

Rolnummer 3187
Arrest nr. 141/2005 van 13 september 2005

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 161, 1^o*bis*, van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, J.-P. Snappe en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 26 november 2004 in zake de « Université catholique de Louvain » tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 7 december 2004, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 161, 1^obis, van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, in die zin geïnterpreteerd dat het aan de universiteiten die van de gemeenschappen afhangen, met uitsluiting van de door de gemeenschappen gesubsidieerde vrije universiteiten, de kosteloze registratie voorbehoudt van de vonnissen en arresten waarbij zij worden veroordeeld, de artikelen 10, 11, 24, § 4, en 172 van de Grondwet, doordat het tussen die twee categorieën van universiteiten een verschil in behandeling teweegbrengt zonder dat er objectieve en redelijke motieven blijken te zijn die een dergelijk verschil verantwoorden ? ».

Memories en memoires van antwoord zijn ingediend door :

- de « Université catholique de Louvain », waarvan de zetel is gevestigd te 1348 Ottignies, place de l'Université 1;

- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 22 juni 2005 :

- zijn verschenen :

- . Mr. J. Bourtembourg, advocaat bij de balie te Brussel, voor de « Université catholique de Louvain »;

- . Mr. A. Gillet, advocaat bij de balie te Nijvel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en E. Derycke 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 Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

De « Université catholique de Louvain » (U.C.L.) heeft voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel een procedure tegen de Belgische Staat ingeleid, die ertoe strekt de terugbetaling te krijgen van de registratierechten die zijn betaald in het kader van vonnissen houdende veroordeling van de universiteit tot het betalen van bepaalde bedragen.

Volgens de U.C.L. dient artikel 161, 1^o*bis*, van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten in die zin te worden geïnterpreteerd dat zij de vrijstelling van het registratierecht geniet. Bij ontstentenis van die conforme interpretatie zou er een onverantwoord verschil in behandeling bestaan tussen de universiteiten die afhangen van de gemeenschappen en de gesubsidieerde vrije universiteiten, terwijl die laatstvermelde functionele openbare diensten zijn die, zoals de universiteiten die van de gemeenschappen afhangen, worden georganiseerd ten behoeve van de gehele bevolking of een deel ervan, om een opdracht van algemeen belang te vervullen.

De U.C.L. suggereert derhalve, voor zover als nodig, aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen en vordert subsidiair de veroordeling van de Staat tot het betalen van schadevergoeding wegens het onrechtmatige karakter van de ongrondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling.

De verwijzende rechter was van oordeel dat in de parlementaire voorbereiding geen redelijke verantwoording kan worden gevonden voor de toepassingssfeer van het voormelde artikel 161, 1^o*bis*, en heeft beslist aan het Hof de voormelde prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. In zijn memorie is de Ministerraad van mening dat de vrijstelling waarin artikel 161, 1^o*bis*, van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten voorziet - ingevoerd bij de wet van 22 december 1989 houdende fiscale bepalingen - wordt verantwoord door de wil om een einde te maken aan de situatie waarin de Staat, die schuldeiser is van de rechten die verschuldigd zijn op de arresten en vonnissen, aan zichzelf registratierechten vraagt, waarbij de wetgever van oordeel was dat de gemeenschappen en de gewesten, alsmede de openbare instellingen van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, die, voor de toepassing van de fiscale wetten, worden gelijkgesteld met de instellingen die zij oprichten, moesten worden gelijkgesteld met de Staat.

A.1.2. Die vrijstellingsbepaling, die strikt moet worden geïnterpreteerd en geen enkele interpretatiemarge openlaat, berust op een objectief en pertinent criterium. De vrije universiteiten, die van privé-oorsprong zijn en die over financieringsmiddelen beschikken die niet enkel van de overheid afkomstig zijn, beantwoorden immers niet aan de voorwaarden - oprichting bij wet, decreet of ordonnantie, rechtspersoonlijkheid en controle door de oprichtende overheid - die noodzakelijk zijn voor het statuut van openbare instelling. En de wetbepalingen die zijn aangenomen ten aanzien van de vrije universiteiten, wijzigen hun statuut ten aanzien van het begrip « openbare instelling » niet.

Hoewel alle universiteiten eenzelfde onderwijsdoel nastreven, verschillen zij bijgevolg op institutioneel vlak, vermits sommige afhangen van de overheid en andere privé-organisaties zijn, en dat verschil van statuut verantwoordt de vrijstelling van de universiteiten die afhangen van de gemeenschappen en de ontstentenis van die vrijstelling voor de gesubsidieerde universiteiten.

A.2.1. In haar memorie stelt de U.C.L. dat er geen enkele aanwijzing is voor het doel dat met de kosteloze registratie wordt nagestreefd. Indien men ervan zou uitgaan dat de in het geding zijnde bepaling voortvloeit uit een gelijkschakeling op fiscaal vlak met de gemeenschap, die zelf gelijkgeschakeld is met de Staat, vanwege de opdracht van openbare dienst die door die entiteiten wordt waargenomen, zou de in het geding zijnde vrijstelling aldus overkomen als een « compensatie » tussen de vergoeding van de openbare dienst van het gerecht en de last van openbare dienst die door de gemeenschap wordt gedragen.

Die verantwoording is evenwel niet redelijk. Er bestaat immers geen enkele wet, geen enkel algemeen rechtsbeginsel, dat, op een algemene manier, de Staat, de gemeenschappen en de gewesten van elke belasting zou vrijstellen. De inning van registratierechten heeft immers niet tot doel de door het gerecht geleverde dienst te « vergoeden » : de registratierechten zijn geenszins retributies, maar belastingen, waarvan het doel louter fiscaal is.

A.2.2. Hoewel het verschil in behandeling onder universiteiten op een objectief criterium berust, is dat verschil evenwel niet pertinent. In het arrest nr. 27/95 heeft het Hof immers geoordeeld dat het loutere verschil in

statuut onder de universiteiten niet voldoende is om een verschil in behandeling te verantwoorden tussen de universiteiten van de gemeenschappen en de vrije universiteiten. Gesteld, subsidiair, dat de doelstelling van « vergoeding » van de door het gerecht geleverde dienst in aanmerking zou kunnen worden genomen, dan nog zou het verschil in behandeling niet verantwoord zijn, vermits de vrije universiteiten, evenals de universiteiten die van de gemeenschappen afhangen, een opdracht van openbare dienst in de functionele zin op zich nemen, dus diensten die worden georganiseerd ten behoeve van de gehele bevolking of een deel ervan om een opdracht van algemeen belang te vervullen.

A.2.3. Ten slotte is het bekritiseerde verschil in behandeling hoe dan ook onevenredig, vermits het de lasten die normaal de universiteiten ten deel vallen, verlicht, zodat het de universiteiten die van de gemeenschappen afhangen, in een gunstiger situatie plaatst dan de vrije universiteiten wat de financiering ervan betreft.

A.3.1. In zijn memorie van antwoord is de Ministerraad van mening dat, hoewel het vaststaat dat er geen enkel algemeen beginsel is dat de Staat van elke belasting vrijstelt, artikel 172 van de Grondwet de wetgever evenwel toestaat vrijstellingen of verminderingen van belastingen in te voeren, zodat de formele grondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling is aangetoond.

A.3.2. Volgens de Ministerraad zijn er objectieve en redelijke verschillen onder de onderscheiden inrichtende machten : onder de negen universitaire instellingen in de Franse Gemeenschap zijn er vijf die organiek niet van de Franse Gemeenschap afhangen en privaatrechtelijke rechtspersonen zijn. Zo is de Raad van State steeds van oordeel geweest dat de beslissingen van de vrije universiteiten inzake personeel niet konden worden beschouwd als handelingen gesteld door administratieve overheden in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; hij verklaarde zich derhalve onbevoegd ten voordele van de gewone rechtscolleges om kennis te nemen van de in het geding zijnde geschillen.

De redenering van de tegenpartij kan niet worden gevolgd want zij assimileert de functionele openbare dienst volkomen met de organieke openbare dienst, terwijl tussen beide een essentieel verschil in doelstelling bestaat, namelijk de verwezenlijking van de openbare dienst, die het enige doel ervan is in het geval van de organieke openbare dienst, en de verwezenlijking van de doelstelling eigen aan die instelling - het katholiek onderwijs voor de « Université catholique de Louvain », of het creëren van winst voor een handelsonderneming – in het geval van een functionele openbare dienst.

A.3.3. De in het geding zijnde bepaling wordt verantwoord door het feit dat de wetgever heeft geoordeeld de gemeenschappen en de gewesten te moeten gelijkstellen met de federale Staat en door het feit dat de openbare instellingen van de Staat, de gewesten en de gemeenschappen dezelfde vrijstelling genieten omdat die instellingen, voor de toepassing van de fiscale wet, worden gelijkgesteld met de instellingen die zij creëren.

Die verantwoording wordt hier nog versterkt door het feit dat de instellingen van de Franse Gemeenschap de Grondwet in acht dienen te nemen, die voorschrijft dat zij een onderwijs voor iedereen dienen te verzekeren en een openbare dienst moeten leveren die daarmee overeenstemt, een verplichting die niet geldt voor de vrije universiteiten.

A.4.1. In haar memorie van antwoord is de U.C.L. van mening dat het niet voldoende is objectieve verschillen onder onderwijsinstellingen aan te voeren om een verschil in behandeling te verantwoorden, maar dat moet worden aangetoond dat in de geregelde aangelegenheid dat verschil in behandeling pertinent is.

A.4.2. Wat de stelling van de Ministerraad betreft, namelijk de « forfaitaire » financiering van de openbare dienst van het gerecht, door personen die door de overheid worden gefinancierd, herinnert de U.C.L. in de eerste plaats eraan, zoals in haar memorie, dat het beginsel dat iedereen aan de belasting onderworpen is, impliceert dat het karakter van publiekrechtelijk persoon niet pertinent is om het verschil in behandeling te verantwoorden, te meer daar de vrijstelling niet geldt voor de provincies of de gemeenten. De registratierechten zijn overigens geen retributies, maar hebben een strikt fiscaal doel. Zelfs indien de doelstelling van openbare financiering van de vrijstelling in aanmerking zou worden genomen, dan nog zou men niet uit het oog mogen verliezen dat de vrije universiteiten dezelfde opdracht van openbare dienst vervullen als de universiteiten die van de gemeenschappen afhangen, noch dat zij overheidsuitkeringen genieten. Ten slotte is de maatregel onevenredig in zoverre hij de lasten verlicht die normaal door de universiteiten van de gemeenschappen moeten worden gedragen, zodat aldus de vrije universiteiten in een ongunstiger situatie worden geplaatst wat hun financiering betreft.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling

B.1.1. Krachtens de artikelen 19, 1°, 142 en volgende van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten is een registratierecht verschuldigd op de vonnissen en arresten houdende veroordeling tot sommen of roerende waarden die het bedrag van 12.500 euro overschrijden.

B.1.2. Artikel 161, 1°bis, van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten voorziet in kosteloze registratie voor :

« de vonnissen en arresten houdende veroordeling van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, van de openbare instellingen die zijn opgericht door de Staat, en van de inrichtingen van de Gemeenschappen en de Gewesten ».

B.2.1. Die bepaling wordt ter toetsing aan het Hof voorgelegd. Zij werd ingevoerd bij artikel 169 van de wet van 22 december 1989 houdende fiscale bepalingen.

De wet van 22 december 1989 had essentieel tot doel de « de modernisering van de registratieformaliteit toe te laten » (*Parl. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 806-1, p. 1) en « tegemoet te komen aan bepaalde eisen van de notarissen en gerechtsdeurwaarders » (*ibid.*) en heeft, na de wet van 19 juni 1986, de regels betreffende de inning en de invordering van de registratierechten op de vonnissen en de arresten gewijzigd, waarbij het « veroordelingsrecht » werd « beschouwd als een vergoeding voor de dienst verleend door het gerecht » (*ibid.*, p. 29).

B.2.2. In het kader van die vereenvoudiging van de inningsregels en de verbetering van de invorderingsregels van het veroordelingsrecht, werd in de memorie van toelichting erop gewezen dat « artikel 169 van het ontwerp tot doel heeft de vonnissen en arresten uitgesproken lastens de Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen en de openbare instellingen van de Staat, van de Gewesten en van de Gemeenschappen voortaan van het veroordelingsrecht vrij te stellen » (*ibid.*, p. 34).

B.2.3. Naar aanleiding van een parlementaire vraag over de *ratio legis* van de niet-vrijstelling van de vonnissen en arresten houdende veroordeling van de lokale overheden, werd het volgende geantwoord :

« De door artikel 161, 1^o*bis*, van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten bepaalde vrijstelling van het veroordelingsrecht werd om twee redenen ingesteld :

1^o aldus werd een einde gesteld aan de situatie waarbij de Staat, schuldeiser van de op arresten en vonnissen verschuldigde registratierechten, deze rechten lastens zichzelf diende in te vorderen;

2^o de wetgever heeft gemeend ter zake de Gemeenschappen en de Gewesten met de centrale Staat te moeten gelijkstellen.

De openbare instellingen van de Staat, van de Gewesten en van de Gemeenschappen genieten dezelfde vrijstelling vermits deze organen voor de toepassing van de fiscale wetten gelijkgesteld worden met de instellingen die ze heeft opgericht.

Rekening houdende met het feit dat de opgesomde lokale machten aan voogdijtoezicht onderworpen blijven en gelet op het feit dat het veroordelingsrecht in hunnen hoofde haar algemeen karakter van een vergoeding voor een door de rechtbanken verleende dienst behoudt, is het logisch dat ze verstoken blijven van de vrijstelling van het registratierecht bepaald voor de Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen » (*Vragen en Antwoorden*, Kamer, 1990-1991, vraag nr. 629 van 17 oktober 1990, p. 11.700).

Ten gronde

B.3. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10, 11, 24, § 4, en 172 van de Grondwet, van het verschil in behandeling dat onder de universiteiten zou bestaan, indien de in het geding zijnde bepaling in die zin wordt geïnterpreteerd dat zij aan de universiteiten die van de gemeenschappen afhangen, met uitsluiting van de vrije universiteiten die door de gemeenschappen worden gesubsidieerd, de kosteloze registratie voorbehoudt van de vonnissen en arresten waarbij zij worden veroordeeld.

B.4. De universiteiten zijn onderwijsinstellingen in de zin van artikel 24, § 4, van de Grondwet. Zij moeten derhalve alle op een gelijke manier worden behandeld, tenzij onderlinge objectieve verschillen een andere behandeling kunnen verantwoorden.

B.5. Krachtens artikel 172, tweede lid, van de Grondwet kan de wetgever vrijstelling of vermindering van belasting toekennen.

Wanneer hij ten voordele van sommige belastingplichtigen een fiscale vrijstelling invoert, mag hij evenwel het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat bij de artikelen 10, 11 en 24, § 4, van de Grondwet wordt gewaarborgd, niet schenden.

B.6.1. Door te voorzien in de kosteloze registratie van de vonnissen en arresten waarin gemeenschapsinstellingen worden veroordeeld, heeft de in het geding zijn bepaling tot gevolg dat een verschil in behandeling tot stand wordt gebracht tussen de universiteiten die van de gemeenschappen afhangen en de vrije universiteiten die door de gemeenschappen worden gesubsidieerd, vermits enkel de eerstvermelde van het veroordelingsrecht worden vrijgesteld.

B.6.2. Dat verschil in behandeling berust op een objectief criterium.

Ook al nemen zij een onderwijsopdracht op zich, toch verschillen de gemeenschapsuniversiteiten en de door de gemeenschappen gesubsidieerde vrije universiteiten op organiek vlak, vermits de gemeenschapsuniversiteiten – organiek - diensten naar publiek recht zijn, terwijl de vrije universiteiten privaatrechtelijke rechtspersonen zijn die een taak van openbare dienst waarnemen.

B.6.3. Hoewel dat verschil in statuut op zich niet voldoende is om elk verschil in behandeling onder de universiteiten te verantwoorden, kan het toch de pertinentie verantwoorden van een verschil in behandeling dat betrekking heeft op een vrijstelling die gegrond is op het statuut van sommige personen, instellingen of organisaties, zoals dat blijkt uit de in B.2.3 gegeven verantwoording.

Die verantwoording, die weliswaar na de goedkeuring van de in het geding zijnde bepaling is gegeven, is evenwel rechtstreeks verbonden, enerzijds, met de wil tot vereenvoudiging van de inning van de registratierechten op de vonnissen en arresten en, anderzijds, met de filosofie van het veroordelingsrecht, dat vanaf het begin werd opgevat als een « vergoeding voor de dienst verleend door het gerecht » (*Parl. St.*, Kamer, 1985-1986, nr. 135/2, p. 4, en nr. 135/3, p. 7; *Parl. St.*, Senaat, 1989-1990,

nr. 806-1, pp. 29 en 32, en nr. 806-3, p. 36; *Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 1026/5, p. 52); die beide elementen komen tot uiting in de wijzigingen die bij de voormelde wet van 22 december 1989 zijn aangebracht.

B.6.4. Rekening houdend met wat voorafgaat, vermocht de wetgever redelijkerwijze van oordeel te zijn dat het niet nodig was de kosteloze registratie uit te breiden tot de privé-instellingen, ook al vervullen die, in sommige opzichten, een opdracht van openbare dienst.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 161, 1^o*bis*, van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten schendt de artikelen 10, 11, 24, § 4, en 172 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 13 september 2005.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior