

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 117.154 van 18 maart 2003
in de zaak A. 64.564/G-69.**

In zake : 1. Gerardus KEMME,
 2. Pieter MEEUWEN,
 3. Gerard PASSCHIER,
 4. Hugo DYSERINCK,
 5. Louis COENE,
 6. Geert SPINCEMAILLE,
 die woonplaats kiezen bij
 advocatenkantoor Robben & Robben,
 kantoor houdende te Herk-De-Stad,
 Hasseltsesteenweg 15

tegen :

de GEMEENTE LANAKEN.

**DE RAAD VAN STATE, ALGEMENE VERGADERING
VAN DE AFDELING ADMINISTRATIE,**

Gezien het verzoekschrift dat Gerardus Kemme, Pieter Meeuwen, Gerard Passchier, Hugo Dyserinck, Louis Coene en Geert Spincemaille op 18 juli 1995 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van “de beslissing van de gemeenteraad van Lanaken, betreffende de 'Algemene gemeentebelasting', genomen op de gemeenteraad van 27 april 1995, goedgekeurd door de toezichthoudende overheid op 17 mei 1995 en bekendgemaakt op 24 mei 1995”;

Gelet op het arrest nr. 114.151 van 27 december 2002 waarbij de debatten worden heropend en de zaak aan de Eerste Voorzitter van de Raad van State wordt voorgelegd;

Gelet op de beschikking van 7 januari 2003 waarbij de zaak wordt verwezen naar de algemene vergadering van de afdeling administratie;

Gelet op de beschikking van 10 januari 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 4 februari 2003, om 14.00 uur;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter D. Verbiest;

Gehoord de opmerkingen van advocaat W. Robben, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat A. Jackers, die loco advocaat L. Christoffels verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur D. Mareen;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. In zitting van 27 april 1995 neemt de gemeenteraad van de verwerende partij een belastingverordening aan tot het heffen van een “jaarlijkse algemene belasting” voor de termijn van zes jaar met ingang van 1 januari 1995 en eindigend op 31 december 2000 (artikel 1). Deze belasting is onder meer ten laste van gezinnen (artikel 2). Wat gezinnen betreft, is de belasting verschuldigd “per woongelegenheid, op het grondgebied van de gemeente gelegen en door het gezin gebruikt als een hoofdverblijf of tweede verblijf indien het K.I. van dit tweede verblijf hoger is dan 50.000” (artikel 6). De belasting “wordt geheven op basis van het kadastraal inkomen van het onroerend goed” (artikel 7). Zij wordt als volgt vastgesteld (artikel 8) :

“Het in aanmerking te nemen kadastraal inkomen :	Bedrag [franken] :
a) Van 0 tot en met 10.000	3.200
b) Van 10.001 tot en met 20.000	4.200
c) Van 20.001 tot en met 50.000	5.100
d) Van 50.001 tot en met 60.000	6.300
e) Van 60.001 tot en met 70.000	9.400
f) Van 70.001 tot en met 85.000	16.000
g) Van 85.001 tot en met 100.000	65.000
h) Van 100.001 tot en met 150.000	100.000
i) Vanaf 150.001	135.000”.

1.2. Bij brief van 7 juli 1995 wordt namens de gouverneur aan de raadslieden van de verzoekers medegedeeld dat aan de voornoemde “beslissing

door [zijn] diensten uitwerking [werd] verleend op 17 mei 1995, vermits er geen onregelmatigheden in voor kwamen”.

1.3. De aangevochten verordening werd bekendgemaakt op 24 mei 1995;

2. Ten gronde.

2.1. Overwegende dat verzoekers in een eerste middel de schending inroepen van artikel 464 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna : W.I.B. 1992), doordat de bestreden verordening een belasting invoert met als grondslag het kadastraal inkomen van een onroerend goed, terwijl dat artikel “uitdrukkelijk de gemeente de bevoegdheid ontnemt tot het heffen van opcentiemen op de personenbelasting, op de vennootschapsbelasting, op de rechtspersonen-belasting en op de belasting van niet-inwoners of van gelijkaardige belastingen op de grondslag of op het bedrag van die belastingen, uitgezonderd wat de onroerende voorheffing betreft”; dat de verzoekers bij de nadere uitwerking van dit middel voor hun stelling onder meer steun zoeken in de wordingsgeschiedenis van de in de betrokken bepaling vervatte regel;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord tegenwerpt dat het voornoemde artikel 464 W.I.B. 1992 de gemeente niet verbiedt een belasting te heffen op de grondslag van de onroerende voorheffing, namelijk op het kadastraal inkomen, dat “anders gezegd de bewoordingen [van dat artikel] 'uitgezonderd evenwel wat de onroerende voorheffing betreft', zowel op de grondslag als op het bedrag van de in dit artikel bedoelde belastingen slaan”; dat zij voorts stelt dat niet het onroerend inkomen wordt belast, maar de gebruikers van de gemeentelijke dienstverlening en dit in evenredigheid met het bedrag van het kadastraal inkomen van de woning die zij in de gemeente betrekken; dat de verwerende partij in haar laatste memorie nog betoogt dat artikel 464, 1°, W.I.B. 1992 een duidelijke tekst is, die ook als zodanig is erkend door de recht-spraak, zowel van de gewone rechtbanken als van de Raad van State en dat krachtens die bepaling “niet alleen opcentiemen op de onroerende voorheffing en gelijkaardige belastingen op de grondslag van de onroerende voorheffing mogelijk [zijn], maar tevens belastingen die niet gelijkaardig zijn aan de inkomsten-belastingen, zoals een belasting ten laste van

de gebruiker van een onroerend goed, die per definitie geen inkomstenbelasting kan zijn”;

2.3.1. Overwegende dat artikel 464 W.I.B. 1992 luidt als volgt :

“De provincies, de agglomeraties en gemeenten zijn niet gemachtigd tot het heffen van :

1° opcentiemen op de personenbelasting, op de vennootschapsbelasting, op de rechtspersonenbelasting, en op de belasting van niet-inwoners of van gelijkaardige belastingen op de grondslag of op het bedrag van die belastingen, uitgezonderd evenwel wat de onroerende voorheffing betreft;
2° belastingen op het vee”;

2.3.2. Overwegende dat de verbodsbepaling van het huidige artikel 464, 1°, W.I.B. 1992, inhoudelijk overeenkomt met de verbodsbepaling van artikel 83 van de samengeschatte wetten op de inkomstenbelasting, zoals gewijzigd door artikel 34 van de wet van 24 december 1948 betreffende de gemeentelijke en provinciale financiën; dat dit artikel 83 na die wijziging luidde :

“De provinciën en gemeenten zijn niet gemachtigd tot het heffen van :
a) opcentiemes op de gesplitste inkomstenbelasting of gelijkaardige belastingen op de grondslag of op het bedrag van deze belastingen. Uitzondering wordt nochtans gemaakt voor de grondbelasting
b) belastingen op het vee”;

dat de wetgever, zoals hierna zal blijken, later geen wezenlijke bespreking meer heeft gewijd aan deze verbodsbepaling zodat aan de hand van de voorbereidende werken van de voormelde wet van 24 december 1948 de juiste draagwijdte van de in het geding zijnde bepaling moet worden nagegaan; dat in de voorbereidende werken van die wet geen melding wordt gemaakt van een recht om gelijkaardige belastingen te heffen op de grondslag van de onroerende voorheffing en evenmin van de mogelijkheid om het kadastraal inkomen te gebruiken voor belastingen met een ander doel; dat integendeel in de bespreking van de algemene doelstellingen van de wet alleen gewag wordt gemaakt van opcentiemen op de grondbelasting; dat in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp aldus te lezen is (Parl. St. Senaat 1948-49, nr. 492, 11) :

“De hiervoor aangehaalde objectieven kunnen bereikt worden door de volgende maatregelen :

a) afschaffing van alle gemeentelijke aandeelbedragen in de opbrengst der Rijksbelastingen en afschaffing van alle gemeentelijk opcentimes op deze belastingen en van de speciale belasting op de wedden, lonen en pensioenen, behalve echter de opcentiemen op de grondbelastingen;

- b) de gemeenten mogen de opcentiemes op de grondbelasting behouden, daar ten deze de belasting op een blijvende en vaste grondslag rust”;

dat de wetgever blijkbaar wenste terug te keren naar een duidelijke scheiding tussen rijks- en gemeentebelasting :

“Misschien ware het beter geweest de theorie van de scheiding der gemeente- en rijksbelasting helemaal door te voeren en de algehele opbrengst van de grondbelasting aan de gemeenten te goede te laten komen. Doch er zijn twee beslissende argumenten om ten deze het status-quo te handhaven (eod. cit., 12)”;

dat voorts het principe, dat het kadastraal inkomen de “sluitsteen” zou worden van de gemeentelijke fiscaliteit, juist niet werd opgenomen in het wetsontwerp en in de wet van 24 december 1948 en zulks duidelijk blijkt uit het Verslag van de “Commissie voor het bestuderen van het vraagstuk der provinciale en gemeentelijke financiën” van 8 juli 1948, waarbij de Commissie het door de Minister uitgewerkte ontwerp als volgt becommentarieerde (Parl. St. Senaat 1947-48, nr. 492, bijlage IX, 126) :

“Wat inzonderheid de grondbelasting betreft, kan zij zich verenigen met de redenen, die zijn ingeroepen om het toekennen aan de gemeenten van de totale grondbelasting te verwerpen. Zij oordeelt het, anderzijds, juist dat voor de gemeenten de mogelijkheid tot heffen van opcentiemen op diezelfde belasting wordt behouden”;

dat bij de totstandkoming van de wet van 20 november 1962 houdende hervorming van de inkomstenbelastingen de wetgever nauwelijks aandacht heeft besteed aan de verbods-bepaling vervat in het betrokken artikel 464, 1°; dat deze bepaling in haar huidige vorm als een artikel 351 Wetboek van Inkomstenbelasting tot stand is gekomen na een regeringsamendement waarbij niettemin nogmaals werd gesteld (Parl. St. Kamer 1961-62, nrs. 264/36, 4 en 264/42, 227) :

“Zoals thans het geval is, past het voor de gemeenten en de provincies uitdrukkelijk in het verbod te voorzien niet alleen opcentiemen te vestigen op de inkomstenbelastingen, met uitzondering van de onroerende voorheffing, maar ook gelijkaardige taksen op de basis of het bedrag van deze belastingen”;

2.3.3. Overwegende dat de verwerende partij tegen het middel betoogt dat in de rechtspraak de uitzondering in het aangehaalde artikel 464, 1°, W.I.B. 1992, ruim is geïnterpreteerd, in die zin dat de woorden “uitgezonderd evenwel wat de onroerende voorheffing betreft” geacht worden zowel op “de

grondslag” als op “het bedrag” van de in het artikel bedoelde belastingen te slaan; dat die rechtspraak steunt op het vermeende duidelijke karakter van de betrokken bepaling; dat deze niet als dusdanig kan worden beschouwd; dat het nadere onderzoek van de parlementaire voorbereiding te dezen tot een geheel andere lezing noopt zoals hierboven is aangetoond; dat bovendien het effect van de door de verwerende partij voorgestane interpretatie te dezen zou zijn dat de verzoekers, die zich aandienen als eigenaars en als gebruikers van hun panden, niet, zoals in de voormelde rechtspraak, slechts het voordeel van een vrijstelling van rijksbelasting verliezen, maar een substantiële gemeentebelasting moeten dragen naast de onroerende voorheffing en de gemeentelijke opcentiemen daarop;

2.3.4. Overwegende dat aldus moet worden ingestemd met de stelling van de verzoekers, dat het de bedoeling van de wetgever was om met artikel 464, 1°, W.I.B. 1992, een belasting als die welke in het aangevochten reglement wordt ingevoerd te verbieden, die het gegeven van het kadastraal inkomen als berekenings-grondslag neemt; dat, gelet op de hoger uiteengezette doelstelling van die bepaling waarmee de wetgever bedoelde het kadastraal inkomen niet beschikbaar te maken voor de gemeentebelastingen, die belasting aldus onder het verbod van het voornoemde artikel 464, 1°, W.I.B. 1992, valt, zonder dat de uitzondering die in die bepaling is vervat, van toepassing is aangezien het hier onbetwist geen opcentiemen op de onroerende voorheffing betreft,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 27 april 1995 van de gemeente-raad van Lanaken waarbij met ingang van 1 januari 1995 en voor de termijn van 6 jaar, eindigend op 31 december 2000, een jaarlijkse algemene belasting wordt geheven.

Artikel 2.

De kosten van de vordering, bepaald op 594,96 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
achttien maart 2003, door de algemene vergadering van de afdeling administratie
van de Raad van State, die was samengesteld uit :

de HH.	R. ANDERSEN,	Voorzitter,
	J. DE BRABANDERE,	Kamervoorzitter,
Mevr.	M.-R. BRACKE,	Kamervoorzitter,
de HH.	D. VERBIEST,	Kamervoorzitter,
	M. LEROY,	Kamervoorzitter,
	J. MESSINNE,	Kamervoorzitter,
	Ph. HANSE,	Staatsraad,
	R. STEVENS,	Staatsraad,
Mevr.	O. DAURMONT,	Staatsraad,
de HH.	P. LEWALLE,	Staatsraad,
	D. MOONS,	Staatsraad,
	J. VANHAEVERBEEK,	Staatsraad,
	J. LUST,	Staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	Staatsraad,
	G. DEBERSAQUES,	Staatsraad,
	F. DAOUT,	Staatsraad,
	E. BREWAEYS,	Staatsraad,
Mevr.	C. DEBROUX,	Staatsraad,
Mevr.	D. LANGBEEN,	Hoofdgriffier.

De hoofdgriffier,

De voorzitter van de Raad van State,

D. LANGBEEN.

R. ANDERSEN.