

Gemeinschafts- und Regionalregierungen

Wallonische Region

Ministerium der Wallonischen Region

Generalsekretariat. Abteilung Kassenwesen. Monatliche Kassenlage. Kassenlage am 29. November 1996, S. 474.

## LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN

### COUR D'ARBITRAGE

F. 97 — 22

[C - 96/21351]

Arrêt n° 74/96 du 11 décembre 1996

Numéro du rôle : 947

*En cause* : le recours en annulation de la loi du 12 avril 1995 modifiant l'article 15 du Code des impôts sur les revenus 1992, introduit par le Gouvernement wallon.

La Cour d'arbitrage,  
composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets et H. Coremans, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,  
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

#### I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 25 mars 1996 et parvenue au greffe le 26 mars 1996, le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, a introduit un recours en annulation de la loi du 12 avril 1995 modifiant l'article 15 du Code des impôts sur les revenus 1992 (publiée au *Moniteur belge* du 26 septembre 1995).

#### II. *La procédure*

Par ordonnance du 26 mars 1996, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 17 avril 1996.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 19 avril 1996.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 21 mai 1996;
- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, rue Ducale 7/9, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 31 mai 1996;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 3 juin 1996.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 21 juin 1996.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, par lettre recommandée à la poste le 16 juillet 1996;
- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 19 juillet 1996;
- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 22 juillet 1996.

Par ordonnance du 17 septembre 1996, la Cour a prorogé jusqu'au 25 mars 1997 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 17 octobre 1996, le président en exercice a complété le siège par le juge G. De Baets suite au décès du juge L.P. Suetens le 2 septembre 1996.

Par ordonnance du 17 octobre 1996, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 7 novembre 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 18 octobre 1996.

A l'audience publique du 7 novembre 1996 :

- ont comparu :
  - . Me R. Witmeur, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;
  - . Me R. Heijse, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;
  - . Me P. Van Orshoven, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
  - . B. Druart et P. Goblet, fonctionnaires au ministère des Finances, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. François et H. Coremans ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *Objet de la loi attaquée*

La loi du 12 avril 1995 modifiant l'article 15 du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : C.I.R. 1992), publiée au *Moniteur belge* du 26 septembre 1995, dispose :

« Article 1<sup>er</sup>. L'article 15 du Code des impôts sur les revenus 1992 est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 15. § 1<sup>er</sup>. Le revenu cadastral est réduit dans une mesure proportionnelle à la durée et à l'importance de l'inoccupation, de l'inactivité ou de l'improductivité de revenus :

1° dans le cas où un bien immobilier bâti, non meublé, est resté inoccupé et improductif pendant au moins 90 jours dans le courant de l'année;

2° dans le cas où la totalité du matériel et de l'outillage, ou une partie de ceux-ci représentant au moins 25 p.c. de leur revenu cadastral, est restée inactive pendant 90 jours dans le courant de l'année;

3° dans le cas où la totalité soit d'un bien immobilier bâti, soit du matériel et de l'outillage, ou une partie de ceux-ci représentant au moins 25 p.c. de leur revenu cadastral respectif, est détruite.

§ 2. Les conditions de réduction doivent s'apprécier par parcelle cadastrale ou par partie de parcelle cadastrale lorsqu'une telle partie forme, soit une habitation séparée, soit un département ou une division de production ou d'activité susceptibles de fonctionner ou d'être considérés séparément, soit une entité dissociable des autres biens ou parties formant la parcelle et susceptible d'être cadastrée séparément.

§ 3. L'improductivité doit revêtir un caractère involontaire. La seule mise simultanée en location et en vente du bien par le contribuable n'établit pas suffisamment l'improductivité.

Art. 2. La présente loi entre en vigueur à partir de l'exercice d'imposition 1996. »

### IV. *En droit*

- A -

#### Requête

##### *Premier moyen*

A.1.1. La principale innovation introduite par la loi du 12 avril 1995 est la consécration du fait que la seule démonstration de la mise en location d'un immeuble, de son offre en vente ou de l'une et de l'autre ne peut être considérée comme suffisante pour que soit démontré le caractère involontaire de l'improductivité dès lors que celle-ci dépasse un délai raisonnable. Le législateur fédéral est donc intervenu afin de ne faire bénéficier de la réduction du revenu cadastral que les logements qui sont inoccupés de manière involontaire. Comme le révèlent les travaux préparatoires, cette loi a manifestement poursuivi un objectif dans le domaine de la politique du logement et, en particulier, du logement social; dans le même sens, elle tend à établir une mesure complémentaire aux taxes établies par certaines communes sur les immeubles abandonnés.

A.1.2. Un premier moyen est pris de la violation de l'article 4, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, qui a pour effet de créer un système de codécision en subordonnant à l'accord des gouvernements de région la modification, par le législateur fédéral, des éléments visés par cette disposition. En l'espèce, il ne ressort ni du préambule de la loi, ni des documents parlementaires, que l'avis des Gouvernements de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Région flamande aurait été demandé. En toute hypothèse, l'auteur du présent recours n'a jamais été appelé à rendre son avis sur le texte qui est devenu la loi du 12 avril 1995. Elle est, dès lors, le fruit d'un excès de compétence que la Cour est habilitée à censurer en vertu de l'article 124bis de la Constitution.

##### *Second moyen*

A.1.3. Un second moyen est pris de la violation de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IV, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 de réformes institutionnelles et de l'article 4, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. La loi attaquée se limite, en apparence, à régler une matière qui relève, en vertu de l'article 4, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, de la compétence du législateur fédéral, mais, en raison de la manière dont la matière est réglée, elle a pour effet de rendre impossible l'exercice des compétences que le législateur spécial a réservées aux régions, en vertu de l'article 4, § 4, précité.

A.1.4. Si la loi du 12 avril 1995, en modifiant le revenu cadastral, entre effectivement *a priori* dans le domaine de compétence matérielle de l'Etat fédéral, elle poursuit incontestablement un objectif de politique de logement, qui relève de la compétence des régions. En outre, en exerçant, de cette manière, sa compétence relative à la détermination du revenu cadastral, l'Etat fédéral a, en fait, rendu impossible l'exercice de la compétence des régions relative à l'exonération du précompte immobilier dans son rapport avec les logements.

Une lettre du 4 décembre 1995, par laquelle le ministre des Finances écrit au ministre du Logement de la Région wallonne : « A mon estime, les deux autres régions ont excédé leurs compétences en modifiant l'article 257, 4<sup>o</sup>, du C.I.R. bien qu'il faille constater que par renvoi d'articles, du 15 vers le 257, 4<sup>o</sup>, la modification apportée par la loi du 12 avril 1995 rend inutiles les modifications régionales au motif que, poursuivant les mêmes objectifs, aucune remise ou modération du précompte immobilier ne peut plus être obtenue en cas d'inoccupation volontaire », révèle l'existence d'un excès de compétence de la part de l'autorité fédérale. En effet, selon une jurisprudence constante de la Cour (voy. notamment les arrêts n<sup>os</sup> 4/95 et 58/95), dès lors qu'un impôt poursuit des objectifs que les régions peuvent poursuivre en vertu de compétences matérielles qui leur sont attribuées, le législateur fédéral doit veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales.

Tel ne fut pas le cas en l'espèce, ce que confirme l'absence de concertation préalable à l'adoption de la loi.

##### *Mémoire du Gouvernement flamand*

##### *Sur le premier moyen du Gouvernement wallon*

A.2.1. Le moyen n'est pas fondé, car la disposition attaquée est étrangère à l'objet de l'article 4, § 4, de la loi spéciale de financement et, en particulier, ne modifie nullement la base d'imposition du précompte immobilier, même si la disposition litigieuse concerne bien celui-ci. Cette compétence que la loi spéciale de financement réserve ainsi au législateur fédéral ne signifie pas, en effet, que celui-ci puisse modifier les réductions ou les exonérations du revenu cadastral en tant que telles, mais porte exclusivement sur le calcul ou le mode de calcul du revenu cadastral, fixé aux articles 472 et suivants du C.I.R. 1992, ce qui, de cette manière, a été refusé aux régions.

A.2.2. La loi litigieuse, qui modifie les réductions du revenu cadastral « pour improductivité », n'affecte pas la fixation de la base d'imposition du précompte immobilier mais les réductions ou exonérations de cette base d'imposition et, partant, les réductions ou exonérations de tous les impôts y afférents, à savoir l'impôt sur les revenus des biens immobiliers sis en Belgique (article 7 du C.I.R. 1992) qui relève du législateur fédéral et le précompte immobilier (article 205 du C.I.R. 1992) qui relève du législateur régional. Ces exonérations et réductions sont sans rapport avec l'article 4, § 4, précité, faute de figurer parmi les éléments qui y sont mentionnés.

*Sur le deuxième moyen du Gouvernement wallon*

A.2.3. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement wallon, le Gouvernement fédéral n'était pas *a priori* matériellement compétent, sur la base de l'article 4, § 4, de la loi spéciale de financement, pour adopter la norme litigieuse : il ne l'était que partiellement et il ne peut donc pas être question, ou seulement dans une mesure limitée, de l'application du principe de proportionnalité, qui suppose la compétence du législateur concerné.

A.2.4. Le moyen du Gouvernement wallon est fondé en tant qu'il est exclusivement pris de la violation de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et ce, indépendamment de la compétence fiscale de l'Etat fédéral.

Pour établir le fondement de compétence d'une mesure fiscale, il suffit de se référer à la compétence de lever des impôts que l'article 170, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de la Constitution attribue en termes identiques aux différents législateurs et qui constitue donc une « compétence parallèle », ceci toutefois pour autant seulement que la mesure fiscale en cause remplisse une fonction de financement et, au besoin, de redistribution mais non lorsque c'est principalement un but d'incitation ou de découragement qui est poursuivi. Il faut par conséquent que la matière non fiscale en cause ait été attribuée au législateur intéressé.

A.2.5. Or, l'objectif de la loi attaquée n'est nullement - et encore moins exclusivement - fiscal, mais est uniquement et donc principalement d'accroître l'offre de logements sur le marché en vue de combattre ainsi l'inoccupation spéculative et le manque de logements. Dès lors qu'elle constitue ainsi une mesure relative au logement, la disposition attaquée viole l'article 39 de la Constitution et l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980.

*Moyen nouveau soulevé par le Gouvernement flamand*

A.2.6. La loi attaquée a un double effet fiscal : elle modifie les exonérations de l'impôt sur les revenus (des biens immobiliers sis en Belgique) et les exonérations du précompte immobilier; si le premier relève du législateur fédéral et le second du législateur régional, l'un et l'autre ont pour base le revenu cadastral.

A.2.7. Le précompte immobilier figure parmi les impôts régionaux et les régions sont habilitées par l'article 4, § 2, de la loi spéciale de financement à en modifier le taux d'imposition et les exonérations. Il est réputé localisé à l'endroit où le bien immobilier est situé (article 5, § 2, de la même loi).

En modifiant d'une manière générale la réduction du revenu cadastral et en ne se limitant pas à une modification de cette réduction en tant qu'elle produit des effets en matière de revenus immobiliers entrant en ligne de compte pour l'établissement de l'impôt sur les revenus, le législateur fédéral a également modifié l'exonération du précompte immobilier et s'est donc approprié partiellement une compétence régionale.

Dans cette dernière mesure, c'est-à-dire pour autant que la réduction du revenu cadastral modifiée par la loi litigieuse ait des effets sur le précompte immobilier, le législateur fédéral a violé une règle établie par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

*Mémoire du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale*

A.3.1. Comme le montrent les travaux préparatoires, la mesure attaquée relève de la politique du logement et vise à lutter contre la spéculation. La nécessité d'une telle politique est particulièrement sensible à Bruxelles et le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté des mesures relatives au précompte immobilier (ordonnance du 13 avril 1995) qui dérogent à l'article 257, 4<sup>o</sup>, du C.I.R. 1992 en édictant les conditions auxquelles doivent répondre les immeubles inoccupés et improductifs, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, pour bénéficier d'une remise ou d'une modération proportionnelle du précompte immobilier. Ces mesures ont été attaquées par le Conseil des ministres (affaire portant le numéro 913 du rôle), qui fait valoir que la loi attaquée ici (qui s'applique également pour les conditions qu'elle édicte en matière de précompte immobilier) et la modification bruxelloise se rencontrent au niveau des objectifs poursuivis, de telle sorte que l'utilité théorique de la seconde modification disparaît.

*Sur le premier moyen du Gouvernement wallon*

A.3.2. Ce moyen est à l'évidence fondé. De plus, l'accord omis aurait permis d'éviter l'incohérence que le Gouvernement fédéral reproche - en vain - dans son recours contre l'ordonnance bruxelloise du 13 avril 1995.

*Sur le deuxième moyen du Gouvernement wallon*

A.3.3. Ce moyen est également fondé : l'objectif, lié à la politique du logement, est clairement indiqué par les travaux préparatoires; les affirmations du Conseil des ministres dans son recours contre l'ordonnance bruxelloise du 13 avril 1995 précitée, selon lesquelles celle-ci serait inutile en raison de l'adoption de la loi attaquée ici - *quod non* -, établissent que cette dernière a rendu impossible l'exercice, par les régions, de leurs compétences en matière de logement.

*Mémoire du Conseil des ministres*

A.4.1. La loi du 12 avril 1995 résulte d'une initiative parlementaire, profondément amendée par l'auteur de la proposition initiale. Le Gouvernement wallon cite pêle-mêle des extraits du rapport de la Commission des finances sans mentionner le texte auquel ils se rapportent. En fait, la portée réelle de l'amendement, et par voie de conséquence l'intention du législateur, est exposée dans la justification qui en est donnée par le document n° 984/3.

A.4.2. Quant à la lettre adressée le 4 décembre 1995 par le ministre des Finances au ministre wallon du Logement, également citée par le Gouvernement wallon, elle doit être comprise dans son contexte : répondant à une lettre par laquelle le ministre wallon disait souhaiter lutter plus efficacement contre l'inoccupation des espaces bâtis pouvant être affectés au logement et indiquait qu'il envisageait des mesures fiscales allant dans ce sens, en faisant référence aux articles 15, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, et 257, 4<sup>o</sup>, du C.I.R. 1992, le ministre des Finances écrivait, en faisant référence aux lois des 6 avril 1995 (agences immobilières sociales) et 12 avril 1995, que ces mesures répondaient parfaitement aux attentes régionales lorsque les gouvernements de région veulent, à juste titre, lutter contre le gel des espaces bâtis pouvant être affectés au logement; ils sont ainsi épaulés à la fois par une mesure positive visant à encourager la mise en location et par une mesure pénalisante en cas d'inoccupation volontaire.

*Sur le premier moyen soulevé par le Gouvernement wallon*

A.4.3. La situation de la disposition attaquée dans le C.I.R. 1992 indique qu'elle constitue une modification du revenu cadastral en tant qu'élément de la base d'imposition à l'impôt des personnes physiques. Cet impôt n'est pas repris dans la liste des impôts régionaux visés par l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 et relève de la compétence exclusive de l'autorité fédérale (article 170 de la Constitution).

L'accord du Gouvernement de la Région wallonne visé à l'article 4, § 4, de ladite loi spéciale ne devait donc pas être donné puisqu'il ne s'agit pas directement de changer la base imposable sur laquelle est assis le calcul du précompte immobilier.

A.4.4. L'article 4 de la loi spéciale, qui s'aligne fidèlement sur le prescrit constitutionnel, doit être compris en fonction de l'interprétation traditionnelle des termes que cette disposition contient. La *matière imposable*, dont la modification revient à modifier la loi spéciale de financement, est le revenu qui, en ce qui concerne les biens immeubles,

n'est pas défini explicitement par le Code. Pour les mêmes biens, la *base d'imposition* est, en ce qui concerne le précompte immobilier, le revenu cadastral et, en ce qui concerne l'impôt des personnes physiques, le revenu cadastral ou les loyers perçus et déclarés. Le revenu cadastral est un revenu présumé, évalué par l'administration.

A.4.5. L'article 15 attaqué a pour seul objet de définir les conditions dans lesquelles le contribuable peut renverser la présomption d'imposabilité. Il donne une définition négative de la matière imposable (il n'y a pas matière à imposition lorsqu'il n'y a ni *usus*, ni *fructus*, c'est-à-dire « dans le cas où le bien immobilier est resté inoccupé et improductif », comme l'exprime l'article 15, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>); il participe à la détermination de la base imposable, à savoir le montant sur lequel est calculé l'impôt (le revenu cadastral peut être réduit à zéro, *prorata temporis* de l'inoccupation et de l'improductivité du bien); il organise enfin le rapport de la *preuve* dont il charge le contribuable lorsque celui-ci introduit une réclamation pour obtenir une réduction du revenu cadastral imposable. Et c'est là que se situe le point de contact avec le précompte immobilier parce que, combiné avec l'article 367 du C.I.R. - en vertu duquel une réclamation dirigée contre un impôt établi sur des éléments contestés vaut d'office contre les autres impôts établis sur les mêmes éléments (ici la base imposable) -, il confère à la réclamation introduite sur sa base en matière d'impôt des personnes physiques valeur en matière d'impôt de précompte immobilier et *vice versa*.

En effet, en demandant, par réclamation, la réduction du revenu cadastral imposable, le contribuable fait valoir l'absence totale ou partielle de revenus au cours de la période imposable considérée. En accordant dans sa décision la réduction du revenu cadastral, le directeur régional diminue, le cas échéant jusqu'à zéro, la base imposable au précompte immobilier et à l'impôt des personnes physiques.

A.4.6. Cette réduction ne procède toutefois pas d'une mesure d'exonération. Pour exonérer, il faut qu'il y ait une base imposable préalable puisque l'octroi d'une exonération constitue une mesure de faveur. Evaluer la base imposable à zéro est en principe étranger à l'exonération parce que, dans la première hypothèse, il n'y a pas octroi d'un privilège légal, mais seulement application des règles générales. Lorsqu'il y a réduction *prorata temporis* du revenu cadastral, la remise ou la modération du précompte immobilier qui suit la réduction du revenu cadastral imposable n'est que la conséquence inéluctable et corrélative d'une surtaxe puisque le précompte immobilier a été établi initialement, donc calculé, sur une base trop élevée. Dès lors, il ne s'agit pas d'exonérer le revenu cadastral mais de le réduire pour cause de surévaluation *prorata temporis* de telle sorte que, même s'il est vrai que toute modification apportée à l'article 15 du C.I.R. se répercute, en matière de précompte immobilier, par le renvoi qu'opère l'article 257, 4<sup>o</sup>, ceci n'implique pas que l'Etat aurait disposé légalement sur une cause d'exonération du précompte immobilier. Le bien immeuble n'est pas « exonéré » du précompte immobilier, il est non imposable de telle sorte que, suivant l'article 251, le précompte immobilier n'est pas dû par le contribuable.

A.4.7. Ce lien entre impôt des personnes physiques et précompte immobilier n'est pas unique, une même relation existant entre l'article 12, § 1<sup>er</sup>, et l'article 253, 1<sup>o</sup>, du C.I.R. 1992. Saisi par le président du Sénat, le 22 décembre 1995, d'une demande d'avis inspirée par le souci de la haute assemblée de respecter les compétences des entités fédérées, le Conseil d'Etat a estimé que l'article 12, § 1<sup>er</sup>, que modifiait le projet examiné par le Sénat, relève bien de la seule compétence du législateur fédéral (*Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n<sup>o</sup> 1-20/5). En conséquence, aucun accord des régions ne devait être sollicité par l'Etat fédéral puisque l'article 12 se situe au niveau de l'impôt des personnes physiques, comme l'article 15. Cette proposition, aujourd'hui approuvée par les deux assemblées, est soumise à la signature royale.

A.4.8. L'article 257, 4<sup>o</sup>, du C.I.R. 1992 confirme, plus qu'il ne fonde, un droit au dégrèvement (et non à une exonération) puisque le dégrèvement du précompte immobilier n'est que la résultante de l'application combinée des articles 15 et 367 du même Code. C'est dans ce sens qu'il faut replacer l'explication que le ministre des Finances a formulée à l'égard de son collègue wallon. Il ne s'agissait point pour lui d'admettre un empiètement fédéral sur des compétences régionales, mais de signaler à son collègue qu'une adaptation de l'article 15 du C.I.R. suffit à elle seule pour rencontrer l'objectif commun au Gouvernement fédéral et aux trois gouvernements de région : lutter contre l'inoccupation volontaire, c'est-à-dire spéculative, d'immeubles qui sont aussi retirés à leur affectation normale : le logement.

A.4.9. En conséquence, le premier moyen manque en droit au motif que la modification attaquée concerne l'impôt des personnes physiques, qui constitue un impôt fédéral et non un impôt régional. Subsidièrement, si l'on devait considérer que la disposition attaquée relève du droit fiscal formel parce qu'elle règle un problème de preuve et permet d'obtenir un dégrèvement pour cause de surtaxe, elle relèverait également de la compétence exclusive du pouvoir législatif fédéral, en vertu de l'article 5, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée.

*Sur le second moyen soulevé par le Gouvernement wallon*

A.4.10. Le moyen, pris de la violation de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IV, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 de réformes institutionnelles, manque en droit, car il n'existe pas de loi portant cet intitulé à cette date. Compte tenu cependant du contexte et du développement du second moyen, il est possible que celui-ci vise en réalité l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui traite de la politique du logement; le moyen sera, à titre subsidiaire, examiné sous cet angle.

A.4.11. Au-delà de l'affirmation que « l'Etat a poursuivi incontestablement un objectif de politique du logement, qui ressort de la compétence des Régions », basée sur des citations inappropriées des travaux préparatoires et sur un extrait tronqué d'un échange de courrier, la Région wallonne n'a nullement démontré en quoi il était porté atteinte à la compétence exclusive dont elle dispose en matière de logement.

A.4.12. Dans ses arrêts n<sup>os</sup> 4/95 (écotaxes) et 58/95 (agences locales pour l'emploi), la Cour a décidé que lorsqu'une disposition relevant de la compétence fiscale de l'Etat fédéral poursuit des objectifs que les régions peuvent poursuivre en vertu des compétences matérielles qui leur sont attribuées, le législateur fédéral doit veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales et ne peut pas porter atteinte de manière disproportionnée à la compétence des régions. La Région wallonne ne démontre pas que tel a été le cas en ce qui concerne la politique du logement.

A.4.13. La loi attaquée n'a pas davantage porté atteinte, de manière disproportionnée, à la compétence des régions relative à l'exonération du précompte immobilier dans son rapport avec le logement.

Dès lors que l'article 257, 4<sup>o</sup>, du C.I.R. 1992 permet au contribuable d'obtenir remise ou modération proportionnelle du précompte immobilier dans la mesure où le revenu cadastral imposable peut être réduit en vertu de l'article 15 et que, par conséquent, toute modification apportée par le législateur fédéral à l'article 15 a des effets immédiats en matière de précompte immobilier, l'on peut se demander si la loi attaquée ne règle pas indirectement la tarification et l'exonération du précompte immobilier.

La Région wallonne se rallie implicitement à l'analyse selon laquelle l'article 257, 4<sup>o</sup>, est relatif à la fixation de la base imposable du précompte immobilier (à savoir le revenu cadastral), puisqu'elle invoque un excès de compétence de la part de l'Etat sur pied de l'article 4, § 4, (base imposable) et non de l'article 4, § 2, (taux et exonération) de la loi spéciale de financement. De plus, l'utilisation des mots « remise ou modération » n'est pas synonyme d'« exonéra-

tion » : il s'agit seulement d'accorder le dégrèvement de la cotisation établi au titre de précompte immobilier dans la mesure de la réduction du revenu cadastral décidée par le directeur régional sur pied de l'article 15, pour cause d'inoccupation et d'improductivité.

A.4.14. L'article 15 attaqué ne comporte pas de modification de fond par rapport à la version antérieure mais vise à contrer une jurisprudence de la Cour d'appel d'Anvers (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 984/3) qui avait décidé, en s'écartant de l'intention du législateur de 1951, qu'à défaut d'une disposition légale expresse, le caractère involontaire de l'inoccupation et de l'improductivité n'était pas requis pour obtenir la réduction du revenu cadastral. La loi de 1995 a donc la portée d'une loi d'interprétation, ayant pour objet de confirmer une interprétation administrative fondée sur les travaux préparatoires.

A.4.15. L'on peut également relever que la Région wallonne aurait pu lever une taxe sur les immeubles abandonnés ou inoccupés. Rien ne l'empêchait en effet d'instaurer un impôt propre sur la base de la compétence que lui reconnaît la Constitution en vertu de l'article 170, § 2; la Région flamande l'a fait, des communes l'ont également fait sur la base du paragraphe 4.

*Mémoire en réponse du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale*

A.5.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient le moyen pris par le Gouvernement flamand de la violation de l'article 4, § 2, de la loi spéciale de financement.

A.5.2. La lettre du 4 décembre 1995 adressée par le ministre des Finances au ministre wallon compétent pour le logement (A.4.2) confirme le bien-fondé du recours puisqu'elle confirme l'objectif unique de la loi attaquée, à savoir la lutte contre l'inoccupation spéculative des biens affectés au logement et, partant, la mise en oeuvre, par l'Etat, d'une compétence matérielle qui ne lui appartient pas.

A.5.3. Il y a quelque contradiction de la part du Conseil des ministres qui, tout en considérant que l'article 15 attaqué ne modifie pas directement « la base imposable sur laquelle est assis le calcul du précompte immobilier » (A.4.3), introduit néanmoins un recours en annulation contre l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 avril 1995 relative au précompte immobilier et invoque, précisément, à l'appui de ce recours, l'existence de l'article 15 de la loi du 12 avril 1995 qui rendrait inutiles les dispositions de l'ordonnance.

*Mémoire en réponse du Conseil des ministres*

*Sur le premier moyen du Gouvernement wallon*

A.6.1. L'impôt des personnes physiques, auquel l'article 15 du C.I.R. 1992 se rapporte, étant un impôt fédéral, la question de savoir si cet article a pour objet de fixer la matière imposable, la base imposable, le taux d'imposition, un cas d'exonération ou un élément de droit fiscal formel, est purement accessoire. Cela est confirmé par l'avis du Conseil d'Etat mentionné sous A.4.7, qui considère que la modification de l'article 12 du C.I.R. 1992 en vue d'étendre la non-imposabilité du revenu cadastral d'un immeuble affecté à l'exercice public de l'assistance morale laïque relève de la compétence fédérale. On observera à ce propos que l'article 253 du C.I.R. 1992 renvoie à l'article 12 du C.I.R. comme l'article 257 renvoie à l'article 15.

A.6.2. A titre subsidiaire, le nouvel article 15, § 3, du C.I.R. 1992 relève du droit fiscal formel. Sa première phrase, qui inscrit dans la loi une pratique administrative et juridictionnelle constante conforme à la volonté du législateur initial, n'apporte rien de neuf. La seconde phrase se borne à régler un problème de preuve né d'abus résultant d'une jurisprudence dissidente (A.4.14). Que l'on se situe sur le plan de l'impôt des personnes physiques ou sur celui du précompte immobilier, le pouvoir législatif fédéral bénéficie d'ailleurs également, à cet égard, d'une compétence exclusive, et ce malgré le fait que ce précompte est devenu un impôt régional (cf. article 5, § 4, de la loi spéciale précitée du 16 janvier 1989).

A.6.3.1. A titre tout à fait subsidiaire, s'il fallait admettre que l'article 15 du C.I.R. 1992 relève du droit fiscal matériel (*quod non*), il se bornerait à régler un élément de la base d'imposition; il n'instaure aucune cause d'exonération du précompte immobilier et n'a d'incidence sur la base d'imposition au précompte immobilier que par répercussion, suite au renvoi opéré par l'article 257, 4°, du C.I.R. 1992.

A.6.3.2. La loi spéciale de financement a réparti les compétences législatives de manière exclusive; la matière imposable des impôts régionaux - la base imposable du précompte immobilier - a été réservée au législateur fédéral mais sa modification suppose l'adoption d'une loi prise suivant des règles de majorité spéciale. Pratiquement, l'on constate une difficulté majeure d'application de la loi spéciale lorsqu'il s'agit de déterminer la portée respective des termes « matière imposable », « base d'imposition », « taux » et « exonérations ». Cette question est fondamentale pour déterminer le législateur compétent.

A.6.3.3. Il faut éviter la confusion terminologique qu'entretient d'ailleurs le C.I.R. entre l'« exonération » d'impôt qui procède de l'absence de matière imposable et l'« exonération » qui résulte d'une disposition légale de faveur qui exempte le contribuable de l'impôt dont il serait normalement redevable en l'absence d'une telle disposition.

Le revenu cadastral n'est pas un revenu fictif mais un revenu présumé, le contribuable pouvant prouver - en vue d'obtenir une réduction du revenu cadastral - non pas que le montant du revenu réellement encaissé était inférieur au revenu présumé (situation antérieure à 1951) mais que le bien était improductif en établissant, *prorata temporis*, l'inoccupation et l'improductivité du bien. Cette discussion de fait est relative à la base imposable, le C.I.R. plaçant l'article 15 dans la détermination de l'assiette imposable puisque cette disposition n'est en rien une mesure de faveur mais le simple constat de l'absence de base imposable, donc de matière à imposition. L'article 257, 4°, en tire les conséquences, conformément à l'article 367 du C.I.R., en matière de précompte immobilier; contrairement à ce que soutient le mémoire du Gouvernement flamand, le renvoi de l'article 15 vers l'article 257, 4°, ne peut avoir pour effet de modifier la portée de cette disposition, l'article 15 réglant la base, l'article 257, 4°, une exonération. En effet, l'article 257, 4°, utilise les termes « remise ou modération » et non « exonération », et ces mots ne sont pas synonymes. C'est parce que la base imposable qu'est le revenu cadastral est réduite, jusqu'à zéro le cas échéant, que le précompte immobilier qui a été calculé sur le revenu cadastral « théorique » est modéré ou remis. Le dégrèvement du précompte immobilier est déterminé en fonction de la différence existant entre le revenu cadastral, tel qu'il a été notifié par le cadastre, et le revenu cadastral imposable, tel qu'il a été réduit par le directeur régional.

A.6.3.4. Le nouveau moyen du Gouvernement flamand aboutirait à octroyer aux régions une compétence pour définir la base imposable du précompte immobilier et, par renvoi, de l'impôt des personnes physiques. Une telle thèse, qui aboutirait à conférer aux régions, sur la base de leurs pouvoirs en matière d'exonération, le droit de modifier la nature de l'impôt sur les revenus, auquel le précompte immobilier participe, et à transformer celui-ci en un impôt sur le capital, est incompatible avec les principes d'interprétation qui veulent que l'on aboutisse à une lecture cohérente de ce que le législateur a voulu en ne rendant pas concomitamment l'Etat fédéral et les régions compétents pour modifier le même dispositif, en l'espèce le revenu cadastral imposable auquel se réfère, en matière de précompte immobilier, l'article 251 lorsqu'il utilise les mots « biens imposables ».

A.6.3.5. Si l'on considère que l'article 257, 4°, est relatif à la formation de la base imposable, le Gouvernement wallon aurait formellement raison de soutenir que son accord préalable était requis si la portée réelle de la loi du 12 avril 1995 n'était pas celle d'une loi interprétative. L'intention du législateur fédéral n'a jamais été de modifier

spécifiquement les conditions de remise ou de modération du précompte immobilier mais bien d'inscrire dans l'article 15 le principe du caractère involontaire que doit revêtir l'improductivité et l'inoccupation. Comme le premier mémoire déposé par l'Etat l'a exposé, c'est suite à un revirement de jurisprudence, la Cour d'appel d'Anvers constatant cette lacune légale, qu'un paragraphe 3 a été inséré dans l'article 15. Cette interprétation ayant directement trait à l'impôt des personnes physiques, l'accord des régions n'était pas requis.

*Sur le second moyen du Gouvernement wallon*

A.6.4. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, la modification de l'article 15 du C.I.R. 1992 est justifiée par des motifs d'ordre fiscal (A.6.2). Le législateur fédéral n'a nullement rendu impossible ou exagérément difficile l'exercice par les régions des compétences matérielles qui leur ont été attribuées tant en matière de logement qu'en matière de précompte immobilier et les régions sont en défaut d'apporter la preuve que cet exercice a été rendu impossible ou exagérément difficile. Il échet d'observer en outre que le Parlement flamand a adopté récemment, sur la base des compétences que lui reconnaît l'article 170 de la Constitution (ce que l'on appelle la fiscalité propre des régions), un décret instaurant une taxe sur les immeubles inoccupés et abandonnés (décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 - *Moniteur belge* du 30 décembre 1995).

*Sur le nouveau moyen du Gouvernement flamand*

A.6.5. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, l'article 15 du C.I.R. 1992 ne modifie pas les causes d'exonération du précompte immobilier : s'agissant de la compétence fédérale en matière d'impôt des personnes physiques, il est inexact d'affirmer que la compétence de l'Etat fédéral pour modifier ledit article 15 n'est que partielle et tout aussi inexact de soutenir que cet article 15 prévoit une cause d'exonération.

Au reste, il est loin d'être acquis que la modification de l'article 15 du C.I.R. emporte *ipso facto* une modification de l'article 257, 4<sup>e</sup>, du C.I.R. En effet, il y a lieu de considérer que la loi du 12 avril 1995 est une loi interprétative de l'article 15 du C.I.R., plus exactement du texte de l'ancien article 9 du C.I.R., tel qu'il existait au moment de l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 16 janvier 1989 attribuant compétence aux régions en matière de précompte immobilier.

*Mémoire en réponse du Gouvernement wallon*

*Sur le premier moyen*

A.7.1. L'argumentation du Conseil des ministres et du Gouvernement flamand selon laquelle la loi attaquée ne porterait pas atteinte à la base d'imposition d'un impôt régional ne peut être suivie, car la base d'imposition du précompte immobilier - à savoir le revenu cadastral (arrêt n° 78/93, B.3.2) - a été modifiée : l'article 255 du C.I.R. 1992 disposant que « le précompte immobilier s'élève à 1,25 % du revenu cadastral tel que celui-ci est établi au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice d'imposition », il est certain qu'une modification du revenu cadastral modifie automatiquement la base d'imposition du précompte immobilier.

A.7.2. Il n'est dès lors pas raisonnable de soutenir, ainsi que le fait le Gouvernement flamand, qu'« il n'a de même apporté aucune modification à la base d'imposition du précompte immobilier » car, en ce qu'elle a pour effet de modifier le revenu cadastral, la loi porte atteinte, par voie de conséquence, à la base d'imposition du précompte immobilier.

A.7.3. L'on n'aperçoit pas clairement la portée de l'argumentation du Gouvernement flamand selon laquelle la loi ne modifierait que le calcul ou le mode de calcul du revenu cadastral. En effet, dès le moment où la loi litigieuse a pour effet de modifier le mode de calcul du revenu cadastral, il faut admettre qu'elle a pour conséquence de modifier l'établissement du revenu cadastral en tant que tel et qu'elle modifie donc, par là même, le montant du précompte immobilier qui sera finalement ristourné aux régions. On peut d'ailleurs observer que lors des travaux préparatoires, le ministre des Finances a reconnu que, par le biais de l'article 257 du C.I.R. 1992, le nouvel article 15 aurait une incidence sur le précompte immobilier. L'accord des gouvernements de région était donc requis.

*Sur le second moyen*

A.7.4. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la loi attaquée ne poursuivait pas un but fiscal mais un objectif en matière de politique du logement, à savoir accroître l'offre de logements sur le marché et combattre la spéculation; elle constitue de la sorte une mesure relative au logement qui relève des régions. Un tel empiètement de l'autorité fédérale sur une compétence matérielle des communautés et des régions par l'exercice de sa compétence fiscale ne pourrait être admis que si cette mesure fiscale poursuivait un objectif financier et que si, secondairement, cette mesure empiétait sur les compétences d'une autre entité fédérée. Mais l'objectif de la loi attaquée est, principalement, d'influencer le comportement de certains propriétaires, ce qui constitue un objectif politique matériel, et de s'opposer aux législations régionales modificatives de l'article 257, 4<sup>e</sup>, du C.I.R. 1992. En effet, en modifiant d'une manière générale les règles relatives à la réduction du revenu cadastral, le législateur fédéral modifie de fait les règles relatives à l'exonération du précompte immobilier et rend ainsi impossible l'exercice de cette compétence par les régions.

- B -

*Quant au premier moyen du Gouvernement wallon et quant au moyen nouveau soulevé par le Gouvernement flamand*

B.1.1. Selon le Gouvernement flamand, le législateur fédéral, en modifiant les conditions de réduction du revenu cadastral sans se limiter à une modification qui ne produit ses effets qu'en matière de revenus immobiliers entrant en ligne de compte pour l'établissement de l'impôt sur les revenus, a réformé le régime d'exonération du précompte immobilier et s'est dès lors approprié une compétence régionale.

B.1.2. Selon le Gouvernement wallon, la loi du 12 avril 1995 modifiant l'article 15 du Code des impôts sur les revenus 1992 (C.I.R. 1992) viole l'article 4, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions en ce que l'accord des gouvernements de région prévu par cette disposition n'a été ni demandé ni obtenu lors de l'élaboration de la loi attaquée.

B.2.1. L'article 15 du C.I.R. 1992, remplacé par la loi attaquée, définit les conditions de réduction du revenu cadastral d'un bien immobilier lorsque celui-ci est inoccupé ou improductif de revenus ou, s'il s'agit de matériel et d'outillage immobilier par destination, inactif.

B.2.2. Le précompte immobilier est, en vertu de l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 5<sup>e</sup>, et de l'article 4, § 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, un impôt régional dont le taux d'imposition et les exonérations peuvent être modifiés par les régions. L'article 4, § 4, de la même loi prévoit, notamment, que le législateur fédéral demeure compétent pour fixer la base d'imposition du précompte immobilier - à savoir le revenu cadastral - mais que cette base ne peut être modifiée que moyennant l'accord des gouvernements de région.

B.2.3. En définissant les conditions de réduction du revenu cadastral, les dispositions attaquées ont modifié la base d'imposition du précompte immobilier. Il résulte en effet du paragraphe 3, introduit par la modification attaquée, de l'article 15 du C.I.R. 1992 que la réduction du revenu cadastral n'a pas lieu lorsque l'improductivité de l'immeuble revêt un caractère volontaire. Certes, les travaux préparatoires de la disposition attaquée font état de ce que la jurisprudence

et la doctrine interprétaient déjà la disposition ancienne dans ce sens, sur la base de travaux parlementaires antérieurs. Mais il n'est pas sans portée juridique de consacrer par une modification de la loi une interprétation, fût-elle à peu près unanime.

B.2.4. Il résulte de ce qui précède que, même si elle peut avoir une incidence sur le produit de l'impôt régional qu'est le précompte immobilier, une mesure qui - parce qu'elle est relative à la présomption de productivité du bien immobilier concerné - porte sur la base d'imposition des revenus des biens immobiliers, n'équivaut pas à une mesure d'exonération du précompte immobilier; contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, le législateur fédéral ne devait donc pas se borner à une modification de l'article 15 du C.I.R. 1992 dont les effets fussent limités aux impôts fédéraux.

La disposition attaquée relève de la compétence de l'autorité fédérale. Le moyen nouveau n'est donc pas fondé.

B.2.5. Il n'en reste pas moins qu'en raison de l'incidence qui vient d'être rappelée, l'article 4, § 4, de la loi spéciale de financement précitée subordonne la modification de la base d'imposition du précompte immobilier à l'accord des gouvernements de région. Il ressort du dossier que cet accord n'a pas été donné. Le premier moyen est fondé.

La disposition attaquée doit être annulée.

Quant au second moyen du Gouvernement wallon

B.3. Il n'y a pas lieu d'examiner le moyen.

Par ces motifs,

la Cour

annule la loi du 12 avril 1995 modifiant l'article 15 du Code des impôts sur les revenus 1992.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 11 décembre 1996.

Le greffier,

L. Potoms.

Le président,

M. Melchior.

#### ARBITRAGEHOF

N. 97 - 22

[C - 96/21351]

Arrest nr. 74/96 van 11 december 1996

Rolnummer 947

*In zake* : het beroep tot vernietiging van de wet van 12 april 1995 tot wijziging van artikel 15 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, ingesteld door de Waalse Regering.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets en H. Coremans, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior, wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 25 maart 1996 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 26 maart 1996, heeft de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 12 april 1995 tot wijziging van artikel 15 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 26 september 1995).

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 26 maart 1996 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 17 april 1996 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 april 1996.

Memories zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 21 mei 1996 ter post aangetekende brief;
- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, Hertogsstraat 7/9, 1000 Brussel, bij op 31 mei 1996 ter post aangetekende brief;

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 3 juni 1996 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 21 juni 1996 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bij op 16 juli 1996 ter post aangetekende brief;

- de Ministerraad, bij op 19 juli 1996 ter post aangetekende brief;

- de Waalse Regering, bij op 22 juli 1996 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 17 september 1996 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 25 maart 1997.

Bij beschikking van 17 oktober 1996 heeft de voorzitter in functie de zetel aangevuld met rechter G. De Baets, ten gevolge van het overlijden van rechter L.P. Suetens op 2 september 1996.

Bij beschikking van 17 oktober 1996 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 7 november 1996.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 18 oktober 1996 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 7 november 1996 :

- zijn verschenen :

- Mr. R. Witmeur, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;

- Mr. R. Heijse, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;



- Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
- B. Druart en P. Goblet, ambtenaren bij het Ministerie van Financiën, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers L. François en H. Coremans verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde partijen 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. Onderwerp van de bestreden wet

De wet van 12 april 1995 tot wijziging van artikel 15 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna : W.I.B. 1992), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 26 september 1995, bepaalt :

« Artikel 1. Artikel 15 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 wordt vervangen door de volgende bepaling :

Art. 15. § 1. Het kadastraal inkomen wordt proportioneel verminderd in verhouding tot de duur en de omvang van de niet-bewoning, het buiten werking blijven of de onproductiviteit :

1° wanneer een niet gemeubileerd gebouw onroerend goed in de loop van het jaar gedurende ten minste 90 dagen niet in gebruik is genomen en geen inkomsten heeft opgebracht;

2° wanneer materieel en outillage geheel, of voor een gedeelte dat ten minste 25 pct. van het kadastraal inkomen ervan vertegenwoordigt, in het jaar gedurende ten minste 90 dagen buiten werking zijn gebleven;

3° wanneer een gebouw onroerend goed of materieel en outillage geheel of voor een gedeelte dat ten minste 25 pct. van het kadastraal inkomen ervan vertegenwoordigt, zijn vernield.

§ 2. De voorwaarden voor de vermindering moeten worden nagegaan per kadastraal perceel of per gedeelte van kadastraal perceel wanneer dat gedeelte ofwel een afzonderlijke woning is, ofwel een afdeling van de produktie of van de werkzaamheden die, of een onderdeel daarvan dat, afzonderlijk kan werken of kan worden geacht afzonderlijk te werken, ofwel een eenheid die van de andere goederen of delen die het perceel vormen kan worden afgezonderd en afzonderlijk kan worden gekadastréerd.

§ 3. De onproductiviteit moet onvrijwillig zijn. Deze is niet voldoende bewezen wanneer de belastingplichtige zich ertoe beperkt het goed tegelijkertijd te huur en te koop aan te bieden.

Art. 2. Deze wet treedt in werking met ingang van het aanslagjaar 1996. »

### IV. In rechte

- A -

#### Verzoekschrift

##### Eerste middel

A.1.1. De belangrijkste vernieuwing die door de wet van 12 april 1995 is ingevoerd, is dat werd bevestigd dat het enkele bewijs dat een onroerend goed te huur en/of te koop wordt aangeboden, niet kan worden geacht te volstaan om het onvrijwillige karakter van de onproductiviteit aan te tonen wanneer zij een redelijke termijn overschrijft. De federale wetgever is dus opgetreden om enkel de woongelegenheden die onvrijwillig onbewoond blijven, de vermindering van het kadastraal inkomen te laten genieten. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding werd met die wet klaarblijkelijk een doelstelling nagestreefd op het vlak van het huisvestingsbeleid en in het bijzonder op het vlak van de sociale huisvesting; in diezelfde zin strekt zij ertoe een maatregel in te voeren die complementair is aan de belastingen die sommige gemeenten heffen op de leegstaande gebouwen.

A.1.2. Een eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, dat leidt tot de invoering van een systeem van medebeslissing door de wijziging, door de federale wetgever, van de door die bepaling beoogde elementen afhankelijk te stellen van de instemming van de gewestregeringen. Te dezen blijkt noch uit de aanhef van de wet, noch uit de parlementaire stukken dat het advies van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of van de Vlaamse Regering zou zijn gevraagd. In ieder geval werd de auteur van dit beroep nooit verzocht zijn advies te geven over de tekst die de wet van 12 april 1995 is geworden. Bijgevolg is die wet het resultaat van een bevoegdheidsoverschrijding die het Hof krachtens artikel 124bis van de Grondwet vermag af te keuren.

##### Tweede middel

A.1.3. Een tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 tot hervorming der instellingen (zie A.4.10) en van artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. De bestreden wet beperkt zich schijnbaar ertoe een aangelegenheid te regelen die krachtens artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort, maar wegens de manier waarop de aangelegenheid wordt geregeld, heeft zij tot gevolg dat de uitoefening van de bevoegdheden die de bijzondere wetgever krachtens voormeld artikel 4, § 4, aan de gewesten heeft voorbehouden, onmogelijk wordt gemaakt.

A.1.4. Weliswaar behoort de wet van 12 april 1995, door het kadastraal inkomen te wijzigen, daadwerkelijk *a priori* tot het domein van de materiele bevoegdheid van de federale Staat, maar dat neemt niet weg dat met die wet onmiskenbaar een doelstelling wordt nagestreefd op het vlak van het huisvestingsbeleid, dat een gewestbevoegdheid is. Bovendien heeft de federale Staat, door op die manier zijn bevoegdheid met betrekking tot de vaststelling van het kadastraal inkomen uit te oefenen, de uitoefening van de bevoegdheid van de gewesten betreffende de vrijstelling van de onroerende voorheffing in verband met de huisvesting in feite onmogelijk gemaakt.

Een brief van 4 december 1995, waarbij de Minister van Financiën aan de Minister van Huisvesting van het Waalse Gewest schrijft : « Mijs inziens zijn de twee andere gewesten hun bevoegdheden te buiten gegaan door artikel 257, 4°, van het W.I.B. te wijzigen, hoewel moet worden vastgesteld dat, door de verwijzing van artikel 15 naar artikel 257, 4°, de wijziging die bij de wet van 12 april 1995 is aangebracht, de wijzigingen van de gewesten overbodig maakt om reden dat, aangezien zij dezelfde doelstellingen nastreven, geen enkele kwijtschelding of vermindering van de onroerende voorheffing meer kan worden verkregen in geval van vrijwillige leegstand », toont het bestaan aan van een bevoegdheidsoverschrijding vanwege de federale overheid. Volgens een vaste rechtspraak van het Hof (zie met name de arresten nrs. 4/95 en 58/95), dient de federale wetgever, zodra met een belasting doelstellingen worden nagestreefd die de gewesten krachtens aan hen toegekende materiële bevoegdheden vermogen na te streven, er immers over te waken dat de uitoefening van de gewestbevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt.

Dat was te dezen niet het geval, hetgeen wordt bevestigd door de ontstentenis van overleg vóór de aanneming van de wet.



*Memorie van de Vlaamse Regering**Ten aanzien van het eerste middel van de Waalse Regering*

A.2.1. Het middel is niet gegrond, want de bestreden bepaling is vreemd aan het onderwerp van artikel 4, § 4, van de bijzondere financieringswet en wijzigt, in het bijzonder, geenszins de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing, zelfs al heeft de bestreden bepaling wel degelijk betrekking op die onroerende voorheffing. Die bevoegdheid die de bijzondere financieringswet aldus aan de federale wetgever voorbehoudt, betekent immers niet dat die wetgever de verminderingen of de vrijstellingen van het kadastraal inkomen als dusdanig kan wijzigen, doch heeft uitsluitend betrekking op de berekening of de wijze van berekening van het kadastraal inkomen, vastgesteld in de artikelen 472 en volgende van het W.I.B. 1992, wat op die wijze aan de gewesten werd ontzegd.

A.2.2. De bestreden wet, die de verminderingen van het kadastraal inkomen « wegens onproductiviteit » wijzigt, raakt niet aan de vaststelling van de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing, doch aan de verminderingen of vrijstellingen van die heffingsgrondslag, en meteen aan de verminderingen of vrijstellingen van alle belastingen die daarop worden geheven, namelijk van de belasting op inkomsten uit in België gelegen onroerende goederen (artikel 7 van het W.I.B. 1992), waarvoor de federale wetgever bevoegd is, en van de onroerende voorheffing (artikel 205 van het W.I.B. 1992), waarvoor de gewestwetgever bevoegd is. Die vrijstellingen en verminderingen vertonen geen enkel verband met het voormelde artikel 4, § 4, aangezien zij niet zijn vermeld onder de elementen waarvan in dat artikel gewag wordt gemaakt.

*Ten aanzien van het tweede middel van de Waalse Regering*

A.2.3. In tegenstelling tot hetgeen de Waalse Regering betoogt, was de federale Regering niet *a priori* materieel bevoegd, op grond van artikel 4, § 4, van de bijzondere financieringswet, om de bestreden norm aan te nemen: zij was dat slechts gedeeltelijk en meteen kan er ook geen of slechts in beperkte mate sprake zijn van toepassing van het evenredigheidsbeginsel, dat de bevoegdheid van de betrokken wetgever veronderstelt.

A.2.4. Het middel van de Waalse Regering is gegrond voor zover het uitsluitend is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en dit los van de fiscale bevoegdheid van de federale Staat.

Als bevoegdheidsrechtelijke grondslag van een fiscale maatregel volstaat de aan de onderscheiden wetgevers bij artikel 170, §§ 1 en 2, van de Grondwet in identieke bewoordingen toegekende bevoegdheid om belastingen te heffen, die dus een « parallele bevoegdheid » uitmaakt, echter slechts voor zover de desbetreffende fiscale maatregel alleen maar een financieringsfunctie, desnoods een herverdelingsfunctie vervult, en niet wanneer daarmee hoofdzakelijk een aanmoedigings- of ontradingdoel wordt nagestreefd. Bijgevolg is vereist dat de desbetreffende niet-fiscale aangelegenheid aan de betrokken wetgever is toegewezen.

A.2.5. De doelstelling van de bestreden wet is echter geenszins - en zeker niet uitsluitend - fiscaal, maar bestaat er enkel en dus hoofdzakelijk in het woningaanbod op de markt te vergroten om aldus de speculatieve leegstand en de woningnood te bestrijden. Aangezien de bestreden bepaling een maatregel betreffende de huisvesting is, schendt zij artikel 39 van de Grondwet en artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

*Nieuw middel aangevoerd door de Vlaamse Regering*

A.2.6. De bestreden wet heeft een dubbele fiscale werking: zij wijzigt de vrijstellingen van de inkomstenbelasting (op de in België gelegen onroerende goederen) en de vrijstellingen van de onroerende voorheffing; weliswaar behoort de inkomstenbelasting tot de bevoegdheid van de federale wetgever en de onroerende voorheffing tot de bevoegdheid van de gewestwetgever, maar beide hebben het kadastraal inkomen als grondslag.

A.2.7. De onroerende voorheffing is een gewestbelasting en de gewesten zijn bij artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet gemachtigd om de aanslagvoet en de vrijstellingen ervan te wijzigen. Zij wordt geacht gelokaliseerd te zijn op de plaats waar het onroerend goed gelegen is (artikel 5, § 2, van dezelfde wet).

Door de vermindering van het kadastraal inkomen in het algemeen te wijzigen, en zich niet te beperken tot een wijziging van die vermindering voor zover zij gevolgen heeft op het stuk van de onroerende inkomsten die in aanmerking worden genomen voor de vaststelling van de inkomstenbelasting, heeft de federale wetgever ook de vrijstelling van de onroerende voorheffing gewijzigd, en zich dus deels een gewestbevoegdheid aangematigd.

In die laatste mate, dit wil zeggen voor zover de bij de bestreden wet gewijzigde vermindering van het kadastraal inkomen gevolgen heeft voor de onroerende voorheffing, heeft de federale wetgever een regel geschonden die door of krachtens de Grondwet is vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

*Memorie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering*

A.3.1. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding behoort de bestreden maatregel tot het huisvestingsbeleid en beoogt hij de strijd tegen de speculatie. De noodzaak van een dergelijk beleid is bijzonder voelbaar te Brussel en de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest heeft maatregelen aangenomen betreffende de onroerende voorheffing (ordonnantie van 13 april 1995) die afwijken van artikel 257, 4°, van het W.I.B. 1992 door de voorwaarden uit te vaardigen waaraan de onbewoonde en onproductieve onroerende goederen op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest moeten voldoen om een kwijtschelding of een proportionele vermindering van de onroerende voorheffing te kunnen genieten. Die maatregelen werden aangevochten door de Ministerraad (zaak met rolnummer 913), die doet gelden dat de wet die hier wordt aangevochten (die eveneens toepasselijk is wat de daarin vastgestelde voorwaarden inzake de onroerende voorheffing betreft) en de Brusselse wijziging eenzelfde doelstelling beogen, zodat het theoretisch nut van de tweede wijziging vervalt.

*Ten aanzien van het eerste middel van de Waalse Regering*

A.3.2. Dat middel is vanzelfsprekend gegrond. Bovendien zou de niet gevraagde instemming het mogelijk hebben gemaakt het gebrek aan samenhang te voorkomen dat de federale Regering - tevergeefs - in haar beroep aanhaalt als verwijt tegen de Brusselse ordonnantie van 13 april 1995.

*Ten aanzien van het tweede middel van de Waalse Regering*

A.3.3. Dat middel is eveneens gegrond: de doelstelling, die verband houdt met het beleid inzake huisvesting, wordt duidelijk aangegeven in de parlementaire voorbereiding; de beweringen die de Ministerraad in zijn beroep tegen de Brusselse ordonnantie van 13 april 1995 heeft geuit en volgens welke die ordonnantie wegens de aanneming van de hier aangevochten wet overbodig zou zijn - *quod non* -, tonen aan dat laatstgenoemde wet de uitoefening, door de gewesten, van hun bevoegdheden inzake huisvesting onmogelijk heeft gemaakt.

*Memorie van de Ministerraad*

A.4.1. De wet van 12 april 1995 vloeit voort uit een parlementair initiatief dat grondig werd geamendeerd door de auteur van het oorspronkelijke voorstel. De Waalse Regering citeert door elkaar uittreksels uit het verslag van de Commissie voor de Financiën zonder de tekst te vermelden waarop zij betrekking hebben. In feite wordt de reële draagwijdte van het amendement - en, bij wege van gevolgtrekking, de bedoeling van de wetgever - uiteengezet in de verantwoording die ervan wordt gegeven in stuk nr. 984/3.

A.4.2. De brief die de Minister van Financiën op 4 december 1995 aan de Waalse Minister voor Huisvesting heeft toegestuurd en die eveneens door de Waalse Regering wordt geciteerd dient in zijn context te worden begrepen: in die brief antwoordde de Minister van Financiën op een brief waarin de Waalse Minister had verklaard dat hij de leegstand van bebouwde ruimtes die voor huisvesting kunnen worden aangewend, doeltreffender wenste te bestrijden en waarin hij te kennen gaf dat hij fiscale maatregelen overwoog die in die richting gingen. De Waalse minister citeerde daarbij de artikelen 15, § 1, 1°, en 257, 4°, van het W.I.B. 1992. De Minister van Financiën schreef, daarbij verwijzend naar de wetten van 6 april 1995 (agentschappen voor sociale huisvesting) en 12 april 1995, dat die maatregelen perfect beantwoordden aan de verwachtingen van de gewesten wanneer de gewestregeringen terecht de bevrozing van de bebouwde ruimtes die voor huisvesting kunnen worden aangewend, willen bestrijden; aldus worden zij zowel geruggesteund door een positieve maatregel die de eigenaars aanspoort hun panden te huur aan te bieden als door een bestraffende maatregel in geval van vrijwillige leegstand.

*Ten aanzien van het eerste middel aangevoerd door de Waalse Regering*

A.4.3. De situering van de bestreden maatregel in het W.I.B. 1992 geeft aan dat hij een wijziging inhoudt van het kadastraal inkomen als bestanddeel van de heffingsgrondslag van de personenbelasting. Die belasting maakt geen deel uit van de lijst van gewestbelastingen opgesomd in artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 en vormt een exclusieve bevoegdheid van de federale overheid (artikel 170 van de Grondwet).

De instemming van de Waalse Gewestregering bedoeld in artikel 4, § 4, van de voormelde bijzondere wet diende dus niet te worden gegeven, aangezien het niet gaat om een rechtstreekse wijziging van de heffingsgrondslag waarop de berekening van de onroerende voorheffing berust.

A.4.4. Artikel 4 van de bijzondere wet, dat trouw op het grondwettelijk voorschrift is afgestemd, dient te worden begrepen in het licht van de interpretatie die traditioneel wordt gegeven aan de termen die die bepaling bevat. De *belastbare materie*, waarvan de wijziging neerkomt op een wijziging van de bijzondere financieringswet, is het inkomen dat, wat de onroerende goederen betreft, niet uitdrukkelijk door het Wetboek wordt gedefinieerd. Voor diezelfde goederen is de *heffingsgrondslag*, wat de onroerende voorheffing betreft, het kadastraal inkomen en, wat de personenbelasting betreft, het kadastraal inkomen of de ontvangen en aangegeven huurgelden. Het kadastraal inkomen is een verondersteld inkomen, dat door de administratie wordt gewaardeerd.

A.4.5. Het aangevochten artikel 15 heeft als enige doelstelling de voorwaarden te bepalen waaronder de belastingplichtige het vermoeden van belastbaarheid kan omkeren. Het geeft een negatieve definitie van de belastbare materie (er is geen materie om te worden belast wanneer er geen *usus*, noch een *fructus* voorhanden is, dit wil zeggen « wanneer het onroerend goed niet in gebruik is genomen en geen inkomsten heeft opgebracht », zoals artikel 15, § 1, 1°, het uitdrukt); het draagt bij tot het vaststellen van de heffingsgrondslag, dit is het bedrag waarop de belasting wordt berekend (het kadastraal inkomen kan worden verlaagd tot nul, naar verhouding van de duur van de niet-bewoning en de onproductiviteit van het goed); tot slot organiseert het de *bewijsvoering* waarmee het de belastingplichtige belast wanneer hij een bezwaarschrift indient om een vermindering van het belastbaar kadastraal inkomen te verkrijgen. En dat is nu precies het contactpunt met de onroerende voorheffing omdat het, in samenhang gelezen met artikel 367 van het W.I.B. - krachtens hetwelk een bezwaarschrift gericht tegen een belasting die gevestigd is op betwiste bestanddelen, van ambtswege geldt voor de andere belastingen gevestigd op dezelfde bestanddelen (hier de heffingsgrondslag) -, aan het op grond van dat artikel ingediend bezwaarschrift inzake personenbelasting gelding toeschrijft inzake onroerende voorheffing en *vice versa*.

Door met een bezwaarschrift de vermindering van het belastbaar kadastraal inkomen te vorderen, doet de belastingplichtige immers de totale of gedeeltelijke ontstentenis gelden van inkomsten in de loop van het beschouwde belastbaar tijdperk. Door in zijn beslissing de vermindering van het kadastraal inkomen toe te kennen, verlaagt de gewestelijke directeur de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing en van de personenbelasting, in voorkomend geval tot nul.

A.4.6. Die vermindering is evenwel niet het gevolg van een vrijstellingsmaatregel. Om te kunnen vrijstellen, moet voorafgaandelijk een heffingsgrondslag voorhanden zijn, aangezien de toekenning van een vrijstelling een gunstmaatregel is. Aan de heffingsgrondslag de waarde « nul » toekennen, is in beginsel vreemd aan de vrijstelling, omdat er in het eerste geval geen sprake is van de toekenning van een wettelijk voorrecht, maar enkel van de toepassing van de algemene regels. Wanneer het kadastraal inkomen *prorata temporis* wordt verminderd, is de kwijschelding of de vermindering van de onroerende voorheffing die op de verlaging van het belastbaar kadastraal inkomen volgt, slechts het onontkoombare en correlatieve gevolg van een overbelasting, aangezien de onroerende voorheffing oorspronkelijk werd gevestigd, en dus berekend, op een te hoge grondslag. Derhalve gaat het er niet om het kadastraal inkomen vrij te stellen, maar wel het te verlagen wegens een overwaarderend *prorata temporis* zodat, zelfs al heeft iedere wijziging die in artikel 15 van het W.I.B. wordt aangebracht een weerslag op het stuk van de onroerende voorheffing door de verwijzing die artikel 257, 4°, maakt, hieruit toch niet voortvloeit dat de Staat wetgevend zou zijn opgetreden over een vrijstellingsgrond van de onroerende voorheffing. Het onroerend goed wordt niet van de onroerende voorheffing « vrijgesteld »; het is niet belastbaar zodat de belastingplichtige volgens artikel 251 de onroerende voorheffing niet verschuldigd is.

A.4.7. Die band tussen de personenbelasting en de onroerende voorheffing is niet uniek, aangezien eenzelfde verhouding bestaat tussen artikel 12, § 1, en artikel 253, 1°, van het W.I.B. 1992. De Raad van State, die op 22 december 1995 door de voorzitter van de Senaat werd verzocht advies uit te brengen - een verzoek dat ingegeven was door de bezorgdheid van de hoge vergadering de bevoegdheden van de deelgebieden te eerbiedigen - heeft geoordeeld dat artikel 12, § 1, dat door het door de Senaat onderzochte ontwerp werd gewijzigd, wel degelijk tot de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever behoort (*Gedr. St.*, Senaat, 1995-1996, nr. 1-20/5). Bijgevolg diende de federale Staat geenszins om de instemming van de gewesten te verzoeken, aangezien artikel 12, net zoals artikel 15, op het niveau van de personenbelasting is gesitueerd. Dat voorstel, dat thans door beide vergaderingen is goedgekeurd, is aan de Koning voorgelegd ter ondertekening.

A.4.8. Artikel 257, 4°, van het W.I.B. 1992 is de bevestiging van, veeleer als de grondslag voor, een recht op ontheffing (en niet op een vrijstelling), aangezien de ontheffing van de onroerende voorheffing slechts het resultaat is van de gecombineerde toepassing van de artikelen 15 en 367 van datzelfde Wetboek. Het is in die zin dat de uitleg moet worden begrepen die de Minister van Financiën aan zijn Waalse collega heeft verstrekt. Voor hem ging het er allerminst om toe te geven dat de federale overheid inbreuk zou hebben gemaakt op gewestbevoegdheden, maar wel aan zijn collega duidelijk te maken dat een aanpassing van artikel 15 van het W.I.B. op zichzelf volstaat om te beantwoorden aan de gezamenlijke doelstelling van de federale Regering en de drie gewestregeringen: de strijd aanbinden tegen de vrijwillige, dit wil zeggen speculatieve, leegstand van onroerende goederen waaraan tevens de normale bestemming, dit wil zeggen de huisvesting, is onttrokken.

A.4.9. Bijgevolg faalt het eerste middel naar recht omdat de bestreden wijziging de personenbelasting betreft, die een federale belasting is en geen gewestbelasting. Subsidiair dient te worden vermeld dat, indien de bestreden bepaling zou moeten worden geacht tot het formeel fiscaal recht te behoren omdat zij een probleem met betrekking tot de

bewijsvoering regelt en de mogelijkheid biedt een ontheffing wegens overbelasting te verkrijgen, zij eveneens tot de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgevende macht zou behoren, krachtens artikel 5, § 4, van de voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989.

*Ten aanzien van het tweede middel aangevoerd door de Waalse Regering*

A.4.10. Het middel, dat is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 tot hervorming der instellingen, faalt naar recht, want er bestaat geen wet van die datum die dat opschrift draagt. Gelet evenwel op de context en op de argumentatie met betrekking tot het tweede middel, is het mogelijk dat dat middel in werkelijkheid artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen beoogt, dat handelt over het huisvestingsbeleid; het middel zal, subsidiair, vanuit die invalshoek worden onderzocht.

A.4.11. Afgezien van de bewering dat « de Staat onmiskenbaar een doelstelling heeft nagestreefd op het vlak van het huisvestingsbeleid, dat tot de bevoegdheid van de gewesten behoort », een bewering die gebaseerd is op niet ter zake dienende citaten uit de parlementaire voorbereiding en op een uit zijn context gehaalde passage uit een brief, heeft het Waalse Gewest geenszins aangetoond in welk opzicht inbreuk zou zijn gemaakt op de exclusieve bevoegdheid waarover het inzake huisvesting beschikt.

A.4.12. In zijn arresten nrs. 4/95 (milieutaksen) en 58/95 (plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen) heeft het Hof beslist dat wanneer met een bepaling die tot de fiscale bevoegdheid van de federale Staat behoort, doelstellingen worden nagestreefd die de gewesten krachtens de aan hen toegewezen materiële bevoegdheden kunnen nastreven, de federale wetgever erover moet waken dat hij de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt en dat hij niet op onevenredige wijze inbreuk mag maken op de bevoegdheid van de gewesten. Het Waalse Gewest toont niet aan dat dit het geval is geweest wat het huisvestingsbeleid betreft.

A.4.13. De bestreden wet heeft evenmin op onevenredige wijze inbreuk gemaakt op de bevoegdheid van de gewesten betreffende de vrijstelling van de onroerende voorheffing in verband met de huisvesting.

Aangezien artikel 257, 4°, van het W.I.B. 1992 de belastingplichtige de mogelijkheid biedt een kwijtschelding of proportionele vermindering van de onroerende voorheffing te verkrijgen in zoverre het belastbaar kadastraal inkomen krachtens artikel 15 kan worden verlaagd en aangezien bijgevolg elke wijziging die de federale wetgever in artikel 15 aanbrengt, onmiddellijk gevolgen teweegbrengt op het stuk van de onroerende voorheffing, rijst de vraag of de bestreden wet niet onrechtstreeks de vaststelling van de tarieven en de vrijstelling van de onroerende voorheffing regelt.

Het Waalse Gewest sluit zich impliciet aan bij de analyse volgens welke artikel 257, 4°, betrekking heeft op de vaststelling van de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing (namelijk het kadastraal inkomen), aangezien het een bevoegdheidsoverschrijding vanwege de Staat aanvoert op grond van artikel 4, § 4, (heffingsgrondslag) en niet op grond van artikel 4, § 2, (aanslagvoet en vrijstelling) van de bijzondere financieringswet. Het gebruik van de woorden « kwijtschelding of vermindering » is bovendien geen synoniem voor « vrijstelling » : het gaat er enkel om de ontheffing te verlenen van de als onroerende voorheffing gevestigde aanslag, naar verhouding van de vermindering van het kadastraal inkomen wegens niet-bewoning of onproductiviteit waartoe de gewestelijke directeur op grond van artikel 15 heeft beslist.

A.4.14. Het bestreden artikel 15 behelst geen wijziging ten gronde ten opzichte van de vorige versie, maar beoogt in te gaan tegen een rechtspraak van het Hof van Beroep te Antwerpen (*Gedr. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 984/3), dat tegen de bedoeling van de wetgever van 1951 in had beslist dat bij ontstentenis van een uitdrukkelijke wettelijke bepaling, het onvrijwillige karakter van de niet-bewoning en de onproductiviteit niet vereist was om de vermindering van het kadastraal inkomen te verkrijgen. De wet van 1995 heeft dus de draagwijdte van een interpretatiewet, die tot doel heeft een op de parlementaire voorbereiding gebaseerde administratieve interpretatie te bevestigen.

A.4.15. Tevens kan men erop wijzen dat het Waalse Gewest een belasting had kunnen heffen op de verlaten of onbewoonde onroerende goederen. Niets belette dat gewest immers een eigen belasting in te voeren op grond van de bevoegdheid die de Grondwet hem krachtens artikel 170, § 2, toekent; het Vlaamse Gewest heeft dat gedaan, en gemeenten hebben dat eveneens gedaan op grond van paragraaf 4.

*Memorie van antwoord van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering*

A.5.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering steunt het middel dat de Vlaamse Regering heeft afgeleid uit de schending van artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet.

A.5.2. De brief die de Minister van Financiën op 4 december 1995 heeft gericht aan de Waalse Minister bevoegd voor huisvesting (A.4.2) bevestigt de gegrondheid van het beroep, aangezien die brief de enige doelstelling van de bestreden wet, namelijk de strijd tegen de speculatieve leegstand van goederen bestemd voor huisvesting en bijgevolg de inwerkingstelling, door de Staat, van een materiële bevoegdheid die hem niet toekomt, bevestigt.

A.5.3. Het lijkt enigszins contradictorisch dat de Ministerraad, die oordeelt dat het bestreden artikel 15 « de heffingsgrondslag waarop de berekening van de onroerende voorheffing berust » (A.4.3) niet rechtstreeks wijzigt, niettemin een beroep tot vernietiging instelt tegen de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 13 april 1995 betreffende de onroerende voorheffing en tot staving ervan precies het bestaan aanvoert van artikel 15 van de wet van 12 april 1995, dat de bepalingen van de ordonnantie overbodig zou maken.

*Memorie van antwoord van de Ministerraad*

*Ten aanzien van het eerste middel van de Waalse Regering*

A.6.1. Aangezien de personenbelasting, waarop artikel 15 van het W.I.B. 1992 betrekking heeft, een federale belasting is, is de vraag of dat artikel tot doel heeft de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet, een geval van vrijstelling of een bestanddeel van het formeel fiscaal recht vast te stellen, louter bijkomstig. Dat wordt bevestigd door het advies van de Raad van State vermeld onder A.4.7, waarin wordt geoordeeld dat de wijziging van artikel 12 van het W.I.B. 1992 met het oog op de uitbreiding van de niet-belastbaarheid van het kadastraal inkomen van een onroerend goed dat wordt bestemd voor het openbaar uitoefenen van de vrijzinnige morele dienstverlening, tot de federale bevoegdheid behoort. In dat verband zij opgemerkt dat artikel 253 van het W.I.B. 1992 verwijst naar artikel 12 van het W.I.B., net zoals artikel 257 verwijst naar artikel 15.

A.6.2. Subsidiair dient te worden vermeld dat het nieuwe artikel 15, § 3, van het W.I.B. 1992 behoort tot het formeel fiscaal recht. De eerste zin ervan, die een vaste administratieve en jurisdictionele praktijk overeenkomstig de wil van de oorspronkelijke wetgever in de wet inschrijft, bevat niets nieuws. De tweede zin beperkt zich ertoe een probleem van bewijslast te regelen dat ontstaan is uit misbruiken voortvloeiend uit een dissidente rechtspraak (A.4.14). Of men zich nu bevindt op het vlak van de personenbelasting of op dat van de onroerende voorheffing, de federale wetgevende macht geniet in dat verband trouwens evenzeer een exclusieve bevoegdheid, en dit in weerwil van het feit dat die voorheffing een gewestbelasting is geworden (cf. artikel 5, § 4, van de voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989).

A.6.3.1. Uiterst subsidiair wordt aangevoerd dat, indien zou moeten worden aangenomen dat artikel 15 van het W.I.B. 1992 tot het materieel fiscaal recht behoort (*quod non*), dan nog het zich ertoe zou beperken een element van de heffingsgrondslag te regelen; het voert geen enkele vrijstellingsgrond van de onroerende voorheffing in en heeft slechts een weerslag op de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing door repercutie, ten gevolge van de verwijzing vervat in artikel 257, 4°, van het W.I.B. 1992.

A.6.3.2. De bijzondere financieringswet heeft de wetgevende bevoegdheden op exclusieve wijze verdeeld; de belastbare materie van de gewestbelastingen - de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing - werd aan de federale wetgever voorbehouden, maar de wijziging ervan veronderstelt de aanneming van een wet uitgevaardigd volgens de regels van de bijzondere meerderheid. In de praktijk stelt men een aanzienlijke moeilijkheid vast om de bijzondere wet toe te passen wanneer het erom gaat de respectieve draagwijdte van de termen « belastbare materie », « heffingsgrondslag », « aanslagvoet » en « vrijstellingen » te bepalen. Dat is van fundamenteel belang om de bevoegde wetgever te bepalen.

A.6.3.3. De terminologische verwarring - die trouwens door het W.I.B. in stand wordt gehouden - tussen de term « vrijstelling » van belasting voortvloeiende uit de ontstentenis van belastbare materie, en de term « vrijstelling » als resultaat van een wettelijke gunstbepaling die de belastingplichtige vrijstelt van de belasting die hij bij ontstentenis van een dergelijke bepaling normaal gezien verschuldigd zou zijn, dient te worden vermeden.

Het kadastraal inkomen is geen fictief inkomen maar een verondersteld inkomen, aangezien de belastingplichtige kan bewijzen - om een vermindering van het kadastraal inkomen te verkrijgen - niet dat het bedrag van het werkelijk geïnde inkomen lager was dan het veronderstelde inkomen (situatie van vóór 1951), maar dat het goed onproductief was door *prorata temporis* de niet-bewoning en de onproductiviteit van het goed te bewijzen. Die feitelijke discussie heeft betrekking op de heffingsgrondslag, aangezien het W.I.B. artikel 15 deel laat uitmaken van de vaststelling van de belastbare grondslag vermits die bepaling in geen enkel opzicht een gunstmaatregel is, maar de loutere vaststelling van de ontstentenis van heffingsgrondslag, en dus van materie om te worden belast. Artikel 257, 4°, trekt hier de gevolgen uit, overeenkomstig artikel 367 van het W.I.B., op het stuk van de onroerende voorheffing; in tegenstelling tot hetgeen in de door de Vlaamse Regering neergelegde memorie is betoogd, kan de verwijzing van artikel 15 naar artikel 257, 4°, niet leiden tot een wijziging van de draagwijdte van die bepaling, aangezien artikel 15 de grondslag regelt en artikel 257, 4°, een vrijstelling. In artikel 257, 4°, zijn immers de bewoordingen « kwijtschelding of [...] vermindering » en niet « vrijstelling » gebruikt, en die woorden zijn geen synoniemen van elkaar. Het is omdat de heffingsgrondslag, namelijk het kadastraal inkomen wordt verlaagd, in voorkomend geval tot nul, dat de onroerende voorheffing die op het « theoretisch » kadastraal inkomen wordt berekend, wordt verminderd of kwijtgescholden. De ontheffing van de onroerende voorheffing wordt bepaald op grond van het verschuldigd dat bestaat tussen het kadastraal inkomen zoals het door het kadastraal inkomen wordt berekend en het belastbaar kadastraal inkomen zoals het door de gewestelijke directeur is verminderd.

A.6.3.4. Het nieuwe middel van de Vlaamse Regering zou ertoe leiden dat aan de gewesten een bevoegdheid wordt toegekend om de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing en, door verwijzing, de heffingsgrondslag van de personenbelasting vast te stellen. Een dergelijke stelling, die ertoe zou leiden dat aan de gewesten, op grond van hun bevoegdheden inzake vrijstellingen, het recht zou worden verleend om de aard van de inkomstenbelasting, waartoe de onroerende voorheffing behoort, te wijzigen door er een vermogensbelasting van te maken, is niet verenigbaar met de interpretatiebeginselen volgens welke men tot een samenhangende lezing komt van hetgeen de wetgever heeft gewild door de federale Staat en de gewesten niet gelijktijdig bevoegd te maken om hetzelfde onderwerp te wijzigen, te dezen het belastbaar kadastraal inkomen waarnaar artikel 251 op het stuk van de onroerende voorheffing verwijst wanneer het de woorden « belastbare goederen » gebruikt.

A.6.3.5. Wanneer men ervan uitgaat dat artikel 257, 4°, betrekking heeft op de vorming van de heffingsgrondslag, dan zou de Waalse Regering formeel gezien gelijk hebben te betogen dat haar voorafgaande instemming was vereist, indien de werkelijke draagwijdte van de wet van 12 april 1995 niet die van een interpretatiewet was. De federale wetgever heeft nooit de bedoeling gehad om specifiek de voorwaarden van kwijtschelding of vermindering van de onroerende voorheffing te wijzigen, maar wel in artikel 15 het beginsel vast te leggen dat de onproductiviteit en de niet-bewoning een onvrijwillig karakter moeten vertonen. Zoals werd uiteengezet in de eerste memorie die de Staat heeft neergelegd, is het ten gevolge van een ommekeer in de rechtspraak - het Hof van Beroep te Antwerpen had die leer in de wetgeving vastgesteld - dat een paragraaf 3 werd ingevoegd in artikel 15. Aangezien die interpretatie rechtstreeks betrekking heeft op de personenbelasting, was de instemming van de gewesten niet vereist.

*Ten aanzien van het tweede middel van de Waalse Regering*

A.6.4. In tegenstelling tot hetgeen de Vlaamse Regering betoogt, is de wijziging van artikel 15 van het W.I.B. 1992 verantwoord door redenen van fiscale aard (A.6.2). De federale wetgever heeft de uitoefening, door de gewesten, van de materiële bevoegdheden die hun zowel op het vlak van de huisvesting als op dat van de onroerende voorheffing zijn toegewezen, geenszins onmogelijk of overdreven moeilijk gemaakt en de gewesten leveren niet het bewijs dat die uitoefening onmogelijk of overdreven moeilijk zou zijn gemaakt. Bovendien dient te worden gewezen op het feit dat het Vlaamse Parlement kort geleden, op grond van de bevoegdheden die hem bij artikel 170 van de Grondwet zijn toegewezen (hetgeen de eigen fiscaliteit van de gewesten wordt genoemd), een decreet heeft aangenomen dat een belasting invoert op de onbewoonde en verwaarloosde gebouwen (decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 - *Belgisch Staatsblad* van 30 december 1995).

*Ten aanzien van het nieuwe middel van de Vlaamse Regering*

A.6.5. In tegenstelling tot hetgeen de Vlaamse Regering betoogt, wijzigt artikel 15 van het W.I.B. 1992 niet de vrijstellingsgronden van de onroerende voorheffing: met betrekking tot de federale bevoegdheid op het stuk van de personenbelasting, is het onjuist te betogen dat de bevoegdheid van de federale Staat om het voormelde artikel 15 te wijzigen, slechts gedeeltelijk is, en is het evenzeer onjuist te beweren dat dat artikel 15 voorziet in een vrijstellingsgrond.

Bovendien staat lang niet vast dat de wijziging van artikel 15 van het W.I.B. *ipso facto* leidt tot een wijziging van artikel 257, 4°, van het W.I.B. Er dient immers te worden geoordeeld dat de wet van 12 april 1995 een wet is tot interpretatie van artikel 15 van het W.I.B., en meer in het bijzonder van de tekst van het oude artikel 9 van het W.I.B., zoals het bestond op het tijdstip van de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 16 januari 1989, die de gewesten bevoegd heeft gemaakt op het stuk van de onroerende voorheffing.

*Memorie van antwoord van de Waalse Regering*

*Ten aanzien van het eerste middel*

A.7.1. De argumentatie van de Ministerraad en van de Vlaamse Regering volgens welke de bestreden wet geen inbreuk zou maken op de heffingsgrondslag van een gewestbelasting, kan niet worden gevolgd want de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing - namelijk het kadastraal inkomen (arrest nr. 78/93, B.3.2) - werd

gewijzigd : aangezien artikel 255 van het W.I.B. 1992 bepaalt dat « de onroerende voorheffing [...] 1,25 pct. van het kadastraal inkomen [bedraagt], zoals dit is vastgesteld op 1 januari van het aanslagjaar », staat het vast dat een wijziging van het kadastraal inkomen automatisch leidt tot een wijziging van de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing.

A.7.2. Bijgevolg is het niet redelijk te betogen, zoals de Vlaamse Regering doet, dat de federale wetgever « evenmin enige wijziging [heeft] aangebracht aan de vaststelling van de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing » want doordat de wet leidt tot een wijziging van het kadastraal inkomen, maakt zij bij wege van gevolgtrekking inbreuk op de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing.

A.7.3. De draagwijdte van de argumentatie van de Vlaamse Regering volgens welke de wet slechts de berekening of de wijze van berekening van het kadastraal inkomen zou wijzigen, is niet duidelijk. Vermits de bestreden wet leidt tot een wijziging van de wijze van berekening van het kadastraal inkomen, dient te worden aangenomen dat zij een wijziging van de vestiging van het kadastraal inkomen als dusdanig tot gevolg heeft, en precies daardoor het bedrag wijzigt van de onroerende voorheffing, dat uiteindelijk aan de gewesten zal worden teruggestort. Er zij trouwens op gewezen dat de Minister van Financiën tijdens de parlementaire voorbereiding heeft toegegeven dat het nieuwe artikel 15, via artikel 257 van het W.I.B. 1992, een weerslag zou hebben op de onroerende voorheffing. De instemming van de gewestregeringen was bijgevolg vereist.

*Ten aanzien van het tweede middel*

A.7.4. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad betoogt, werd met de bestreden wet geen fiscaal doel nagestreefd, maar wel een doelstelling op het vlak van het huisvestingsbeleid, namelijk het aantal woningen op de markt vermeerdere en de speculatie bestrijden; zij vormt bijgevolg een maatregel betreffende de huisvesting, die tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Een dergelijke bevoegdheidsoverschrijding vanwege de federale overheid op een materiële bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten door de uitoefening van haar fiscale bevoegdheid zou enkel kunnen worden aanvaard als met die maatregel een financiële doelstelling wordt nagestreefd en als, subsidiair, die maatregel ook inbreuk maakt op de bevoegdheden van een andere deelentiteit. Maar de doelstelling van de bestreden wet bestaat in hoofdzaak erin het gedrag van bepaalde eigenaars te beïnvloeden, wat een materiële politieke doelstelling is, en zich te verzetten tegen de gewestwetgevingen tot wijziging van artikel 257, 4°, van het W.I.B. 1992. Door op algemene wijze de regels betreffende de vermindering van het kadastraal inkomen te wijzigen, voert de federale wetgever immers een feitelijke wijziging door van de regels betreffende de vrijstelling van de onroerende voorheffing en maakt hij aldus de uitoefening van die bevoegdheid door de gewesten onmogelijk.

- B -

*Ten aanzien van het eerste middel van de Waalse Regering en ten aanzien van het nieuwe middel aangevoerd door de Vlaamse Regering*

B.1.1. Volgens de Vlaamse Regering zou de federale wetgever, door de voorwaarden van vermindering van het kadastraal inkomen te wijzigen, zonder zich te beperken tot een wijziging waarvan de werking enkel de onroerende inkomsten raakt die in aanmerking worden genomen voor de vestiging van de inkomstenbelasting, het stelsel van vrijstelling van de onroerende voorheffing hebben gewijzigd en zich bijgevolg een gewestbevoegdheid hebben toeëigend.

B.1.2. Volgens de Waalse Regering schendt de wet van 12 april 1995 tot wijziging van artikel 15 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (W.I.B. 1992) artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, doordat de instemming van de gewestregeringen waarin die bepaling voorziet, niet is gevraagd, noch verkregen bij het tot stand brengen van de bestreden wet.

B.2.1. Artikel 15 van het W.I.B. 1992, vervangen door de bestreden wet, bepaalt de voorwaarden waaronder het kadastraal inkomen van een onroerend goed kan worden verminderd wanneer dat goed niet bewoond is of geen inkomsten oplevert of, ingeval het gaat om materieel en outillage die onroerend is door bestemming, buiten werking is.

B.2.2. De onroerende voorheffing is, krachtens artikel 3, eerste lid, 5°, en artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989, een gewestbelasting waarvan de aanslagvoet en de vrijstellingen door de gewesten kunnen worden gewijzigd. Artikel 4, § 4, van dezelfde wet bepaalt onder meer dat de federale wetgever bevoegd blijft om de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing - namelijk het kadastraal inkomen - te wijzigen, maar dat die grondslag enkel met de instemming van de gewestregeringen kan worden gewijzigd.

B.2.3. Door de voorwaarden te bepalen waaronder het kadastraal inkomen kan worden verminderd, hebben de bestreden bepalingen de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing gewijzigd. Uit de door de bestreden wijziging ingevoerde paragraaf 3 van artikel 15 van het W.I.B. 1992 blijkt dat de vermindering van het kadastraal inkomen niet plaatsvindt wanneer de onproductiviteit van het onroerend goed een vrijwillig karakter vertoont. Weliswaar wordt in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling gewag gemaakt van het feit dat de oude bepaling in de rechtspraak en de rechtsleer reeds in die zin werd geïnterpreteerd, op grond van vroegere parlementaire voorbereiding. Maar het feit dat, door een wijziging van de wet, een - zij het vrijwel unaniem - interpretatie wordt vastgelegd, is niet zonder juridische draagwijdte.

B.2.4. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat, ook al kan hij een weerslag hebben op de opbrengst van de gewestbelasting die de onroerende voorheffing is, een maatregel die - omdat hij op het vermoeden van productiviteit van het desbetreffend onroerend goed betrekking heeft - de heffingsgrondslag van de inkomsten uit onroerende goederen betreft, niet gelijkstaat met een maatregel van vrijstelling van de onroerende voorheffing; in tegenstelling met wat de Vlaamse Regering betoogt, moest de federale wetgever zich dus niet beperken tot een wijziging van artikel 15 van het W.I.B. 1992 waarvan de gevolgen tot de federale belastingen zouden zijn beperkt.

De bestreden bepaling behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. Het nieuwe middel is dus niet gegrond.

B.2.5. Dat neemt niet weg dat artikel 4, § 4, van de voormelde bijzondere financieringswet, wegens de weerslag die zo-even in herinnering is gebracht, de wijziging van de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing afhankelijk stelt van de instemming van de gewestregeringen. Blijkens het dossier werd die instemming niet gegeven. Het eerste middel is gegrond.

De bestreden bepaling dient te worden vernietigd.

*Ten aanzien van het tweede middel van de Waalse Regering*

B.3. Het middel moet niet worden onderzocht.

Om die redenen,  
het Hof

vernietigt de wet van 12 april 1995 tot wijziging van artikel 15 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 11 december 1996.

De griffier,  
L. Potoms.

De voorzitter,  
M. Melchior.

## SCHIEDSHOF

IC - 96/213511

Urteil Nr. 74/96 vom 11. Dezember 1996

D. 97 - 22

Geschäftsverzeichnisnummer 947

*In Sachen:* Klage auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 12. April 1995 zur Abänderung von Artikel 15 des Einkommensteuergesetzbuches 1992, erhoben von der Wallonischen Regierung.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und L. De Grève, und den Richtern L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets und H. Coremans, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

### I. Gegenstand der Klage

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 25. März 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 26. März 1996 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die Wallonische Regierung, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, Klage auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 12. April 1995 zur Abänderung von Artikel 15 des Einkommensteuergesetzbuches 1992 (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 26. September 1995).

### II. Verfahren

Durch Anordnung vom 26. März 1996 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 17. April 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 19. April 1996.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- der Flämischen Regierung, place des Martyrs 19, 1000 Brüssel, mit am 21. Mai 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,
- der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt, rue Ducale 7/9, 1000 Brüssel, mit am 31. Mai 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,
- dem Ministerrat, rue de la Loi 16, 1000 Brüssel, mit am 3. Juni 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Diese Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 21. Juni 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Erwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt, mit am 16. Juli 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,
- dem Ministerrat, mit am 19. Juli 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,
- der Wallonischen Regierung, mit am 22. Juli 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Durch Anordnung vom 17. September 1996 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 25. März 1997 verlängert.

Durch Anordnung vom 17. Oktober 1996 hat der amtierende Vorsitzende die Besetzung um den Richter G. De Baets ergänzt, der an die Stelle des am 2. September 1996 verstorbenen Richters L.P. Suetens tritt.

Durch Anordnung vom 17. Oktober 1996 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 7. November 1996 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 18. Oktober 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 7. November 1996

- erschienen
- . RA R. Witmeur, in Brüssel zugelassen, für die Wallonische Regierung,
- . RAin R. Heijse, in Brüssel zugelassen, für die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt,
- . RA P. Van Orshoven, in Brüssel zugelassen, für die Flämische Regierung,
- . B. Druart und P. Goblet, Beamte beim Finanzministerium, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter L. François und H. Coremans Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Parteien angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.



### III. Gegenstand des angefochtenen Gesetzes

Das Gesetz vom 12. April 1995 zur Abänderung von Artikel 15 des Einkommensteuergesetzbuches 1992 (weiter unten EStGB 1992 genannt), veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 26. September 1995, bestimmt folgendes:

« Artikel 15 des Einkommensteuergesetzbuches 1992 wird durch folgende Bestimmung ersetzt:

Art. 15. § 1. Der Katastralertrag ermäßigt sich je nach Dauer und Umfang des Leerstehens, der Betriebsunterbrechung oder der Unproduktivität,

1° wenn eine unmöblierte bebaute Immobilie im Laufe des Jahres mindestens 90 Tage lang leergestanden und keine Erträge abgeworfen hat;

2° wenn Geschäfts- und Betriebseinrichtung ganz oder zu einem Teil, der mindestens 25 Prozent des diesbezüglichen Katastralertrags entspricht, mindestens 90 Tage lang stillgelegt hat;

3° wenn eine bebaute Immobilie oder Geschäfts- und Betriebseinrichtung ganz oder zu einem Teil, der mindestens 25 Prozent des diesbezüglichen Katastralertrags entspricht, zerstört ist.

§ 2. Die Voraussetzungen für die Ermäßigung sind zu prüfen für jede Katasterparzelle bzw. jeden Teil einer Katasterparzelle, wenn dieser Teil entweder eine separate Wohnung bildet, oder eine Produktions- oder Betriebsabteilung bzw. -unterabteilung, die einzeln funktionieren oder separat betrachtet werden kann, oder aber eine Einheit, die von den anderen Gütern oder Teilen, die die Parzelle bilden, getrennt und einzeln katastriert werden kann.

§ 3. Die Unproduktivität muß unfreiwillig sein. Sie ist nicht zur Genüge erwiesen, wenn der Steuerpflichtige sich darauf beschränkt, die Immobilie gleichzeitig zur Miete und zum Kauf anzubieten.

Art. 2. Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom Veranlagungsjahr 1996 in Kraft. »

### IV. In rechtlicher Beziehung

- A -

#### Klageschrift

##### Erster Klagegrund

A.1.1. Die wichtigste Neuerung, die durch das Gesetz vom 12. April 1995 eingeführt wurde, bestehe darin, daß bestätigt worden sei, daß der bloße Nachweis, daß eine Immobilie zur Miete und/oder zum Kauf angeboten werde, nicht als ausreichender Beweis für die unfreiwillige Beschaffenheit der Unproduktivität gelten könne, wenn diese sich über eine angemessene Frist hinaus erstrecke. Der föderale Gesetzgeber sei also tätig geworden, um nur die unfreiwillig leerstehenden Wohnungen die Ermäßigung des Katastralertrags genießen zu lassen. Wie aus der Vorarbeiten hervorgehe, sei mit diesem Gesetz offensichtlich eine Zielsetzung im Bereich der Wohnungspolitik, insbesondere im Bereich der sozialen Wohnungspolitik verfolgt worden; im selben Sinne ziele es darauf ab, eine Maßnahme einzuführen, die als Ergänzung zu den durch gewisse Gemeinden auf leerstehende Wohnungen erhobenen Steuern zu verstehen sei.

A.1.2. Der erste Klagegrund geht von einer Verletzung von Artikel 4 § 4 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen aus; es wird vorgebracht, daß dieser zur Einführung eines Systems der Mitentscheidung führe, indem die vom föderalen Gesetzgeber durchgeführte Änderung der Bestandteile, auf die sich diese Bestimmung beziehe, von der Zustimmung der Regionalregierungen abhängig gemacht werde. Im vorliegenden Fall gehe weder aus der Präambel des Gesetzes, noch aus den Parlamentsdokumenten hervor, daß das Gutachten der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt oder der Flämischen Regierung eingeholt werden wäre. Auf jeden Fall sei der Verfasser der vorliegenden Klage niemals gebeten worden, sein Gutachten zu dem Text, aus dem das Gesetz vom 12. April 1995 hervorgegangen sei, abzugeben. Demzufolge sei dieses Gesetz das Ergebnis einer Zuständigkeitsüberschreitung, die kraft Artikel 124bis der Verfassung der Zensur des Hofes unterliege.

##### Zweiter Klagegrund

A.1.3. Ein zweiter Klagegrund geht von einem Verstoß gegen Artikel 6 § 1 IV des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 zur Reform der Institutionen (siehe A.4.10) sowie gegen Artikel 4 § 4 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen aus. Es wird vorgebracht, daß das angefochtene Gesetz sich anscheinend darauf beschränke, eine Angelegenheit zu regeln, die kraft Artikel 4 § 4 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen zum Kompetenzbereich des föderalen Gesetzgebers gehöre, aber aufgrund der Art und Weise, wie die Angelegenheit geregelt werde, zur Folge habe, daß die Ausübung der durch den Sondergesetzgeber kraft des vorgenannten Artikels 4 § 4 den Regionen vorbehaltenen Zuständigkeiten unmöglich gemacht werde.

A.1.4. Zwar passe das Gesetz vom 12. April 1995 dadurch, daß es den Katastralertrag ändere, *a priori* tatsächlich in den Bereich der sachlichen Zuständigkeit des Föderalstaates, aber nichtsdestoweniger werde mit diesem Gesetz eindeutig eine Zielsetzung im Bereich der Wohnungspolitik verfolgt, bei der es sich um eine Regionalkompetenz handele. Außerdem habe der Föderalstaat dadurch, daß er auf diese Art und Weise seine Zuständigkeit bezüglich der Festsetzung des Katastralertrags ausgeübt habe, die Ausübung der Zuständigkeit der Regionen bezüglich der Befreiung vom Immobilienvorabzug im Zusammenhang mit dem Wohnungswesen im Grunde unmöglich gemacht.

Aus einem Schreiben vom 4. Dezember 1995, in dem der Finanzminister dem für das Wohnungswesen zuständigen Minister der Wallonischen Region folgendes schreibe: « Meines Erachtens haben die übrigen zwei Regionen ihren Kompetenzbereich überschritten, indem sie Artikel 257 4° EStGB abgeändert haben, obwohl festzustellen ist, daß durch die Verweisung von Artikel 15 auf Artikel 257 4° die Änderung, die durch das Gesetz vom 12. April 1995 vorgenommen wurde, die regionalen Änderungen überflüssig macht, weil, da sie die gleichen Zielsetzungen verfolgen, kein Erlaß oder keine Ermäßigung des Immobilienvorabzugs im Falle des freiwilligen Leerstehens mehr bekommen werden kann », gehe das Vorhandensein einer Zuständigkeitsüberschreitung durch die Föderalbehörde hervor. Gemäß einer ständigen Rechtsprechung des Hofes (siehe insbesondere die Urteile Nrn. 4/95 und 58/95) habe der föderale Gesetzgeber, sobald mit einer Steuer Zielsetzungen verfolgt würden, die die Regionen aufgrund der ihnen zugewiesenen sachlichen Zuständigkeiten zu verfolgen berechtigt seien, nämlich dafür Sorge zu tragen, daß die Ausübung der Regionalkompetenz weder unmöglich gemacht noch übertriebenmaßen erschwert werde.

Dies sei hier nicht der Fall gewesen, was durch das Nichtvorhandensein einer Konzertierung vor der Annahme des Gesetzes bestätigt werde.

#### Schriftsatz der Flämischen Regierung

##### Hinsichtlich des ersten Klagegrundes der Wallonischen Regierung

A.2.1. Der Klagegrund sei unbegründet, denn die angefochtene Bestimmung sei dem Gegenstand von Artikel 4 § 4 des Finanzierungs-sondergesetzes fremd und ändere insbesondere keineswegs die Erhebungsgrundlage des Immobilienvorabzugs, auch wenn die angefochtene Bestimmung sich tatsächlich auf den Immobilienvorabzug beziehe. Diese Zuständigkeit, die das Finanzierungs-sondergesetz somit dem föderalen Gesetzgeber vorbehalte, bedeute



nämlich nicht, daß dieser Gesetzgeber die Befreiungen oder Ermäßigungen des Katastraltrags an sich ändern könne, sondern beziehe sich ausschließlich auf die Berechnung bzw. auf die Art der Berechnung des Katastraltrags gemäß den Artikeln 472 ff. EStGB 1992, was auf diese Weise den Regionen versagt worden sei.

A.2.2. Das angefochtene Gesetz, das die Ermäßigungen des Katastraltrags « wegen Unproduktivität » ändere, lasse die Festsetzung der Erhebungsgrundlage des Immobilienvorabzugs unberührt; vielmehr betreffe es die Ermäßigungen oder Befreiungen von dieser Erhebungsgrundlage und demzufolge die Ermäßigungen oder Befreiungen von allen darauf erhobenen Steuern, und zwar von der Steuer auf Einkünfte aus in Belgien gelegenen Immobilien (Artikel 7 EStGB 1992), für die der föderale Gesetzgeber zuständig sei, und von dem Immobilienvorabzug (Artikel 205 EStGB 1992), für den der regionale Gesetzgeber zuständig sei. Diese Ermäßigungen und Befreiungen stünden in keinem Zusammenhang zum vorgenannten Artikel 4 § 4, da sie nicht unter den in diesem Artikel erwähnten Bestandteilen aufgeführt seien.

*Hinsichtlich des zweiten Klagegrunds der Wallonischen Regierung*

A.2.3. Im Gegensatz zu dem, was die Wallonische Regierung behaupte, sei die Föderalregierung nicht *a priori* aufgrund von Artikel 4 § 4 des Finanzierungs-sondergesetzes sachlich zuständig gewesen, die angefochtene Rechtsnorm anzunehmen; sie sei dies nur zum Teil gewesen, und somit könne auch von einer Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, der die Zuständigkeit des betreffenden Gesetzgebers voraussetze, nicht oder nur in beschränktem Maße die Rede sein.

A.2.4. Der Klagegrund der Wallonischen Regierung sei insofern begründet, als er ausschließlich von einer Verletzung von Artikel 6 § 1 IV des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen ausgehe, und zwar unabhängig von der Steuerkompetenz des Föderalstaates.

Als zuständigkeitsrechtliche Grundlage einer steuerlichen Maßnahme genüge die den jeweiligen Gesetzgebern durch Artikel 170 §§ 1 und 2 der Verfassung in der gleichen Formulierung zugewiesene Zuständigkeit, Steuern zu erheben, welche also eine « parallele Zuständigkeit » darstelle, jedoch nur insofern, als die betreffende steuerliche Maßnahme nur eine Finanzierungsfunktion, gegebenenfalls eine Umverteilungsfunktion erfülle, nicht aber, wenn damit hauptsächlich eine Anreizfunktion bzw. eine abratende Funktion bezweckt werde. Es sei demzufolge erforderlich, daß die fragliche nichtsteuerliche Angelegenheit dem betreffenden Gesetzgeber zugewiesen worden sei.

A.2.5. Die Zielsetzung des angefochtenen Gesetzes sei jedoch keineswegs - und sicherlich nicht ausschließlich - steuerlicher Art; sie bestehe ausschließlich und somit hauptsächlich darin, das Angebot auf dem Wohnungsmarkt zu vergrößern, um auf diese Art und Weise das spekulative Leerstehen und die Wohnungsnot zu bekämpfen. Da die angefochtene Bestimmung eine Maßnahme bezüglich des Wohnungswesens sei, verstoße sie gegen Artikel 39 der Verfassung sowie gegen Artikel 6 § 1 IV des Sondergesetzes vom 8. August 1980.

*Von der Flämischen Regierung vorgebrachter neuer Klagegrund*

A.2.6. Das angefochtene Gesetz zeitige eine zweifache steuerliche Wirkung - es ändere die Befreiungen von der Einkommensteuer (auf in Belgien gelegene Immobilien) und die Befreiungen vom Immobilienvorabzug; zwar falle die Einkommensteuer in den Kompetenzbereich des föderalen Gesetzgebers und der Immobilienvorabzug in den Kompetenzbereich des Regionalgesetzgebers, aber beiden liege der Katastralertrag zugrunde.

A.2.7. Der Immobilienvorabzug sei eine Regionalsteuer, und die Regionen seien durch Artikel 4 § 2 des Finanzierungs-sondergesetzes dazu ermächtigt worden, den Satz und die Befreiungen vom Immobilienvorabzug zu ändern. Es sei davon auszugehen, daß er an jenem Ort, wo die Immobilie gelegen sei, zu lokalisieren sei (Artikel 5 § 2 desselben Gesetzes).

Indem der föderale Gesetzgeber die Ermäßigung des Katastraltrags im allgemeinen abgeändert und sich nicht auf eine Änderung dieser Ermäßigung, soweit sie im Bereich der bei der Festsetzung der Einkommensteuer zu berücksichtigenden Einkünfte aus unbeweglichem Vermögen Folgen zeitige, beschränkt habe, habe er auch die Befreiung vom Immobilienvorabzug geändert und sich also teilweise eine Regionalkompetenz angemaßt.

In diesem letztgenannten Maße, d.h. insofern, als die durch das angefochtene Gesetz geänderte Ermäßigung des Katastraltrags sich auf den Immobilienvorabzug auswirke, habe der föderale Gesetzgeber gegen eine durch die Verfassung oder kraft derselben zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten von Staat, Gemeinschaften und Regionen festgelegte Vorschrift verstoßen.

*Schriftsatz der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt*

A.3.1. Wie aus den Vorarbeiten hervorgehe, gehöre die angefochtene Maßnahme zum Bereich der Wohnungspolitik und bezwecke sie die Bekämpfung der Spekulation. Die Notwendigkeit einer solchen Politik lasse sich insbesondere in Brüssel spüren, und der Rat der Region Brüssel-Hauptstadt habe Maßnahmen bezüglich des Immobilienvorabzugs ergriffen (Ordonnanz vom 13. April 1995), die von Artikel 257 4° EStGB 1992 abweichen würden, indem die Bedingungen festgelegt würden, die die leerstehenden und unproduktiven Immobilien auf dem Gebiet der Region Brüssel-Hauptstadt zu erfüllen hätten, um einen Erlaß oder eine anteilmäßige Ermäßigung des Immobilienvorabzugs genießen zu können. Diese Maßnahmen seien vom Ministerrat angefochten worden (Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 913), der geltend mache, daß das hier bestrittene Gesetz (welches ebenfalls anwendbar sei, was darin festgelegten Bedingungen in bezug auf den Immobilienvorabzug betrifft) und die Brüsseler Änderung ein und dieselbe Zielsetzung verfolgen würden, weshalb der theoretische Nutzen der zweiten Änderung entfalle.

*Hinsichtlich des ersten Klagegrunds der Wallonischen Regierung*

A.3.2. Dieser Klagegrund sei selbstverständlich begründet. Außerdem hätte die nicht beantragte Zustimmung es ermöglicht, das Fehlen eines Zusammenhangs zu verhindern, welches die föderale Regierung - vergebens - in ihrer Klage als Vorwurf gegen die Brüsseler Ordonnanz vom 13. April 1995 geltend mache.

*Hinsichtlich des zweiten Klagegrunds der Wallonischen Regierung*

A.3.3. Dieser Klagegrund sei ebenfalls begründet, denn die Zielsetzung, die mit der Wohnungspolitik zusammenhänge, werde in den Vorarbeiten eindeutig angegeben; die Behauptungen, die der Ministerrat in seiner Klage gegen die Brüsseler Ordonnanz vom 13. April 1995 vorgebracht habe und denen zufolge diese Ordonnanz wegen der Annahme des ihr angefochtenen Gesetzes überflüssig wäre - was nicht zutrefte -, würden zeigen, daß das letztgenannte Gesetz die Ausübung der Regionalkompetenzen im Bereich des Wohnungswesens unmöglich gemacht habe.

*Schriftsatz des Ministerrats*

A.4.1. Das Gesetz vom 12. April 1995 ergebe sich aus einer parlamentarischen Initiative, die vom Verfasser des ursprünglichen Vorschlags eingehend abgeändert worden sei. Die Wallonische Regierung zitiere durcheinander Auszüge aus dem Bericht der Finanzkommission, ohne den Wortlaut anzugeben, auf den sie sich bezögen. Im Grunde werde die wirkliche Tragweite des Änderungsantrags - und demzufolge die Absicht des Gesetzgebers - in der Begründung dargelegt, die im Dokument Nr. 984/3 enthalten sei.

A.4.2. Der Brief, den der Finanzminister am 4. Dezember 1995 dem für das Wohnungswesen zuständigen wallonischen Minister zugesandt habe und der ebenfalls von der Wallonischen Regierung zitiert werde, dürfe nicht vom Kontext losgelöst werden; in diesem Schreiben habe der Finanzminister auf einen Brief geantwortet, in dem der wallonische Minister erklärt habe, daß er das Leerstehen bebauter Räume, die für Wohnungszwecke verwendet werden könnten, effizienter habe bekämpfen wollen, und in dem er angegeben habe, daß er steuerliche Maßnahmen in diesem Sinne in Erwägung bezogen habe. Der wallonische Minister habe dabei die Artikel 15 § 1<sup>o</sup> und 257 4<sup>o</sup> EStGB 1992 zitiert. Der Finanzminister habe unter Bezugnahme auf die Gesetze vom 6. April 1995 (Agenturen für soziale Wohnungen) und 12. April 1995 geschrieben, daß diese Maßnahmen den Erwartungen der Region vollkommen entsprochen hätten, wenn die Regionalregierungen berechtigterweise das Einfrieren der bebauten Räume, die für Wohnungszwecke verwendet werden könnten, bekämpfen wollten; somit würden sie sowohl durch eine positive Maßnahme, die die Eigentümer anrege, ihre Immobilien zur Miete anzubieten, als auch durch eine Bestrafungsmaßnahme im Falle des freiwilligen Leerstehens unterstützt.

*Hinsichtlich des ersten von der Wallonischen Regierung vorgebrachten Klagegrunds*

A.4.3. Die Situierung der angefochtenen Maßnahme im EStGB 1992 gebe an, daß sie eine Änderung des Katastraltrags als Bestandteil der Erhebungsgrundlage der Personensteuer beinhalte. Diese Steuer sei nicht in der Liste der Regionalsteuern enthalten, die in Artikel 3 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 aufgeführt würden, und stelle eine ausschließliche Zuständigkeit der Föderalbehörde dar (Artikel 170 der Verfassung).

Die Zustimmung der Wallonischen Regionalregierung, auf die sich Artikel 4 § 4 des vorgenannten Sondergesetzes beziehe, sei also nicht erforderlich gewesen, da es sich nicht um eine unmittelbare Änderung der Erhebungsgrundlage, auf der die Berechnung des Immobilienvorabzugs beruhe, handele.

A.4.4. Artikel 4 des Sondergesetzes, der genau auf die Verfassungsvorschrift abgestimmt sei, sei im Sinne jener Auslegung aufzufassen, die traditionsgemäß dem Wortlaut dieser Bestimmung vermittelt werde. Der *Steuergegenstand*, dessen Änderung auf eine Änderung des Finanzierungs-sondergesetzes hinauslaufe, sei das Einkommen, das hinsichtlich der Immobilien nicht ausdrücklich durch das Gesetzbuch definiert werde. Für diese Immobilien sei die *Erhebungsgrundlage* hinsichtlich des Immobilienvorabzugs der Katastralertrag und hinsichtlich der Personensteuer der Katastralertrag bzw. die eingemommene und deklarierte Miete. Der Katastralertrag sei ein mutmaßliches Einkommen, welches von der Verwaltung bewertet werde.

A.4.5. Der angefochtene Artikel 15 habe nur zum Ziel, die Bedingungen zu bestimmen, unter denen der Steuerpflichtige die Vermutung der Besteuerbarkeit umkehren könne. Er enthalte eine negative Definition des Steuergegenstands (es gebe keinen besteuerebaren Gegenstand, wenn weder *usus* noch *fructus* vorhanden sei, d.h. « wenn die Immobilie leergestanden und keine Erträge abgeworfen hat », nach Artikel 15 § 1<sup>o</sup>); er trage zur Festlegung der Erhebungsgrundlage bei, d.h. des Betrags, auf dessen Grundlage die Steuer berechnet werde (der Katastralertrag könne auf Null reduziert werden, je nach der Dauer des Leerstehens und der Unproduktivität der Immobilie); schließlich organisiere er die *Beweisführung*, welche dem Steuerpflichtigen obliege, wenn er eine Beschwerde einreiche, um eine Ermäßigung des besteuerebaren Katastralertrags zu erwirken. Dies sei eben der Berührungspunkt mit dem Immobilienvorabzug, weil er in Verbindung mit Artikel 367 EStGB - dem zufolge eine Beschwerde gegen eine auf fragliche Bestandteile festgesetzte Steuer von Amts wegen für die übrigen, auf dieselben Bestandteile (hier die Erhebungsgrundlage) festgesetzten Steuern gelte - der aufgrund dieses Artikels eingereichten Beschwerde im Bereich der Personensteuer Geltung verschaffe, was den Immobilienvorabzug betrifft, und umgekehrt.

Indem der Steuerpflichtige anhand einer Beschwerde die Ermäßigung des besteuerebaren Katastralertrags fordere, mache er nämlich das völlige oder teilweise Nichtvorhandensein von Einkünften im Laufe des betreffenden Besteuerungszeitraums geltend. Indem der Regionaldirektor in seiner Entscheidung die Ermäßigung des Katastralertrags gewähre, setze er die Erhebungsgrundlage des Immobilienvorabzugs und der Personensteuer vorkommendenfalls auf Null herab.

A.4.6. Diese Herabsetzung ergebe sich allerdings nicht aus einer Befreiungsmaßnahme. Eine Befreiung könne nur dann gewährt werden, wenn vorher eine Erhebungsgrundlage vorhanden sei, da die Gewährung einer Befreiung eine Vergünstigung darstelle. Wenn die Erhebungsgrundlage mit Null bewertet werde, so sei dies der Befreiung grundsätzlich fremd, weil im erstgenannten Fall von keiner Gewährung eines gesetzlichen Vorrechts die Rede sei, sondern nur von der Anwendung der allgemeinen Vorschriften. Wenn der Katastralertrag *prorata temporis* ermäßigt werde, so sei der Erlaß bzw. die Ermäßigung des Immobilienvorabzugs im Anschluß an die Ermäßigung des Katastralertrags lediglich die unausweichliche und korrelative Folge einer Überbesteuerung, da der Immobilienvorabzug ursprünglich auf einer zu hohen Grundlage festgesetzt und also berechnet worden sei. Demzufolge handele es sich nicht darum, eine Befreiung des Katastralertrags zu gewähren, sondern eine Ermäßigung desselben wegen einer Überbewertung *prorata temporis*, so daß, auch wenn jede Änderung von Artikel 15 EStGB durch die in Artikel 257 4<sup>o</sup> enthaltene Verweisung im Bereich des Immobilienvorabzugs Folgen zeitige, daraus allerdings nicht hervorgehe, daß der Staat hinsichtlich eines Grundes zur Befreiung vom Immobilienvorabzug gesetzgeberisch aufgetreten wäre. Die Immobilie werde nicht vom Immobilienvorabzug « befreit »; sie sei nicht besteuerebar, so daß der Steuerpflichtige gemäß Artikel 251 den Immobilienvorabzug nicht zu entrichten habe.

A.4.7. Diese Bindung zwischen der Personensteuer und dem Immobilienvorabzug sei nicht einmalig, da es ein ähnliches Verhältnis zwischen Artikel 12 § 1 und Artikel 253 1<sup>o</sup> EStGB 1992 gebe. Der Staatsrat, der am 22. Dezember 1995 vom Präsidenten des Senats darum gebeten worden sei, ein Gutachten abzugeben - und zwar aufgrund des Bemühens des Senats, die Zuständigkeiten der Teilentitäten zu beachten -, habe erkannt, daß Artikel 12 § 1, der durch den vom Senat geprüften Entwurf abgeändert worden sei, tatsächlich zum ausschließlichen Kompetenzbereich des föderalen Gesetzgebers gehöre (*Parl. Dok.*, Senat, 1995-1996, Nr. 1-20/5). Demzufolge habe der Föderalstaat keineswegs die Zustimmung der Regionen einholen müssen, da Artikel 12, wie Artikel 15 auch, dem Bereich der Personensteuer zuzuordnen sei. Dieser Vorschlag, der nunmehr von den beiden Versammlungen genehmigt worden sei, sei dem König zur Unterzeichnung vorgelegt worden.

A.4.8. Artikel 257 4<sup>o</sup> EStGB 1992 sei die Bestätigung - nicht die Grundlage - eines Anspruchs auf Nachlaß (nicht auf Befreiung), da der Nachlaß im Bereich des Immobilienvorabzugs nur das Ergebnis der kombinierten Anwendung der Artikel 15 und 367 desselben Gesetzbuches darstelle. In diesem Sinne sei die Erklärung, die der Finanzminister seinem wallonischen Amtskollegen gegeben habe, zu verstehen. Für ihn habe es sich gar nicht darum gehandelt, einzuräumen, daß die Föderalbehörde in Regionalkompetenzen eingegriffen hätte, sondern vielmehr darum, seinem Amtskollegen klarzumachen, daß eine Anpassung von Artikel 15 EStGB an sich genüge, um der gemeinsamen Zielsetzung der Föderalregierung und der drei Regionalregierungen zu entsprechen - d.h. die Bekämpfung des freiwilligen, spekulativen Leerstehens von Immobilien, denen außerdem die normale Zweckbestimmung, d.h. der Wohnzweck entzogen worden sei.

A.4.9. Demzufolge entbehre der erste Klagegrund der rechtlichen Grundlage, weil die angefochtene Änderung sich auf die Personensteuer beziehe, welche eine föderale Steuer, nicht aber eine Regionalsteuer sei. Hilfsweise sei darauf hinzuweisen, daß, wenn davon ausgegangen werden sollte, daß die angefochtene Bestimmung zum formellen Steuerrecht gehöre, weil sie eine Frage der Beweisführung regle und die Möglichkeit biete, einen Nachlaß wegen Überbesteuerung zu erhalten, sie ebenfalls zum ausschließlichen Kompetenzbereich der föderalen gesetzgebenden Gewalt gehören würde, und zwar kraft Artikel 5 § 4 des vorgenannten Sondergesetzes vom 16. Januar 1989.

*Hinsichtlich des zweiten von der Wallonischen Regierung vorgebrachten Klagegrunds*

A.4.10. Der Klagegrund, der von einer Verletzung von Artikel 6 § 1 IV des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 zur Reform der Institutionen ausgehe, entbehre der rechtlichen Grundlage, denn es gebe kein Gesetz dieses Datums, welches diese Überschrift trage. Allerdings in Anbetracht des Kontextes und der Argumentation bezüglich des zweiten Klagegrunds sei es möglich, daß dieser Klagegrund in Wirklichkeit Artikel 6 § 1 IV des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen betreffe, der von der Wohnungspolitik handle; der Klagegrund werde hilfsweise aus dieser Sicht geprüft werden.

A.4.11. Abgesehen von der Behauptung, daß « der Staat eindeutig eine Zielsetzung im Bereich des Wohnungswesens, für das die Regionen zuständig sind, verfolgt hat », wobei diese Behauptung auf unerheblichen Zitaten aus den Vorarbeiten sowie auf einem vom Kontext losgelösten Passus aus einem Brief beruhe, habe die Wallonische Region keineswegs dargelegt, in welcher Hinsicht ein Eingriff in die ausschließliche Zuständigkeit, die sie im Bereich des Wohnungswesens besitze, vorliegen würde.

A.4.12. In seinen Urteilen Nrn. 4/95 (Ökosteuern) und 58/95 (lokale Beschäftigungsagenturen) habe der Hof erkannt, daß, wenn mit einer Bestimmung, die zum Bereich der Steuerkompetenz des Föderalstaates gehöre, Zielsetzungen verfolgt würden, die die Regionen kraft der ihnen zugewiesenen sachlichen Zuständigkeiten verfolgen könnten, der föderale Gesetzgeber dafür Sorge zu tragen habe, daß er die Ausübung der Regionalkompetenzen nicht unnötig mache oder übertriebenermaßen erschwere, und daß er nicht berechtigt sei, in unverhältnismäßiger Weise in den Zuständigkeitsbereich der Regionen einzugreifen. Die Wallonische Region stelle nicht unter Beweis, daß dies der Fall gewesen wäre, was die Wohnungspolitik betrifft.

A.4.13. Das angefochtene Gesetz habe genauso wenig in unverhältnismäßiger Weise in den Zuständigkeitsbereich der Regionen in bezug auf die Befreiung vom Immobilienvorabzug im Rahmen des Wohnungswesens eingegriffen.

Da Artikel 257 4° EStGB 1992 dem Steuerpflichtigen die Möglichkeit biete, einen Erlaß bzw. eine anteilmäßige Ermäßigung des Immobilienvorabzugs zu erhalten, soweit der besteuerebare Katastralertrag kraft Artikel 15 ermäßigt werden könne, und da demzufolge jede Änderung, die der föderale Gesetzgeber an Artikel 15 vornehme, im Bereich des Immobilienvorabzugs unmittelbar Folgen zeitige, erhebe sich die Frage, ob das angefochtene Gesetz nicht unmittelbar die Festsetzung der Sätze und der Befreiung vom Immobilienvorabzug regle.

Die Wallonische Region schließe sich implizit der Analyse an, der zufolge Artikel 257 4° sich auf die Festlegung der Erhebungsgrundlage des Immobilienvorabzugs beziehe (d.h. der Katastralertrag), da sie eine Zuständigkeitsüberschreitung seitens des Staates aufgrund von Artikel 4 § 4 (Erhebungsgrundlage), nicht aber aufgrund von Artikel 4 § 2 (Steuersatz und Befreiung) des Finanzierungssondergesetzes geltend mache. Die Verwendung der Wörter « Erlaß oder Ermäßigung » sei nicht gleichbedeutend mit der « Befreiung », denn es gehe nur darum, angesichts der als Immobilienvorabzug festgelegten Veranlagung einen Nachlaß zu gewähren, und zwar proportional zu der Ermäßigung des Katastralertrags, wegen Leerstehens oder Unproduktivität, die der Regionaldirektor aufgrund von Artikel 15 beschlossen habe.

A.4.14. Der angefochtene Artikel 15 enthalte keine Änderung zur Hauptsache im Verhältnis zur vorliegenden Fassung, sondern habe zum Zweck, einer Rechtsprechung des Appellationshofes Antwerpen entgegenzutreten (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 984/3), der entgegen der Absicht des Gesetzgebers aus dem Jahre 1951 entschieden habe, daß bei Nichtvorhandensein einer ausdrücklichen Gesetzesbestimmung die unfreiwillige Beschaffenheit des Leerstehens und der Unproduktivität nicht erforderlich gewesen sei, damit die Ermäßigung des Katastralertrags bewerkstelligt werden könnte. Das Gesetz aus dem Jahre 1995 habe also die Tragweite eines Auslegungsgesetzes, welches darauf abziele, eine von der Verwaltung ausgehende und auf den Vorarbeiten beruhende Interpretation zu bestätigen.

A.4.15. Gleichzeitig sei darauf hinzuweisen, daß die Wallonische Region eine Steuer auf verlassene bzw. unbewohnte Liegenschaften hätte erheben können. Nichts hätte die Region nämlich daran gehindert, eine eigene Steuer aufgrund der Kompetenz, die ihr die Verfassung kraft Artikel 170 § 2 einräume, einzuführen; die Flämische Region habe dies getan, genauso wie die Gemeinden, aufgrund von Paragraph 4.

*Erwiderungsschriftsatz der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt*

A.5.1. Die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt unterstützt den Klagegrund, den die Flämische Regierung von der Verletzung von Artikel 4 § 2 des Finanzierungssondergesetzes hergeleitet hat.

A.5.2. Der Brief, den der Finanzminister am 4. Dezember 1995 dem für das Wohnungswesen zuständigen wallonischen Minister zugeschickt habe (A.4.2), bestätige die Begründetheit der Klage, da dieses Schreiben die einzige Zielsetzung des angefochtenen Gesetzes, d.h. die Bekämpfung des spekulativen Leerstehens von für Wohnungszwecke bestimmten Immobilien und demzufolge die Durchführung einer sachlichen Zuständigkeit durch den Staat, die ihm nicht zustehe, bestätige.

A.5.3. Es scheine irgendwie widersprüchlich zu sein, daß der Ministerrat, der davon ausgehe, daß der angefochtene Artikel 15 « die Erhebungsgrundlage, auf der die Berechnung des Immobilienvorabzugs beruht » (A.4.3) nicht unmittelbar abändere, nichtsdestoweniger eine Nichtigkeitsklage gegen die Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 13. April 1995 bezüglich des Immobilienvorabzugs erhebe und zur Unterstützung dieser Klage eben das Bestehen von Artikel 15 des Gesetzes vom 12. April 1995 anführe, welcher die Bestimmungen der Ordonnanz überflüssig machen würde.

*Erwiderungsschriftsatz des Ministerrats*

*Hinsichtlich des ersten Klagegrunds der Wallonischen Regierung*

A.6.1. Da die Personensteuer, auf die sich Artikel 15 EStGB 1992 beziehe, eine föderale Steuer darstelle, sei die Frage, ob dieser Artikel zum Zweck habe, den Steuergegenstand, die Erhebungsgrundlage, den Steuersatz, einen Fall der Befreiung oder einen Bestandteil des formellen Steuerrechts festzulegen, rein nebensächlich. Dies werde durch das in A.4.7 genannte Gutachten des Staatsrats bestätigt, in dem erkannt worden sei, daß die Änderung von Artikel 12 EStGB 1992 im Hinblick auf die Erweiterung der Nichtbesteuerbarkeit des Katastralertrags einer Immobilie, die für die öffentliche Ausübung der freisinnigen moralischen Hilfeleistung bestimmt ist, zum föderalen Kompetenzbereich gehöre. In diesem Zusammenhang sei darauf hinzuweisen, daß Artikel 253 EStGB 1992 auf Artikel 12 EStGB verweise, genauso wie Artikel 257 auf Artikel 15.

A.6.2. Hilfsweise sei zu betonen, daß der neue Artikel 15 § 3 EStGB 1992 zum formellen Steuerrecht gehöre. Der erste Satz, der eine ständige verwaltungsmäßige und richterliche Praxis gemäß dem Willen des ursprünglichen Gesetzgebers gesetzlich verankere, enthalte nichts Neues. Der zweite Satz beschränke sich darauf, ein Problem der Beweislast zu regeln, welches aus Mißbräuchen infolge einer dissidenten Rechtsprechung entstanden sei (A.4.14). Ob es sich nun um den Bereich der Personensteuer oder um den Bereich des Immobilienvorabzugs handele, die föderale gesetzgebende Gewalt genieße in diesem Zusammenhang übrigens genauso sehr eine ausschließliche Zuständigkeit, und zwar trotz der Tatsache, daß dieser Vorabzug zu einer Regionalsteuer geworden sei (siehe Artikel 5 § 4 des vorgenannten Sondergesetzes vom 16. Januar 1989).

A.6.3.1. Äußerst Hilfsweise sei geltend zu machen, daß, wenn davon ausgegangen werden sollte, daß Artikel 15 EStGB 1992 zum materiellen Steuerrecht gehöre (was nicht der Fall sei), er sich immerhin darauf beschränke, einen Bestandteil der Erhebungsgrundlage zu regeln; er führe keinen Grund zur Befreiung vom Immobilienvorabzug ein und wirke sich nur mittelbar auf die Erhebungsgrundlage des Immobilienvorabzugs aus, infolge der Verweisung in Artikel 257 4° EStGB 1992.

A.6.3.2. Das Finanzierungs-sondergesetz habe eine ausschließliche Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen herbeigeführt; der Steuergegenstand der Regionalsteuern - die Erhebungsgrundlage des Immobilienvorabzugs - sei dem föderalen Gesetzgeber vorbehalten worden, aber die Abänderung setze die Annahme eines Gesetzes gemäß den Regeln der Sondermehrheit voraus. In der Praxis werde eine erhebliche Schwierigkeit festgestellt, das Sondergesetz anzuwenden, wenn es darum gehe, die jeweilige Tragweite der Begriffe « Steuergegenstand », « Erhebungsgrundlage », « Steuersatz », und « Befreiungen » zu bestimmen. Dies sei von grundlegender Bedeutung bei der Bestimmung des zuständigen Gesetzgebers.

A.6.3.3. Die terminologische Verwechslung - die übrigens durch das EStGB aufrechterhalten werde - zwischen dem Ausdruck « Befreiung » von der Steuer aufgrund des Nichtvorhandenseins eines Steuergegenstands und dem Ausdruck « Befreiung » infolge einer gesetzlichen Vergünstigung, die den Steuerpflichtigen von der Steuer befreie, die er in Ermangelung einer solchen Bestimmung normalerweise hätte entrichten sollen, sei zu vermeiden.

Der Katastralertrag sei kein fiktives Einkommen, sondern ein mutmaßliches Einkommen, da der Steuerpflichtige nachweisen könne - um eine Ermäßigung des Katastralertrags zu erhalten -, nicht daß der Betrag des wirklich eingenommenen Einkommens niedriger gewesen sei als das mutmaßliche Einkommen (Sachlage vor 1951), sondern daß die Immobilie unproduktiv gewesen sei, indem er das zeitliche Leerstehen bzw. die zeitliche Unproduktivität der Immobilie nachweise. Diese faktische Diskussion beziehe sich auf die Erhebungsgrundlage, weil das EStGB Artikel 15 in die Festsetzung der Besteuerungsgrundlage einbeziehe, da diese Bestimmung in keinerlei Hinsicht eine Vergünstigung darstelle, sondern die bloße Feststellung des Nichtvorhandenseins der Erhebungsgrundlage und also eines Steuergegenstands. Artikel 257 4° ziehe daraus die entsprechenden Folgen, gemäß Artikel 367 EStGB, im Bereich des Immobilienvorabzugs; im Gegensatz zu dem, was in dem von der Flämischen Regierung hinterlegten Schriftsatz behauptet werde, könne die Verweisung von Artikel 15 auf Artikel 257 4° nicht zu einer Änderung der Tragweite dieser Bestimmung führen, da Artikel 15 die Grundlage regelt und Artikel 257 4° eine Befreiung. In Artikel 257 4° seien nämlich die Ausdrücke « Erlaß oder [...] Ermäßigung » und nicht « Befreiung » verwendet worden, und diese Ausdrücke seien nicht gleichbedeutend. Eben deshalb, weil die Erhebungsgrundlage, d.h. der Katastralertrag, vorkommendenfalls auf Null reduziert werden könne, werde der Immobilienvorabzug, der aufgrund des « theoretischen » Katastralertrags berechnet werde, ermäßigt bzw. erlassen. Der Nachlaß im Bereich des Immobilienvorabzugs bestimme sich aufgrund des Unterschieds zwischen dem Katastralertrag, so wie dieser vom Kataster notifiziert worden sei, und dem besteuerten Katastralertrag, so wie dieser vom Regionaldirektor herabgesetzt worden sei.

A.6.3.4. Der neue Klagegrund der Flämischen Regierung würde dazu führen, daß den Regionen eine Zuständigkeit eingeräumt werde, die Erhebungsgrundlage des Immobilienvorabzugs und - im Wege der Verweisung - die Erhebungsgrundlage der Personensteuer festzulegen. Eine solche These, die dazu führen würde, daß den Regionen aufgrund ihrer Zuständigkeit im Bereich der Befreiungen das Recht aberkannt werden würde, die Art der Einkommensteuer, zu der der Immobilienvorabzug gehöre, zu ändern, indem eine Vermögenssteuer daraus gemacht werde, sei nicht vereinbar mit den Auslegungsgrundsätzen, denen zufolge man eine kohärente Lesung von demjenigen herbeiführe, was der Gesetzgeber gewollt habe, indem der Föderalstaat und die Regionen nicht gleichzeitig die Zuständigkeit erhalten würden, den gleichen Gegenstand abzuändern, wobei es sich im vorliegenden Fall um den besteuerten Katastralertrag handele, auf den Artikel 251 im Bereich des Immobilienvorabzugs verweise, wenn die Wortfolge « besteuerte Güter » verwendet werde.

A.6.3.5. Wenn man davon ausgehe, daß Artikel 257 4° sich auf die Bildung der Erhebungsgrundlage beziehe, so könnte die Wallonische Regierung formell gesehen berechtigterweise behaupten, daß ihre vorhergehende Zustimmung erforderlich gewesen sei, wenn die wirkliche Tragweite des Gesetzes vom 12. April 1995 nicht diejenige eines Auslegungsgesetzes gewesen wäre. Der föderale Gesetzgeber habe nie die Absicht gehabt, spezifisch die Bedingungen des Erlasses bzw. der Ermäßigung des Immobilienvorabzugs abzuändern, sondern in Artikel 15 den Grundsatz festzulegen, daß die Unproduktivität und das Leerstehen unfreiwillig sein müßten. So wie im ersten Schriftsatz des Staates dargelegt worden sei, sei es eben infolge eines Umschwungs in der Rechtsprechung gewesen - der Appellationshof Antwerpen habe nämlich diese Gesetzeslücke festgestellt -, daß ein Paragraph 3 in Artikel 15 eingefügt worden sei. Da diese Auslegung sich unmittelbar auf die Personensteuer beziehe, sei die Zustimmung der Regionen nicht erforderlich gewesen.

#### *Hinsichtlich des zweiten Klagegrunds der Wallonischen Regierung*

A.6.4. Im Gegensatz zu dem, was die Flämische Regierung behauptete, sei die Änderung von Artikel 15 EStGB 1992 auf steuerliche Gründe zurückzuführen (A.6.2). Der föderale Gesetzgeber habe die Ausübung der materiellen Zuständigkeiten durch die Regionen, die ihnen sowohl im Bereich des Wohnungswesens als auch im Bereich des Immobilienvorabzugs zugewiesen worden seien, keineswegs unmöglich gemacht oder gar übertriebenmaßen erschwert, und die Regionen würden nicht im geringsten den Nachweis dafür erbringen, daß diese Ausübung unmöglich gemacht bzw. übertriebenmaßen erschwert worden wäre. Außerdem sei darauf hinzuweisen, daß das Flämische Parlament vor kurzem, aufgrund der Zuständigkeiten, die ihm durch Artikel 170 der Verfassung zugewiesen worden seien (was die eigene Steuerkompetenz der Regionen genannt werde), ein Dekret angenommen habe, welches eine Steuer auf leerstehende und verlassene Gebäude einführe (Dekret vom 22. Dezember 1995 über Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1996 - Belgisches Staatsblatt vom 30. Dezember 1995).

#### *Hinsichtlich des neuen Klagegrunds der Flämischen Regierung*

A.6.5. Im Gegensatz zu dem, was die Flämische Regierung behauptete, ändere Artikel 15 EStGB 1992 nicht die Gründe zur Befreiung vom Immobilienvorabzug, denn hinsichtlich der föderalen Zuständigkeit im Bereich der Personensteuer sei es unrichtig zu behaupten, daß die Zuständigkeit des Föderalstaates, den vorgenannten Artikel 15 abzuändern, nur zum Teil gelte, und sei es genauso sehr unrichtig zu behaupten, daß dieser Artikel 15 einen Befreiungsgrund vorsehe.

Außerdem stehe gar nicht fest, daß die Abänderung von Artikel 15 EStGB *ipso facto* zu einer Abänderung von Artikel 257 4° EStGB führe. Es sei nämlich festzuhalten, daß das Gesetz vom 12. April 1995 ein Gesetz zur Auslegung von Artikel 15 EStGB sei, und insbesondere des Wortlauts des vormaligen Artikels 9 EStGB, so wie dieser zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 Geltung gehabt habe, welches den Regionen die Zuständigkeit im Bereich des Immobilienvorabzugs erteilt habe.

*Erwiderungsschriftsatz der Wallonischen Regierung  
Hinsichtlich des ersten Klagegrunds*

A.7.1. Der Argumentation des Ministerrats und der Flämischen Regierung, der zufolge das angefochtene Gesetz nicht in die Erhebungsgrundlage einer Regionalsteuer eingreifen würde, sei nicht beizupflichten, denn die Erhebungsgrundlage des Immobilienvorabzugs - d.h. der Katastralertrag (Urteil Nr. 78/93, B.3.2) - sei abgeändert worden; da Artikel 255 EStGB 1992 bestimme, daß « der Immobilienvorabzug [...] 1,25 Prozent des Katastralertrags [beträgt], so wie dieser zum 1. Januar des Veranlagungsjahres festgelegt wurde », stehe fest, daß eine Abänderung des Katastralertrags automatisch zu einer Abänderung der Erhebungsgrundlage des Immobilienvorabzugs führe.

A.7.2. Demzufolge könne nicht vernünftigerweise behauptet werden, wie die Flämische Regierung es tue, daß der föderale Gesetzgeber « genausowenig eine Änderung an der ' Festsetzung der Erhebungsgrundlage des Immobilienvorabzugs ' vorgenommen hat », denn dadurch, daß das Gesetz zu einer Abänderung des Katastralertrags führe, greife es folgerichtig in die Erhebungsgrundlage des Immobilienvorabzugs ein.

A.7.3. Die Tragweite der Argumentation der Flämischen Regierung, der zufolge das Gesetz nur die Berechnung bzw. die Berechnungsweise des Katastralertrags abändern würde, sei undeutlich. Da das angefochtene Gesetz zu einer Abänderung der Berechnungsweise des Katastralertrags führe, sei anzunehmen, daß es eine Änderung der Festlegung des Katastralertrags an sich zur Folge habe und eben dadurch den Betrag des Immobilienvorabzugs abändere, der letzten Endes den Regionen zurückerstattet werde. Es sei übrigens darauf hinzuweisen, daß der Finanzminister bei den Vorarbeiten eingeräumt habe, daß der neue Artikel 15 auf dem Umweg über Artikel 257 EStGB 1992 sich auf den Immobilienvorabzug auswirken könnte. Die Zustimmung der Regionalregierungen sei demzufolge erforderlich gewesen.

*Hinsichtlich des zweiten Klagegrunds*

A.7.4. Im Gegensatz zu dem, was der Ministerrat behaupte, sei durch das angefochtene Gesetz keine steuerliche Zielsetzung verfolgt worden, sondern eine Zielsetzung im Bereich der Wohnungspolitik, wobei es nämlich darum gehe, die Anzahl der Wohnungen am Markt zu vermehren und somit die Spekulation zu bekämpfen; es handle sich also um eine Maßnahme bezüglich des Wohnungswesens, welches zum Kompetenzbereich der Regionen gehöre. Eine solche Zuständigkeitsüberschreitung durch die Föderalbehörde im Bereich einer sachlichen Zuständigkeit der Gemeinschaften und Regionen durch die Ausübung ihrer Steuerkompetenz könnte nur dann statthaft sein, wenn mit dieser Maßnahme eine finanzielle Zielsetzung verfolgt werden würde und wenn - hilfsweise - diese Maßnahme auch ein Eingriff in den Kompetenzbereich einer anderen Teilentität darstellen würde. Aber die Zielsetzung des angefochtenen Gesetzes bestehe hauptsächlich darin, das Verhalten gewisser Eigentümer zu beeinflussen, was eine materielle politische Zielsetzung sei, und sich den Regionalgesetzgebungen zur Abänderung von Artikel 257 4° EStGB 1992 zu widersetzen. Dadurch, daß der föderale Gesetzgeber auf eine allgemeine Art und Weise die Regeln bezüglich der Ermäßigung des Katastralertrags abändere, führe er nämlich eine faktische Änderung der Regeln bezüglich der Befreiung vom Immobilienvorabzug durch und mache er also die Ausübung dieser Zuständigkeit durch die Regionen unmöglich.

- B -

*Hinsichtlich des ersten Klagegrunds der Wallonischen Regierung und hinsichtlich des neuen von der Flämischen Regierung vorgebrachten Klagegrunds*

B.1.1. Der Flämischen Regierung zufolge hätte der föderale Gesetzgeber dadurch, daß er die Bedingungen für die Ermäßigung des Katastralertrags abändere, ohne sich dabei auf eine Abänderung zu beschränken, deren Auswirkungen sich nur auf die Einkünfte aus unbeweglichem Vermögen beziehen würden, welche bei der Festlegung der Einkommensteuern berücksichtigt würden, die Regelung der Befreiung vom Immobilienvorabzug geändert und sich demzufolge eine Regionalkompetenz angeeignet.

B.1.2. Der Wallonischen Regierung zufolge würde das Gesetz vom 12. April 1995 zur Abänderung von Artikel 15 des Einkommensteuergesetzbuches 1992 (EStGB 1992) gegen Artikel 4 § 4 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen verstoßen, indem die Zustimmung der Regionalregierungen, die in dieser Bestimmung vorgesehen sei, bei der Ausarbeitung des fraglichen Gesetzes weder beantragt noch erhalten worden sei.

B.2.1. Artikel 15 EStGB 1992, ersetzt durch das angefochtene Gesetz, bestimmt die Bedingungen, unter denen der Katastralertrag einer Immobilie ermäßigt werden kann, wenn diese Immobilie leersteht oder keine Erträge abwirft bzw. - falls es sich um Geschäfts- und Betriebseinrichtung handelt, welche aufgrund der Zweckbestimmung als unbeweglich anzusehen ist - außer Betrieb ist.

B.2.2. Der Immobilienvorabzug ist kraft Artikel 3 Absatz 1 5° und Artikel 4 § 2 des Finanzierungs-sondergesetzes vom 16. Januar 1989 eine Regionalsteuer, deren Steuersatz und Befreiungen von den Regionen abgeändert werden können. Artikel 4 § 4 desselben Gesetzes bestimmt unter anderem, daß der föderale Gesetzgeber weiterhin dafür zuständig ist, die Erhebungsgrundlage des Immobilienvorabzugs - nämlich der Katastralertrag - zu ändern, aber daß diese Grundlage nur mit der Zustimmung der Regionalregierungen geändert werden kann.

B.2.3. Durch die Festlegung der Bedingungen, unter denen der Katastralertrag ermäßigt werden kann, haben die angefochtenen Bestimmungen die Erhebungsgrundlage des Immobilienvorabzugs abgeändert. Aus dem infolge der angefochtenen Änderung eingeführten Paragraphen 3 von Artikel 15 EStGB 1992 geht hervor, daß die Ermäßigung des Katastralertrags nicht stattfindet, wenn die Unproduktivität der Immobilie einen freiwilligen Charakter aufweist. Zwar wird in den Vorarbeiten zur angefochtenen Bestimmung die Tatsache erwähnt, daß die bisherige Bestimmung in Rechtsprechung und Rechtslehre in diesem Sinne ausgelegt wurde, und zwar aufgrund der früheren Vorarbeiten. Aber der Umstand, daß durch eine Abänderung des Gesetzes eine - wenn auch einstimmige - Auslegung festgelegt wird, ist nicht bar jeder rechtlichen Tragweite.

B.2.4. Aus den vorstehenden Erwägungen geht hervor, daß - auch wenn sie sich auf den Ertrag der Regionalsteuer, die der Immobilienvorabzug darstellt, auswirken kann - eine Maßnahme, die deswegen, weil sie sich auf die Vermutung der Produktivität der betreffenden Immobilie bezieht, die Erhebungsgrundlage der Einkünfte aus unbeweglichem Vermögen betrifft, nicht einer Maßnahme zur Befreiung vom Immobilienvorabzug gleichkommt; im Gegensatz zu dem, was die Flämische Regierung behauptet, mußte sich der föderale Gesetzgeber also nicht auf eine Abänderung von Artikel 15 EStGB beschränken, die sich nur auf die föderalen Steuern auswirken würde.

Die angefochtene Bestimmung gehört zum Kompetenzbereich der Föderalbehörde. Der neue Klagegrund ist also unbegründet.

B.2.5. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, daß Artikel 4 § 4 des vorgenannten Finanzierungs-sondergesetzes wegen der Auswirkungen, die soeben in Erinnerung gerufen worden sind, die Änderung der Erhebungsgrundlage des Immobilienvorabzugs von der Zustimmung der Regionalregierungen abhängig macht. Nach der Aktenlage liegt diese Zustimmung nicht vor. Der erste Klagegrund ist begründet.

Die angefochtene Bestimmung ist für nichtig zu erklären.

*Hinsichtlich des zweiten Klagegrunds der Wallonischen Regierung*

B.3. Der Klagegrund braucht nicht geprüft zu werden.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erklärt das Gesetz vom 12. April 1995 zur Abänderung von Artikel 15 des Einkommensteuergesetzbuches 1992 für nichtig.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 11. Dezember 1996.

Der Kanzler,

L. Potoms.

Der Vorsitzende,

M. Melchior.

**MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES,  
DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE L'ENVIRONNEMENT**

F. 97 — 23

[96/22674]

**17 OCTOBRE 1996. — Arrêté royal  
modifiant la dénomination  
de l'Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie**

ALBERT II, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, Salut.

Vu les articles 37 et 107 de la Constitution;

Vu l'arrêté royal du 24 novembre 1951 portant création, au sein du Ministère de la Santé publique et de la Famille, d'un Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie, modifié par l'arrêté royal du 6 mars 1968;

Vu l'arrêté royal du 20 avril 1965 relatif au statut organique des établissements scientifiques de l'Etat, modifié par les arrêtés royaux des 3 juin 1975, 12 août 1981 et 10 mai 1995;

Vu l'arrêté royal du 6 mars 1968 érigeant en établissement scientifique de l'Etat, l'Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie du Ministère de la Santé publique et de la Famille, modifié par l'arrêté royal du 29 juillet 1975;

Vu les arrêtés royaux du 28 février 1963, 28 juillet 1964, 22 septembre 1966, 10 novembre 1971, 10 novembre 1978, 8 février 1980, 9 février 1981, 24 mai 1982, 13 juillet 1984, 14 octobre 1987, 18 mars 1988, 27 octobre 1988, 19 janvier 1990, 24 avril 1990, 5 décembre 1990, 22 mars 1993, 12 novembre 1993, 30 mars 1995 et les arrêtés ministériels du 20 mai 1965 et 6 juillet 1971;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Notre Ministre de la Santé publique et des Pensions,

Nous avons arrêté et arrêtons :

**Article 1<sup>er</sup>.** La dénomination « Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie » est remplacée par la dénomination « Institut scientifique de la Santé publique — Louis Pasteur » dans les arrêtés royaux des 24 novembre 1951, 28 février 1963, 28 juillet 1964, 22 septembre 1966, 6 mars 1968, 10 novembre 1971, 10 novembre 1978, 8 février 1980, 9 février 1981, 24 mai 1982, 13 juillet 1984, 14 octobre 1987, 18 mars 1988, 27 octobre 1988, 19 janvier 1990, 24 avril 1990, 5 décembre 1990, 22 mars 1993, 12 novembre 1993, 30 mars 1995 et les arrêtés ministériels des 20 mai 1965 et 6 juillet 1971.

**Art. 2.** Notre Ministre de la Santé publique et des Pensions est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Donné à Bruxelles, le 17 octobre 1996.

**ALBERT**

Par le Roi :

Le Ministre de la Santé publique et des Pensions,

M. COLLA

**MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN,  
VOLKSGEZONDHEID EN LEEFMILIEU**

N. 97 — 23

[96/22674]

**17 OKTOBER 1996. — Koninklijk besluit  
tot wijziging van de benaming  
van het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie**

ALBERT II, Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groot.

Gelet op de artikelen 37 en 107 van de Grondwet;

Gelet op het koninklijk besluit van 24 november 1951 houdende oprichting van een Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie bij het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 6 maart 1968;

Gelet op het koninklijk besluit van 20 april 1965 betreffende het statuut der wetenschappelijke inrichtingen van de Staat, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 3 juni 1975, 12 augustus 1981 en 10 mei 1995;

Gelet op het koninklijk besluit van 6 maart 1968 houdende oprichting van het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin als wetenschappelijke inrichting van de Staat, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 29 juli 1975;

Gelet op de koninklijke besluiten van 28 februari 1963, 28 juli 1964, 22 september 1966, 10 november 1971, 10 november 1978, 8 februari 1980, 9 februari 1981, 24 mei 1982, 13 juli 1984, 14 oktober 1987, 18 maart 1988, 27 oktober 1988, 19 januari 1990, 24 april 1990, 5 december 1990, 22 maart 1993, 12 november 1993, 30 maart 1995 en de ministeriële besluiten van 20 mei 1965 en 6 juli 1971;

Gelet op het advies van de Raad van State;

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid en Pensioenen,

Hebben Wij besloten en besluiten Wij :

**Artikel 1.** De benaming « Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie » wordt vervangen door de benaming « Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid — Louis Pasteur » in de koninklijke besluiten van 24 november 1951, 28 februari 1963, 28 juli 1964, 22 september 1966, 6 maart 1968, 10 november 1971, 10 november 1978, 8 februari 1980, 9 februari 1981, 24 mei 1982, 13 juli 1984, 14 oktober 1987, 18 maart 1988, 27 oktober 1988, 19 januari 1990, 24 april 1990, 5 december 1990, 22 maart 1993, 12 november 1993, 30 maart 1995 en de ministeriële besluiten van 20 mei 1965 en 6 juli 1971.

**Art. 2.** Onze Minister van Volksgezondheid en Pensioenen is belast met de uitvoering van dit besluit.

Gegeven te Brussel, 17 oktober 1996.

**ALBERT**

Van Koningswege :

De Minister van Volksgezondheid en Pensioenen,

M. COLLA