



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 108/2026
van 24 september 2026
Rolnummer : 8500**

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 2 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 12 december 2024 « tot wijziging van de ordonnantie van 4 april 2024 houdende de Codex van de openbare financiën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest », ingesteld door de gemeente Oudergem en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Joséphine Moerman, en de rechters Michel Pâques, Danny Pieters, Willem Verrijdt, Katrin Jadin en Frank Fleerackers, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 juni 2025 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 20 juni 2025, is beroep tot vernietiging van artikel 2 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 12 december 2024 « tot wijziging van de ordonnantie van 4 april 2024 houdende de Codex van de openbare financiën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 december 2024) ingesteld door de gemeente Oudergem, de gemeente Schaarbeek, de gemeente Sint-Pieters-Woluwe, de gemeente Sint-Gillis, de gemeente Evere, de gemeente Sint-Lambrechts-Woluwe, de gemeente Elsene, de gemeente Ukkel en de gemeente Koekelberg, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Frédéric Van De Gejuchte, advocaat bij de balie te Brussel.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Isabelle Panis en mr. Allison Bray, advocates bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 1 juli 2026 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Katrin Jadin en Danny Pieters te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen

terechtzinging zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzinging werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

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

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het belang

A.1.1. De verzoekende partijen zetten uiteen dat zij gemeenten zijn die beschikken over goederen die deel uitmaken van hun openbaar domein, alsook over goederen die deel uitmaken van hun privaat domein en die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang. Zij merken op dat die goederen worden beoogd door artikel 2 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 12 december 2024 « tot wijziging van de ordonnantie van 4 april 2024 houdende de Codex van de openbare financiën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » (hierna : de ordonnantie van 12 december 2024), dat de tekst van artikel 175 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 4 april 2024 « houdende de Codex van de openbare financiën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » (hierna : de ordonnantie van 4 april 2024) integraal vervangt. Zij doen gelden dat zij dus een belang erbij hebben om de vernietiging van artikel 2 van de ordonnantie van 12 december 2024 te vorderen.

A.1.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering betwist het belang bij het beroep niet.

Ten aanzien van de middelen

Wat betreft het eerste middel

A.2.1. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending, door artikel 2 van de ordonnantie van 12 december 2024, van het bij de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Zij merken op dat de bestreden bepaling, enerzijds, de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang en, anderzijds, de private domeingoederen die niet bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang en de goederen van private personen, aan de gewestelijke heffingen en belastingen onderwerpt. Met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Cassatie doen zij gelden dat de openbare domeingoederen en de goederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang in beginsel onproductief zijn. Zij merken op dat die goederen een bijzondere status hebben : zij zijn onvervreemdbaar, onverjaarbaar en onbeslagbaar. Zij beklemtonen dat de bijzondere aard van die goederen met zich meebrengt dat zij zijn vrijgesteld van de heffingen of belastingen van dezelfde aard, zoals blijkt uit meerdere arresten van het Hof van Cassatie. Hoewel het Hof van Cassatie heeft aanvaard dat een wettelijke bepaling kan afwijken van die vrijstelling, valt het volgens de verzoekende partijen moeilijk te begrijpen dat een wet die goederen aan belasting kan onderwerpen, terwijl de vrijstelling voortvloeit uit de aard van die goederen. Zij voegen eraan toe dat het Hof van Cassatie zich niet heeft uitgesproken over de grondwettigheid van een dergelijke wet, wat immers niet tot zijn bevoegdheid behoort. Volgens de verzoekende partijen blijkt uit het voorgaande dat de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang, wezenlijk verschillend zijn van de private domeingoederen die niet een dergelijke bestemming krijgen en *a fortiori* van de goederen die aan private personen toebehoren. Zij doen gelden dat de budgettaire overwegingen die in de

parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 12 december 2024 worden aangevoerd, niet redelijkerwijze verantwoord dat wezenlijk verschillende goederen op dezelfde wijze worden behandeld. Zij beklemtonen dat de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang, essentieel zijn voor de aan de publiekrechtelijke rechtspersonen opgelegde opdrachten. Zij voegen eraan toe dat, aangezien die goederen in beginsel onproductief zijn, hun eigenaars daaruit geen inkomsten kunnen halen om de fiscale last te compenseren. Tot slot betogen zij dat het belasten van die goederen op buitensporige wijze afbreuk doet aan de budgettaire autonomie van de gemeenten.

A.2.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering doet allereerst gelden dat de bestreden bepaling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet kan schenden, aangezien zij geen nieuwe belasting invoert. Volgens haar beoogt de bestreden bepaling de rechtszekerheid te waarborgen doordat daarin enkel het beginsel wordt geformuleerd volgens hetwelk de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang, net als de andere goederen, kunnen worden onderworpen aan de gewestelijke heffingen en belastingen, behoudens uitdrukkelijke wettelijke vrijstelling. Nog steeds volgens haar heeft het Hof van Cassatie dat beginsel bevestigd en wordt het sinds 1992 algemeen toegepast in de belastingordonnanties van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Zij voert aan dat een eventuele schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie haar oorsprong niet vindt in de bestreden bepaling, maar in die belastingordonnanties. Volgens haar wordt haar standpunt bevestigd door de vaststelling dat de verzoekende partijen bij hun verzoekschrift een overzicht hebben gevoegd van de te hunnen laste gelegde heffingen die alle dateren van vóór de bestreden bepaling en die onder meer de heffingen omvatten waarvan het Hof de grondwettigheid reeds heeft erkend. Tot slot voegt zij eraan toe dat de vernietiging van de bestreden bepaling de situatie van de verzoekende partijen niet zou wijzigen, aangezien een dergelijke vernietiging zou leiden tot de toepassing van de oorspronkelijke versie van artikel 175 van de ordonnantie van 4 april 2024, waarin werd bepaald dat de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang konden worden belast indien een wettelijke bepaling daarin uitdrukkelijk voorzag.

Voorts zet de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het in artikel 3.45 van het Burgerlijk Wetboek gemaakte onderscheid uiteen tussen de goederen van de overheid, naargelang zij tot haar openbaar domein behoren of tot haar privaat domein behoren : de eerste zijn aan een bijzondere beschermingsregeling onderworpen, terwijl de laatste grotendeels aan het gemeen recht zijn onderworpen. Opdat een goed wordt beschouwd als behorend tot het openbaar domein in de zin van artikel 175 van de ordonnantie van 4 april 2024, dient dat goed volgens haar daadwerkelijk bestemd te zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang en dient het onmisbaar en onvervangbaar te zijn voor de werking van die dienst. Zij voert aan dat de verzoekende partijen geenszins aantonen dat al hun goederen zouden moeten worden aangemerkt als openbare domeingoederen zodat hun zienswijze volgens welke al hun goederen automatisch een fiscale vrijstelling zouden moeten genieten, niet kan worden gevolgd. Bovendien merkt zij op dat de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang, niet noodzakelijk onproductief zijn. Zij merkt immers op dat die goederen inkomsten kunnen genereren, bijvoorbeeld doordat zij met persoonlijke rechten of met zakelijke rechten zijn bezwaard, zoals overigens wordt bevestigd in artikel 3.45 van het Burgerlijk Wetboek. Volgens haar volgt daaruit dat die goederen geen gedifferentieerde fiscale behandeling moeten krijgen.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering merkt bovendien op dat de huidige rechtspraak van het Hof van Cassatie aanvaardt dat de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang, daadwerkelijk aan belasting kunnen worden onderworpen, op voorwaarde dat een wet in een dergelijke belastingheffing voorziet. Zij voegt eraan toe dat het Hof de ontstentenis van een algemeen beginsel van fiscale vrijstelling van die goederen heeft bevestigd in zijn arresten nrs. 66/2001 (ECLI:BE:GHCC:2001:ARR.066), 149/2005 (ECLI:BE:GHCC:2005:ARR.149), 111/2012 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.111), 127/2012 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.127) en 165/2016 (ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.165). Zij merkt op dat dat standpunt van het Hof artikel 172 van de Grondwet in acht neemt en dat het eveneens wordt gevolgd door de beide afdelingen van de Raad van State, alsook door het Hof van Beroep te Brussel in verschillende van zijn arresten.

Ten slotte, in de hypothese dat de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang zo zouden worden beschouwd dat zij voor de toepassing van de ordonnantie van 12 december 2024 onderscheiden zijn van de private goederen, voert de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan dat de redelijke verantwoording voor die gelijke behandeling zou moeten worden beoordeeld ten aanzien van de betrokken belastingordonnanties, en niet ten aanzien van de ordonnantie van 12 december 2024, aangezien die laatste ordonnantie zelf geen belasting in het leven roept. Zij brengt eveneens in herinnering dat de ordonnantiegever over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt in fiscale aangelegenheden.

A.2.3. De verzoekende partijen antwoorden dat de bestreden bepaling, in tegenstelling tot de ordonnanties die bepaalde heffingen invoeren, een algemene regeling invoert volgens welke de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang, principieel aan de gewestelijke heffingen en belastingen zijn onderworpen. Volgens hen vloeit de bekritiseerde gelijke behandeling dus voort uit de bestreden bepaling en is het ten aanzien van die bepaling dat de vraag of er al dan niet een redelijke verantwoording bestaat, moet worden onderzocht. Zij merken op dat de bestreden bepaling het beginsel en de uitzondering omkeert ten opzichte van de oorspronkelijke versie van artikel 175 van de ordonnantie van 4 april 2024. Zij merken eveneens op dat een voorstel van ordonnantie tot opheffing van de bestreden bepaling werd ingediend in 2025.

Voorts beklemtonen zij dat zij nooit hebben beweerd dat al hun goederen automatisch een fiscale vrijstelling zouden moeten genieten. Bovendien doen zij gelden dat de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang in beginsel onproductief zijn en dat zij niet in de eerste plaats bedoeld zijn om te worden bezwaard met een zakelijk recht of een persoonlijk recht, aangezien dergelijke rechten slechts toelaatbaar zijn in zoverre de openbare bestemming van het goed daaraan niet in de weg staat. Bovendien merken zij op dat volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie, met inbegrip van zijn huidige rechtspraak, de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang van nature niet aan belasting kunnen worden onderworpen en artikel 172, tweede lid, van de Grondwet is niet van toepassing op die goederen. Overigens blijkt volgens de verzoekende partijen niet uit de voormelde arresten van het Hof nrs. 66/2001, 149/2005, 111/2012, 127/2012 en 165/2016 dat er geen algemeen beginsel van fiscale vrijstelling van die goederen bestaat. Zij verwijzen eveneens naar het arrest van het Hof nr. 112/2022 van 22 september 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.112). Tot slot merken zij op dat het standpunt van de Raad van State waaraan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering refereert, grotendeels voorafgaat aan de arresten waarbij het Hof van Cassatie zijn voormelde rechtspraak, waarbij het Hof van Beroep te Brussel zich overigens onlangs heeft aangesloten, heeft herbevestigd.

A.2.4. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering repliceert dat het voorstel van ordonnantie, dat ertoe strekt artikel 175 van de ordonnantie van 4 april 2024 opnieuw te wijzigen, geen invloed heeft op de thans onderzochte zaak. Zij beklemtoont voorts dat de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang niet noodzakelijk onproductief zijn en dat het onproductief zijn niet voortvloeit uit de aard van die goederen, maar uit de bestemming ervan. Zij voert eveneens aan dat het (niet-absoluut) beginsel van de fiscale vrijstelling van de openbare domeingoederen geen bestaansreden heeft wat betreft de gewestelijke heffingen. Volgens haar blijkt uit de eerste arresten van het Hof van Cassatie waarbij het dat beginsel van fiscale vrijstelling heeft erkend (Cass., 1 juli 1890, *Arr. Cass.*, 1890, I, p. 252; 11 april 1894, *Arr. Cass.*, 1894, I, p. 167) dat de draagwijdte van dat beginsel beperkt is : (1) de fiscale vrijstelling is slechts verantwoord indien de heffing dezelfde openbare dienst raakt als die welke zij beoogt te financieren, (2) de fiscale vrijstelling heeft enkel betrekking op de belastingen met een louter budgettair doel en (3) de fiscale vrijstelling kan enkel gelden voor de goederen die zelf bijdragen aan de openbare dienst. Zij beklemtoont dat dat beginsel van fiscale vrijstelling geleidelijk aan werd uitgehold en dat het Hof van Cassatie het in zijn latere rechtspraak verder heeft genuanceerd (Cass., 12 oktober 1954, *Arr. Cass.*, 1955, I, p. 106; 14 februari 1986, ECLI:BE:CASS:1986:ARR.19860214.11). Zij merkt op dat in de huidige rechtspraak van het Hof van Cassatie wordt aangenomen dat een wettelijke bepaling de betrokken goederen aan belasting kan onderwerpen (Cass., 23 februari 2018, ECLI:BE:CASS:2018:ARR.20180223.2). Tot slot voert zij aan dat de bestreden bepaling de ordonnantiewetgever niet de absolute vrijheid verleent om de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang, aan elke vorm van belasting te onderwerpen.

Wat betreft het tweede middel

A.3.1. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af uit de schending, door artikel 2 van de ordonnantie van 12 december 2024, van artikel 16 van de Grondwet en van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij doen gelden dat de bestreden bepaling stelt dat de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang in beginsel belastbaar zijn, terwijl in de regel die goederen onproductief zijn en bijgevolg geen enkele grondslag bieden voor de gewestelijke heffingen en belastingen. Volgens de verzoekende partijen volgt daaruit een buitensporige aantasting van hun eigendomsrecht. Zij voegen bij hun verzoekschrift een overzicht van de ten laste van sommigen onder hen ingekohierde heffingen.

A.3.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering zet een argumentatie uiteen die soortgelijk is aan de argumentatie met betrekking tot het eerste middel. Zij merkt eveneens op dat de verzoekende partijen niet aantonen in welk opzicht de bestreden bepaling een fundamentele aantasting van hun financiële situatie zou betekenen.

A.3.3. De verzoekende partijen antwoorden dat de bestreden bepaling tot gevolg heeft dat hun een aanzienlijk deel van hun begroting wordt ontnomen. Volgens hen dreigt die bepaling de goede werking van de openbare diensten te belemmeren, en zelfs het overheidstekort te doen oplopen.

A.3.4. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering repliceert dat de verzoekende partijen geen enkel rechtstreeks verband leggen tussen de bestreden bepaling en een werkelijke fiscale last.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan

B.1. Het door verschillende Brusselse gemeenten ingestelde beroep tot vernietiging is gericht tegen artikel 2 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 12 december 2024 « tot wijziging van de ordonnantie van 4 april 2024 houdende de Codex van de openbare financiën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » (hierna : de ordonnantie van 12 december 2024), dat de tekst van artikel 175 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 4 april 2024 « houdende de Codex van de openbare financiën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » (hierna : de ordonnantie van 4 april 2024) integraal vervangt. De verzoekende partijen richten hun grieven tegen artikel 175, § 3, van de ordonnantie van 4 april 2024, zoals vervangen bij artikel 2 van de ordonnantie van 12 april 2024, dat bepaalt dat de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang, in beginsel aan de gewestelijke heffingen en belastingen zijn onderworpen.

B.2.1. Artikel 175 van de ordonnantie van 4 april 2024 bepaalde in de oorspronkelijke versie ervan :

« § 1. De goederen van het openbaar domein zijn onderworpen aan de beginselen van artikel 3.45, tweede lid, van het nieuwe Burgerlijk Wetboek.

Ze mogen alleen in beslag worden genomen binnen de grenzen van artikel 1412*bis* van het Gerechtelijk Wetboek.

Ze zijn niet in de handel.

Ze mogen niet worden onderworpen aan belastingen, heffingen of vergoedingen die zijn vastgelegd in een besluit dat geen wetsbesluit is, overeenkomstig het algemene rechtsbeginsel dat goederen die voor een openbare dienst of voor een dienst van algemeen nut worden gebruikt, fiscaal vrijgesteld zijn. Laatstgenoemd algemeen beginsel is in overeenstemming met artikel 170, § 4 van de Grondwet.

§ 2. Voor de goederen van het openbaar domein waarop het Gewest of een ABI [autonome bestuursinstelling] enkel een persoonlijk recht heeft, worden de voorrechten die voortvloeien uit de in paragraaf 1 bedoelde toewijzing aan het openbaar domein uitgeoefend in de mate die nodig is ter bescherming van de openbare dienst aan de uitvoering waarvan dit goed bijdraagt.

§ 3. De goederen van het openbaar domein kunnen worden bezwaard met zakelijke of persoonlijke rechten ten gunste van derden als deze zakelijke of persoonlijke rechten verenigbaar zijn met het gebruik van dit goed voor een openbare dienstopdracht. In voorkomend geval blijft het goed in het openbaar domein van het Gewest voor de resterende bestanddelen van dit goed die in het vermogen van het Gewest of van de ABI blijven.

§ 4. De fiscale immuniteit omschreven in paragraaf 1 is volledig voor alle goederen van het openbaar domein, zelfs als het Gewest of een ABI enkel houder is van een zakelijk gebruiksrecht of een persoonlijk recht op het goed krachtens paragraaf 2.

In het geval van een zakelijk of persoonlijk recht op het goed van het openbaar domein dat krachtens paragraaf 3 aan een derde wordt afgestaan, zijn de bestanddelen van het goed die in het vermogen van het Gewest of van de ABI blijven, krachtens paragraaf 1, laatste lid, vrijgesteld van belasting ».

B.2.2. Voordat zij in werking trad, werd die bepaling vervangen bij artikel 2 van de ordonnantie van 12 december 2024. Dat artikel, dat in werking is getreden op 1 januari 2025, bepaalt :

« Artikel 175 van de ordonnantie van 4 april 2024 houdende de Codex van de openbare financiën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt vervangen als volgt :

‘ Art. 175. § 1. De goederen van het openbaar domein zijn onderworpen aan de beginselen van artikel 3.45, tweede lid, van het nieuwe Burgerlijk Wetboek.

Ze mogen alleen in beslag worden genomen binnen de grenzen van artikel 1412*bis* van het Gerechtelijk Wetboek.

Ze zijn niet in de handel.

§ 2. De goederen van het openbaar domein kunnen worden bezwaard met zakelijke of persoonlijke rechten ten gunste van derden als deze zakelijke of persoonlijke rechten verenigbaar zijn met het gebruik van dit goed voor een openbare dienstopdracht. In voorkomend geval blijft het goed in het openbaar domein van het Gewest of van de ABI voor de resterende bestanddelen van dit goed die in het vermogen van het Gewest of van de ABI blijven.

§ 3. Onverminderd de vrijstellingen die expliciet voorzien zijn door de wet, zijn openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang onderworpen aan de gewestelijke heffingen en belastingen.

In afwijking van artikel 5, § 1, is deze paragraaf ook van toepassing op de openbare en private domeingoederen die niet toebehoren aan de in artikel 5, § 1, bedoelde entiteit en instellingen. ' ».

B.2.3. Volgens de parlementaire voorbereiding van artikel 2 van de ordonnantie van 12 december 2024 strekt die bepaling ertoe de rechtszekerheid te waarborgen en de fiscale inkomsten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te vrijwaren. In de uiteenzetting van het voorstel dat aan de oorsprong ligt van die ordonnantie en in de bespreking van de betrokken bepaling wordt aldus vermeld :

« Het voorstel van wijziging van artikel 175 strekt er toe om het fiscaal statuut van goederen van het openbaar domein te verduidelijken. Inderdaad, na de bekendmaking van de voormelde ordonnantie in het *Belgisch Staatsblad* bleek dat er diverse interpretaties mogelijk zijn betreffende dit artikel betreffende het fiscaal statuut van goederen van het openbaar domein.

Aangezien deze verschillende interpretaties niet tegemoetkomen aan de rechtszekerheid dringt een wijziging van dit artikel zich op » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2024-2025, A-42/1, p. 2);

« De nieuwe paragraaf 3 verduidelijkt dat de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang onderworpen zijn aan de gewestelijke heffingen en belastingen. Er wordt voorzien in deze precisering omwille van de duidelijkheid, al moet worden opgemerkt dat deze goederen in beginsel reeds onderworpen zijn aan gewestelijke heffingen en belastingen, wat ook de reden is waarom bepalingen met betrekking tot de gewestelijke heffingen en belastingen vrijstellingsbepalingen bevatten voor bepaalde goederen die deel uitmaken van het openbaar domein. Zo voorziet bijvoorbeeld artikel 253, § 9, van het WIB 1992 met betrekking tot de onroerende voorheffing, onder bepaalde voorwaarden, in een vrijstelling van onroerende goederen die de aard hebben van nationale domeingoederen, op zichzelf onproductief zijn en bestemd zijn tot de openbare dienst of het algemeen belang. Dezelfde bepaling voorziet eveneens in verschillende gevallen waarin de onroerende goederen, die aan deze voorwaarden voldoen, uitdrukkelijk worden uitgesloten van de vrijstelling (en dus onderworpen zijn aan de onroerende voorheffing).

Uit de formulering van de meeste gewestelijke belastingordonnanties blijkt bovendien reeds dat het de wil was van de gewestwetgever dat domeingoederen aan de gewestbelastingen zouden worden onderworpen. De ordonnanties waarin deze gewestbelastingen worden opgelegd bevatten immers vrijstellingen voor welbepaalde domeingoederen. Uit het bestaan van deze vrijstellingen, kan worden afgeleid dat de betrokken belasting op de andere domeingoederen verschuldigd is.

Deze laatste paragraaf verduidelijkt dat alle publieke entiteiten (federale Staat, Gewesten, Gemeenschappen, Provincies, Gemeenten, parastatalen, enz.) bedoeld in de rechtspraak van het Hof van Cassatie, in zijn arresten nr. F.16.0102.F van 23 februari 2018 en nr. F.19.0139.N van 25 november 2021, onderworpen zijn aan gewestelijke belastingen, tenzij ze uitdrukkelijk zijn vrijgesteld » (*ibid.*, p. 3).

Tijdens de commissiebesprekingen heeft een van de indieners van het voorstel dat aan de oorsprong ligt van de ordonnantie van 12 december 2024 uiteengezet dat die ordonnantie « enkel [is] bedoeld om de huidige praktijk te bekrachtigen, en dus om inkomsten uit de belastingen op openbare domeingoederen te handhaven » en dat zij « niet zal leiden tot de inning van nieuwe belastingen » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2024-2025, A-42/2, pp. 2-3).

B.2.4. Bij zijn arrest van 23 februari 2018, waarnaar de in B.2.3 vermelde parlementaire voorbereiding verwijst, heeft het Hof van Cassatie geoordeeld :

« De openbare-domeingoederen van de Staat en zijn private-domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van openbaar nut, zijn, uit hun aard, niet aan belasting onderworpen.

Hieruit volgt dat, enerzijds, die goederen slechts aan belasting zijn onderworpen als een wettelijke bepaling daarin uitdrukkelijk voorziet en dat, anderzijds, artikel 172, tweede lid, Grondwet, dat bepaalt dat geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet, daarop niet van toepassing is » (Cass., 23 februari 2018, ECLI:BE:CASS:2018:ARR.20180223.2).

Het Hof van Cassatie heeft daarover hetzelfde geoordeeld bij zijn arrest van 25 november 2021, waarnaar dezelfde parlementaire voorbereiding verwijst (Cass., 25 november 2021, ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20211125.1N.73).

Ten gronde

B.3. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door artikel 2 van de ordonnantie van 12 december 2024, van het bij de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. De verzoekende partijen doen gelden dat de bestreden bepaling de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang, principieel onderwerpt aan

de gewestelijke heffingen en belastingen, net als de private domeingoederen die niet bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang en de goederen van private personen. Zij voeren in essentie aan dat de daaruit voortvloeiende gelijke behandeling van de betrokken categorieën van personen discriminerend is.

B.4.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending, door artikel 2 van de ordonnantie van 12 december 2024, van artikel 16 van de Grondwet en van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna : het Eerste Aanvullend Protocol). De verzoekende partijen doen in essentie gelden dat de bestreden bepaling een onevenredige inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom met zich meebrengt.

B.4.2. Het Hof is niet bevoegd om een wetstekrachte bepaling rechtstreeks te toetsen aan een verdragsbepaling. Het tweede middel dient te worden begrepen in die zin dat artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol wordt aangevoerd in samenhang met artikel 16 van de Grondwet.

B.5. Het Hof onderzoekt beide middelen samen.

B.6. Hoewel de bestreden bepaling op zich geen belasting invoert, vinden de grieven van de verzoekende partijen minstens gedeeltelijk hun oorsprong in die bepaling, aangezien daarin als beginsel wordt vastgelegd dat de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang, aan de gewestelijke heffingen en belastingen zijn onderworpen.

B.7.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.7.2. Artikel 172, eerste lid, van de Grondwet vormt, in fiscale aangelegenheden, een bijzondere toepassing van het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vervatte beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.8.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

B.8.2. Aangezien artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met die welke zijn opgenomen in artikel 16 van de Grondwet, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de bestreden bepaling, ermee rekening houdt.

B.8.3. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van eigendom (eerste alinea, eerste zin). Een belasting of een andere heffing houdt in beginsel een inmenging in het recht op het ongestoord genot van eigendom in.

Bovendien vermeldt artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol dat de bescherming van het eigendomsrecht « echter op geen enkele wijze het recht [aantast] dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

De inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom is enkel verenigbaar met dat recht indien ze een redelijk verband van evenredigheid heeft tot het nagestreefde doel, dit wil zeggen indien ze het billijke evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van dat recht niet verbreekt. Ofschoon de fiscale wetgever over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt, schendt een belasting bijgevolg dat recht, indien ze op de belastingplichtige een overdreven last doet wegen of fundamenteel afbreuk doet aan zijn financiële situatie (EHRM, 31 januari 2006, *Dukmedjian t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2006:0131JUD006049500, §§ 52-58; beslissing, 15 december 2009, *Tardieu de Maleissye e.a. t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2009:1215DEC005185407; 16 maart 2010, *di Belmonte t. Italië*, ECLI:CE:ECHR:2010:0316JUD007263801, §§ 38-40).

B.9. Wanneer de ordonnantiegever zijn fiscaal beleid vaststelt, beschikt hij over een ruime beoordelingsvrijheid. Fiscale maatregelen maken immers een wezenlijk onderdeel uit van het sociaaleconomische beleid. Zij zorgen niet alleen voor een substantieel deel van de inkomsten die de verwezenlijking van dat beleid mogelijk moeten maken, maar zij laten de bevoegde wetgever ook toe om sturend en corrigerend op te treden en op die manier het sociale en economische beleid vorm te geven. Het Hof vermag de beleidskeuzen van de ordonnantiegever, alsook de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts af te keuren indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of niet redelijk verantwoord zouden zijn.

B.10. Zonder dat het noodzakelijk is te onderzoeken of de in het eerste middel vergeleken categorieën van personen zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden, dient te worden vastgesteld dat de ordonnantiegever, ten aanzien van de doelstelling om de fiscale inkomsten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te vrijwaren, redelijkerwijs vermocht te oordelen dat de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang, in beginsel en behoudens uitdrukkelijke vrijstelling,

moeten worden onderworpen aan de gewestelijke heffingen en belastingen. Een dergelijk beginsel heeft op zich geen onevenredige gevolgen.

Voor het overige is het in het kader van het onderzoek van een ordonnantie met betrekking tot een bepaalde heffing of belasting dat moet worden beoordeeld, met name rekening houdend met de betrokken heffing of belasting en de daarmee nagestreefde doelstellingen, of het daadwerkelijk belasten van de openbare domeingoederen en de private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang (bij ontstentenis van een uitdrukkelijke vrijstelling) of, omgekeerd, het niet belasten ervan (in geval van een uitdrukkelijke vrijstelling) het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie al dan niet in acht neemt. Evenzo is het in het kader van het onderzoek van een dergelijke ordonnantie dat moet worden beoordeeld of het daadwerkelijk belasten van de betrokken goederen al dan niet een onevenredige inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom met zich meebrengt.

B.11. De twee middelen zijn niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 24 september 2026.

De griffier,

Nicolas Dupont

De voorzitter,

Pierre Nihoul