietiging van het bestreden decreet in te stellen. Zij heeft luidens artikel 3 van haar statuten tot doel « de belangen van de migrerende werknemers te behartigen en dit op alle domeinen van de samenleving ». Weliswaar had het oorspronkelijk doel van de vereniging betrekking op « de belangen van de grensarbeiders », maar volgens de verzoekende partij werd het begrip « grensarbeider » in het Belgisch (fiscaal) recht niet gedefinieerd. Het begrip had bijgevolg voor de oprichters van de verzoekende vereniging geen uitdrukkelijke juridische inhoud, maar verwees naar de situatie van een werknemer die over de grens ging

werken. Pas middels het bestreden decreet werd in het regionaal fiscaal recht een engere betekenis gegeven aan dat begrip. De

verzoekende partij heeft daarop haar maatschappelijk doel verduidelijkt. Bovendien wijst zij erop dat zij de belangen van haar leden niet enkel op fiscaal vlak behartigt maar op alle domeinen van de samenleving, zodat het onlogisch is het begrip grensarbeiders, zoals oorspronkelijk opgenomen in de doelomschrijving, uitsluitend te willen begrijpen in de fiscale betekenis ervan, zoals thans omschreven in het bestreden decreet.

De verzoekende partij meent dat zij op duurzame wijze in het belang van de migrerende werknemers is opgetreden. Naar aanleiding van het beroep tot vernietiging van het decreet van 9 juni 1998, ingediend door de verzoekende partij, heeft zij reeds erop gewezen dat het thans bestreden decreet een nieuwe discriminatie heeft ingevoerd (arrest nr.126/99, A.11). Voorts verwijst zij naar «het feit dat zij regelmatig geschreven werkstukken mededeelt aan haar leden, een ledenblad verspreidt, een studiedag heeft georganiseerd en regelmatig contact opneemt met (binnenlandse en buitenlandse) politieke verantwoordelijken » om de belangen van de werknemers die over de grens gaan werken te behartigen. Bij wijze van voorbeeld zijn bij de memorie van antwoord enkele brieven gevoegd die de duurzame werking van de vereniging in het belang van migrerende werknemers moeten staven.

De verzoekende partij betwist de stelling van de Vlaamse Regering dat zij met haar beroep tot vernietiging afbreuk zou doen aan de belangen van de grensarbeiders. De essentie van haar verzoekschrift houdt in dat het onderscheid tussen de door het bestreden decreet omschreven grensarbeiders en de andere werknemers die over de grens gaan werken, discriminerend is. Bovendien heeft de vernietiging van de enge omschrijving van het begrip «grensarbeider » niet tot gevolg dat zij hun recht op vermindering van de onroerende voorheffing verliezen. Een dergelijke vernietiging zou enkel tot gevolg hebben dat de toegekende vermindering geldt voor alle werknemers die over de grens werken.

Ten slotte kan de verzoekende partij niet instemmen met de insinuatie dat zij slechts vier leden zou tellen. Zoals blijkt uit de statuten van de vereniging hebben enkel de werkende leden stemrecht in de algemene vergadering. Naast de werkende leden telt de verzoekende vereniging ongeveer 900 niet-werkende leden «die jaarlijks een (financiële) bijdrage betalen en die op regelmatige wijze worden bijgestaan in hun bijzondere situatie van het werken over de grens ».

### *Ten gronde*

A.3. Volgens de verzoekende partij is het bestreden decreet in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het, wat de vermindering van de onroerende voorheffing betreft, een onderscheid invoert tussen twee categorieën van in het buitenland werkzame belastingplichtigen van wie de kinderen op grond van de wetgeving van het land van tewerkstelling niet in aanmerking komen voor kinderbijslag, naargelang zij al dan niet in de grensstreek wonen en werken. Het criterium van onderscheid kan niet naar redelijkheid worden verantwoord, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de ter zake geldende beginselen.

Vóór het bestreden decreet werd enkel een belastingvermindering toegekend voor de kinderen die in aanmerking komen voor een kinderbijslag. Aangezien de kinderbijslag in bepaalde landen anders is geconcepieerd dan in België, kwamen sommige kinderen krachtens de buitenlandse wetgeving waaraan zij zijn onderworpen niet in aanmerking voor kinderbijslag, terwijl zij krachtens de Belgische wetgeving wel daarvoor in aanmerking zouden komen. Het bestreden decreet beoogde de « mogelijke discriminatie ten aanzien van deze (weliswaar beperkte) groep grensarbeiders weg te werken ».

Het criterium «grensarbeider » is echter naar het oordeel van de verzoekende partij niet pertinent aangezien de basisvoorwaarde voor de toekenning van de belastingvermindering - « kinderen die in aanmerking komen voor kinderbijslag » - niet gebaseerd is op het fiscaal statuut van de belastingplichtige (het al dan niet erkend zijn als grensarbeider), maar wel op zijn sociaalrechtelijk statuut (*in casu* bepaald door het land van tewerkstelling). Het onderscheid tussen grensarbeider en migrerende werknemer kan, rekening houdend met het doel van de decreetgever, niet worden verantwoord. Beide categorieën onderscheiden zich immers enkel door het al dan niet woonachtig zijn in de grensstreek of het al dan niet werkzaam zijn in de grensstreek, terwijl die feitelijkheden totaal irrelevant zijn voor het al dan niet toekennen van de vermindering van onroerende voorheffing wegens kinderlast.

A.4. Volgens de Vlaamse Regering mist het middel feitelijke grondslag omdat de migrerende werknemers die geen grensarbeiders zijn het voordeel van de belastingvermindering niet zou zijn ontnomen. Weliswaar is het nieuwe artikel 257, § 2, 4°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen alleen voor de grensarbeiders geschreven, allicht vanwege het *quod plerumque fit* van het probleem dat zou rijzen bij de toepassing van artikel 257, § 1, 2°, waaraan de decreetgever wou tegemoetkomen, maar dat neemt niet weg dat iedereen, met inbegrip van alle in het buitenland tewerkgestelde werknemers, zich nog steeds op artikel 257, § 1, 2°, kan beroepen om de bewuste vermindering te genieten. De Vlaamse Regering verwijst daarvoor naar overweging B.5.4 van het arrest nr. 126/99.

A.5. De verzoekende partij daarentegen is van mening dat de belastingplichtigen die niet werkzaam of woonachtig zijn in de grensstreek, niet op grond van artikel 257, § 1, 2°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen een vermindering van de onroerende voorheffing kunnen genieten. Anders oordelen zou « elke zin ontnemen aan het bestreden decreet » : dat decreet werd enkel goedgekeurd omdat de decreetgever van oordeel was dat artikel 257, § 1, 2°, niet toepasselijk was op de grensarbeider wiens kinderen krachtens de regelgeving van het land van tewerkstelling niet in aanmerking komen voor kinderbijslag. De verzoekende partij verwijst daarvoor naar de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet.

- B -

### *De bestreden bepalingen*

B.1. De bestreden bepalingen wijzigen artikel 257 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, zoals vervangen door artikel 3 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 9 juni 1998 houdende bepalingen tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen voor wat betreft de onroerende voorheffing, dat in een systeem van verminderingen van de onroerende voorheffing voorziet. In bepaalde gevallen wordt de vermindering automatisch verleend (artikel 257, § 1). In andere gevallen moet zij worden aangevraagd (artikel 257, § 2).

Op grond van artikel 257, § 1, 2°, wordt een vermindering van de onroerende voorheffing verleend voor de woning die op 1 januari van het aanslagjaar wordt betrokken door een gezin met ten minste twee kinderen die daar hun woonplaats hebben blijkens een inschrijving in het bevolkingsregister en die in aanmerking komen voor kinderbijslag.

Artikel 2 van het bestreden decreet voegt aan artikel 257, § 2, een 4° toe, dat bepaalt :

« § 2. Op aanvraag van de belanghebbende wordt :

[...]

4° de vermindering van de onroerende voorheffing als bedoeld in § 1, 2°, verleend voor de kinderen van grensarbeiders, die ingevolge de regelgeving in het land waar deze grensarbeiders zijn tewerkgesteld van ieder stelsel van kinderbijslag zijn uitgesloten, voorzover deze kinderen volgens de Belgische regelgeving inzake kinderbijslag in aanmerking zouden komen voor kinderbijslag. »

Artikel 3 van het bestreden decreet voegt aan artikel 257, § 3, een derde lid toe, dat bepaalt :

« Onder grensarbeider in de zin van § 2, 4°, wordt bedoeld de persoon die in de grensstreek van een buurland werkzaam is en zijn woonplaats heeft op 1 januari van het aanslagjaar, blijkens een inschrijving in het bevolkingsregister, in de grensstreek van België, alwaar hij gewoonlijk dagelijks of tenminste eenmaal per week terugkeert. »

#### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

B.2.1. De Vlaamse Regering werpt op dat de verzoekende partij, bij gebrek aan bekendmaking van de wijziging van haar maatschappelijk doel, zich niet op haar rechtspersoonlijkheid kan beroepen.

B.2.2. De verzoekende partij heeft als bijlage bij haar memorie van antwoord een kopie gevoegd van de bekendmaking van de statutenwijziging in de bijlagen tot het *Belgisch Staatsblad*.

De exceptie wordt verworpen.

B.3.1. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partij bij haar beroep. Zij werpt op dat de vereniging haar statuten heeft gewijzigd met het oog op het instellen van het onderhavig beroep en dat zij onder haar leden geen andere migrerende werknemers zou tellen dan grensarbeiders.

B.3.2. Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk zich op een collectief belang beroept, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat dit belang niet tot de individuele belangen van de leden is beperkt; dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt.

B.3.3. De verzoekende vereniging had naar luid van artikel 3 van haar statuten als doel « de belangen van de grensarbeiders te behartigen en dit op alle domeinen van de samenleving ». Sedert 19 november 1999 is daarin « grensarbeiders » vervangen door « migrerende werknemers ».

Het staat niet aan het Hof de motieven van een statutenwijziging te beoordelen. Het dient derhalve enkel rekening te houden met de thans geldende en tegenwerpelijke doelomschrijving.

Het maatschappelijk doel is onderscheiden van het algemeen belang en kan door de bestreden norm worden geraakt. Het belang waarop de vereniging zich te dezen beroept, betreft het verbod van discriminatie van in het buitenland werkzame belastingplichtigen die niet in de grensstreek wonen of werken. Zij treedt derhalve op ter vrijwaring van een collectief belang dat niet tot de individuele belangen van de leden is beperkt.

Behalve een minimumaantal, legt de v.z.w.-wet van 27 juni 1921 kwantitatieve noch kwalitatieve voorwaarden op waaraan de leden van een vereniging moeten voldoen. Het is derhalve niet vereist dat de vereniging die als doel heeft de belangen van de migrerende werknemers te behartigen onder haar leden migrerende werknemers telt die geen grensarbeider zijn.

De exceptie wordt verworpen.

#### *Ten gronde*

B.4. Volgens de verzoekende partijen schenden de bestreden bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat in het buitenland werkzame belastingplichtigen die niet in de grensstreek wonen of werken van de vermindering van de onroerende voorheffing zouden worden uitgesloten wanneer hun kinderen op grond van de wetgeving van het land van tewerkstelling niet in aanmerking komen voor kinderbijslag.



B.5.1. Omdat « werd vastgesteld dat vele verminderingen inzake onroerende voorheffing waar mensen recht op hebben niet werden aangevraagd », heeft de decreetgever, met het oog op een « transparanter en dus rechtvaardiger stelsel », ervoor gekozen de verminderingen van de onroerende voorheffing « via het gebruik van bestaande gegevensbanken » automatisch toe te kennen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1997-1998, nr. 927/1, p. 2).

Om van bestaande gegevensbanken gebruik te kunnen maken wordt de vermindering voortaan verleend voor kinderen « die in aanmerking komen voor een kinderbijslag ».

B.5.2. Krachtens artikel 13 van de verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, is de wetgeving van de Lid-Staat waar de betrokkene zijn werkzaamheden in loondienst uitoefent van toepassing zelfs indien hij op het grondgebied van een andere Lid-Staat woont.

Omdat de kinderbijslag in bepaalde landen, zoals Nederland, anders is geconcipieerd dan in België, komen sommige kinderen krachtens de buitenlandse wetgeving niet in aanmerking voor kinderbijslag terwijl zij krachtens de Belgische wetgeving daarvoor wel in aanmerking zouden komen. Ten gevolge van de bestreden bepalingen zouden sommige belastingplichtigen derhalve worden uitgesloten van de vermindering van de onroerende voorheffing.

B.5.3. In het arrest nr. 126/99 was het Hof evenwel van oordeel dat artikel 257, § 1, 2°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen, zoals vervangen door artikel 3 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 9 juni 1998 houdende bepalingen tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen voor wat betreft de onroerende voorheffing, de vermindering verleent voor « alle kinderen die in België in aanmerking komen of zouden komen voor een kinderbijslag, zonder dat dit beperkt is tot de kinderbijslag van Belgische oorsprong en ongeacht de voorwaarden van toekenning in het land van tewerkstelling ».

Daaruit volgt dat de vermindering niet alleen wordt verleend voor de kinderen die in België in aanmerking komen voor een kinderbijslag en voor de kinderen die in het land van tewerkstelling van de belanghebbende in aanmerking komen voor een kinderbijslag, maar ook

voor de kinderen die in het land van tewerkstelling niet in aanmerking komen voor een kinderbijslag doch die in België wel in aanmerking zouden komen voor een kinderbijslag.

B.5.4. Een dergelijke draagwijdte ontnemt niet elke betekenis aan het thans bestreden decreet. Door te bepalen dat de vermindering van de onroerende voorheffing door de belanghebbende moet worden aangevraagd, komt het immers tegemoet aan een praktisch euvel :

« Aangezien de bedoelde groep van kinderen niet automatisch opspoorbaar is via de geraadpleegde databanken, zal de rechthebbende (op vermindering in de onroerende voorheffing) jaarlijks zijn recht dienen te bewijzen aan de hand van een schoolgetuigschrift. Vandaar dat de vermindering slechts op verzoek van de belanghebbende wordt verleend. » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1359/1, p. 2, en nr. 1359/2, p. 3)

Dat die aanvraagprocedure niet voor alle categorieën zou gelden die niet via de bedoelde gegevensbanken opspoorbaar zijn, kan aan het bestreden decreet zijn verantwoording niet ontnemen. Het komt de decreetgever toe te bepalen aan welke categorieën van belastingplichtigen de vermindering van de onroerende voorheffing niet automatisch, doch slechts op aanvraag kan worden verleend.

De uitsluiting van de automatische toekenning kan niet als een onevenredig gevolg van de bestreden maatregel worden beschouwd : zij leidt niet ertoe dat de belastingplichtigen die aan de voorwaarden voor de belastingvermindering voldoen maar niet voor de automatische toekenning ervan in aanmerking komen omdat zij niet in de bestaande gegevensbanken zijn opgenomen, om die reden van het voordeel van de vermindering zouden worden uitgesloten.

B.6. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de in het buitenland werkzame belastingplichtigen die niet in de grensstreek wonen of werken niet van de vermindering van de onroerende voorheffing worden uitgesloten. Het middel kan niet worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 29 maart 2001, door de voormelde zetel, waarin voor de uitspraak voorzitter G. De Baets, in ruste gesteld na het beraad, is vervangen door voorzitter H. Boel en rechter E. Cerexhe door rechter J. Delruelle, overeenkomstig artikel 110 van de voormelde wet.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

H. Boel