

Rolnummer 4217
Arrest nr. 32/2008 van 28 februari 2008

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 25 van het Vlaamse decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Dendermonde.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 18 mei 2007 in zake Etienne Verbeeck tegen de gemeente Temse, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 11 juni 2007, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Dendermonde de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 25 van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, fundamenteel hervormd bij decreet van 7 mei 2004 (decreet 22 december 1995, *B.S.* 30 december 1995, gewijzigd door decr., 8 juli 1996, *B.S.*, 19 oktober 1996; decr., 8 juli 1997, *B.S.*, 22 oktober 1997; decr., 7 juli 1998, *B.S.*, 28 augustus 1998; decr., 18 mei 1999, *B.S.*, 8 juni 1999; decr., 30 juni 2000, *B.S.*, 17 augustus 2000 en decr., 6 juli 2001, *B.S.*, 10 oktober 2001, en decr., 7 mei 2004, *B.S.*, 5 augustus 2004) het grondwettelijk gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel (schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet) niet nu deze decretale bepaling de gemeenten de mogelijkheid geeft een eigen heffingsstelsel te hanteren waardoor volgens de omzendbrief B.A. 92/9, 29 april 1996 betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen de volgende mogelijkheden zich kunnen voordoen :

- een gemeente zonder reglement vestigt geen opcentiemen : enkel een gewestheffing is verschuldigd;
- een gemeente zonder reglement vestigt wel opcentiemen : gewestheffing + opcentiemen;
- een gemeente zonder reglement voert een eigen reglement in : gewestheffing + gemeentehheffing;
- een gemeente met reglement behoudt zijn reglement : gewestheffing + gemeentehheffing;
- een gemeente met reglement trekt zijn reglement in : enkel gewestheffing;
- een gemeente met reglement schakelt over naar opcentiemen : gewestheffing + opcentiemen (+ intrekking reglement !)

hierbij in acht genomen de vaststelling dat de grondslag en berekeningswijze van deze heffing door de gemeenten niet dient te beantwoorden aan de berekeningswijze zoals voorzien en uitgewerkt in artikel 36 van voornoemd decreet ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de gemeente Temse, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen;
- Etienne Verbeeck, wonende te 2000 Antwerpen, Britselei 44.

Etienne Verbeeck heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 19 december 2007 :

- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse verslag uitgebracht;
- is de zaak in beraad genomen.

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

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De gemeente Temse heft op 13 april 2004 een leegstandbelasting op drie eigendommen van E. Verbeeck.

Nadat de gemeente het bezwaar van E. Verbeeck tegen die aanslagen afwijst, stelt die partij een vordering in bij de Rechtbank van eerste aanleg te Dendermonde. In het kader van die procedure stelt de verwijzende rechter de voormelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. Volgens de verzoekende partij voor de verwijzende rechter dient voorafgaandelijk te worden onderzocht of de belasting geldig kan worden gevestigd, vooraleer wordt nagegaan of er sprake is van een discriminatie wanneer twee overheden eenzelfde belasting vestigen. Dienaangaande voert die partij aan dat alleen wetgevende organen een belasting kunnen invoeren. Het decreet van 22 december 1995 « houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 » bevat evenwel geen bepaling die de gemeenten toelaat de belasting in kwestie te heffen. De gemeentelijke autonomie kan eveneens niet dienstig worden aangevoerd, vermits de gemeenten de volgende algemene beginselen dienen na te leven : (i) het beginsel *non bis in idem*, (ii) « het uitzonderlijk karakter van de vermogensbelasting », (iii) het annaliteitsbeginsel, (iv) het verbod van machtsafwending, (v) « het verbod van te straffen zonder strafbaar feit en met aanduiding van een vaste schuldige, de eigenaar, terwijl het herstel of het herbouwen van een onroerend goed kunnen genoodzaakt zijn door ouderdom, gebrek aan gewoon onderhoud door de bewoner ».

A.1.2. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter voert tevens aan dat de belasting in kwestie ingaat « tegen de essentie van onze samenleving », in zoverre de eigenaar de belasting dient te betalen, terwijl in vele gevallen de huurder het onderhoud van het goed verwaarloost. Volgens die partij heeft dit tot gevolg dat de eigenaar de middelen worden ontnomen om de nodige herstellingen te doen.

A.2. De gemeente Temse voert aan dat de in de prejudiciële vraag geviseerde verschillen in behandeling niet uit de in het geding zijnde bepaling voortvloeien, maar uit de aan de gemeenten toegekende fiscale autonomie. Het decreet heeft enkel, met inachtneming van de gemeentelijke autonomie, aan de gemeente de keuze gelaten te bepalen op welke wijze ze leegstand en verkrotting wensen te belasten. Een verschil in behandeling in aangelegenheden waarin de gemeenten over een eigen bevoegdheid beschikken, is het gevolg van een onderscheiden beleid en kan op zich niet strijdig worden geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- B -

B.1. Het decreet van 22 december 1995 « houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 » heeft een gewestelijke heffing op leegstaande en/of verwaarloosde gebouwen en leegstaande, verwaarloosde, ongeschikte en/of onbewoonbare woningen ingevoerd.

Artikel 25 van dat decreet bepaalde, op het ogenblik van de feiten voorgelegd aan de verwijzende rechter, dienaangaande het volgende :

« Het Vlaams Gewest legt een heffing op met betrekking tot leegstaande en/of verwaarloosde gebouwen en leegstaande, verwaarloosde, ongeschikte en/of onbewoonbare woningen die opgenomen zijn in de inventaris, bedoeld in onderafdeling 3 van deze afdeling ».

B.2. Vóór de invoering van een gewestelijke heffing bij het decreet van 22 december 1995 hadden een aantal steden en gemeenten reeds een eigen leegstandheffing of krotbelasting. In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 december 1995 werd in verband met de verhouding tussen de gewestelijke leegstandheffing en eventuele gemeentelijke heffingen het volgende verklaard :

« Op het gemeentelijk niveau bestaan er reeds sedert langere tijd reglementen ter bestrijding van de verkrotting en de leegstand. De voorliggende regeling heeft hiermee in de mate van het mogelijke rekening gehouden. [...] »

Het Vlaamse Gewest raakt niet aan de autonome bevoegdheid van de gemeenten om zelf de leegstand en de verkrotting te belasten, maar biedt hen de mogelijkheid om zonder enige beperking opcentiemen te heffen op de gewestelijke heffing. Alhoewel het ontwerp dit niet uitdrukkelijk voorziet, is het toch duidelijk dat ze de opcentiemen niet kunnen combineren met de heffing krachtens een gemeentelijk reglement op de leegstand en de verkrotting, omdat dit in strijd zou zijn met de regel 'non bis in idem'. De gemeenten moeten met andere woorden kiezen tussen opcentiemen op de gewestelijke heffing of het behoud van het gemeentelijk reglement » (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1995-1996, nr. 147/1, p. 18).

B.3. In de omzendbrief BA 92/9 van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van 29 april 1996 « betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen » werd de verhouding tussen de gewestelijke en een eventuele gemeentelijke heffing als volgt toegelicht :

« Het Vlaamse Gewest raakt geenszins aan de autonome bevoegdheid van de gemeenten om zelf de leegstand en de verkrotting te belasten. De gemeenten blijven dus volledig vrij om hun eigen reglement te behouden.

Wel biedt het decreet de mogelijkheid om opcentiemen te vestigen op de gewestheffing. Enkel in het geval dat hiervoor geopteerd wordt, dient het gemeentelijk reglement te worden opgeheven (toepassing van de regel 'non bis in idem': een zelfde toestand of voorwerp mag door een zelfde overheid niet tweemaal belast worden in hoofde van dezelfde belastingplichtige).

Samengevat kunnen de volgende mogelijkheden zich voordoen:

- een gemeente zonder reglement vestigt geen opcentiemen: enkel een gewestheffing is verschuldigd;
- een gemeente zonder reglement vestigt wel opcentiemen: gewestheffing + opcentiemen;
- een gemeente zonder reglement voert een eigen reglement in: gewestheffing + gemeentehffing;
- een gemeente met reglement behoudt zijn reglement: gewestheffing + gemeentehffing;
- een gemeente met reglement trekt zijn reglement in: enkel gewestheffing;
- een gemeente met reglement schakelt over naar opcentiemen: gewestheffing + opcentiemen (+ intrekking reglement !) ».

B.4. De verwijzende rechter vraagt in essentie of de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepaling de gemeenten niet verhindert een leegstandheffing te behouden of in te voeren, naast de gewestelijke leegstandheffing. Hierdoor zou een verschil in behandeling ontstaan tussen inwoners van gemeenten, naargelang die gemeenten besluiten 1°) opcentiemen te heffen op de gewestelijke leegstandheffing, 2°) een gemeentelijke leegstandheffing op te leggen naast de gewestelijke heffing, 3°) noch in een gemeentelijke leegstandheffing, noch in opcentiemen op de gewestelijke leegstandheffing te voorzien.

B.5. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 december 1995 blijkt dat de decreetgever van mening was dat hij niet bevoegd was om een door een gemeente vastgestelde belasting af te schaffen. Hieromtrent werd het volgende verklaard :

« Het Vlaamse Gewest is bevoegd om heffingen ter bestrijding van leegstand en verwaarlozing op te leggen op grond van artikel 6 § 1, I, 4°, 5° (aangelegenheden inzake stadsvernieuwing en de vernieuwing van de afgedankte bedrijfsruimten) en artikel 6 § 1, IV (aangelegenheden inzake huisvesting).

De decreetgever heeft met de voorgestelde regeling niet de bedoeling te interveniëren in de fiscaliteit van de provincies, de gemeenten, de agglomeraties of federaties van gemeenten en respecteert de bevoegdheidsregels ter zake. De gemeenten zijn immers niet verplicht zich aan te sluiten bij het gewestelijk stelsel. Ze krijgen de vrijheid om opcentiemen te vestigen op de heffing. De decreetgever stelt geen rechtsbepalingen vast die ertoe strekken belastingen, die door een ondergeschikt bestuur werden ingesteld, - geheel of ten dele - af te schaffen. De gemeenten behouden de autonome bevoegdheid te beslissen om aan te sluiten bij het gewestelijk stelsel, dan wel om de eigen reglementen op de leegstand en de verkrotting te behouden. Artikel 170 § 3 van de gecoördineerde grondwet wordt gerespecteerd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1995-1996, nr. 147/1, pp. 18-19).

B.6. Op het ogenblik dat de decreetgever de in het geding zijnde bepaling heeft aangenomen, zijnde op 22 december 1995, moest het bepalen van de uitzonderingen ten aanzien van de provincie- en gemeentebelastingen op grond van artikel 170, § 4, van de Grondwet inderdaad worden beschouwd als een door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid, zodat de gemeenschappen en de gewesten die aangelegenheid enkel konden regelen voor zover dat noodzakelijk was voor de uitoefening van hun bevoegdheid (artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

B.7. Gelet op de bezwaren die de afdeling wetgeving van de Raad van State in zijn advies van 17 februari 1994 (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 591/1, pp. 58-60) formuleerde omtrent een eerder ontwerp van decreet dat de gemeentelijke leegstandheffing verving door een gewestelijke heffing, waarop de gemeenten een aantal opcentiemen konden heffen, kan de decreetgever te dezen niet worden verweten dat hij geen gebruik heeft wens te maken van de bevoegdheid die artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 verleent.

B.8. Gelet op het voorgaande kan de decreetgever evenmin worden verweten de gemeenten niet te verhinderen een leegstandheffing te behouden of in te voeren, naast de gewestelijke leegstandheffing waarin het decreet van 22 december 1995 voorziet.

Overigens is een verschil in behandeling in aangelegenheden waarin de gemeenten over een eigen bevoegdheid beschikken het legitieme gevolg van een onderscheiden beleid en kan op zich niet strijdig worden geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

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

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 25 van het Vlaamse decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 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 de openbare terechtzitting van 28 februari 2008.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt