

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1995-1996

---

12 FEBRUARI 1996

---

**Wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 12 en 253 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, inzake de vrijstelling van de onroerende voorheffing**

---

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**

---

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 22 december 1995 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een wetsvoorstel «tot wijziging van de artikelen 12 en 253 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, inzake de vrijstelling van de onroerende voorheffing» (Gedr. St. Senaat, nr. 1-137/1), heeft op 5 februari 1996 het volgend advies gegeven:

1. Krachtens artikel 3, eerste lid, 5<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, is de onroerende voorheffing een gewestelijke belasting. In verband daarmee stelt artikel 4, § 2, van dezelfde wet dat de gewesten bevoegd zijn om de «vrijstellingen» van die belasting te wijzigen. Op dit punt is het Arbitragehof(1) van oordeel dat «de term 'vrijstelling' moet worden geïnterpreteerd als een soortnaam, die zowel vrijstellingen en belastingvrijdom als de verminderingen en aftrekken omvat» en het Hof voegt hieraan toe dat «de fiscale vrijstellingen die van het kadastraal inkomen worden verleend of die worden afgeschaft, (...) zaak (zijn) van de federale wetgever wanneer het gaat om

---

(1) Arrest nr. 78/93 van 9 november 1993 (*Belgisch Staatsblad* van 15 december 1993).

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-137 - 1995/1996:

Nr. 1: Wetsvoorstel.

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1995-1996

---

12 FÉVRIER 1996

---

**Proposition de loi modifiant les articles 12 et 253 du Code des impôts sur les revenus 1992, en ce qui concerne l'exonération du précompte immobilier**

---

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT**

---

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 22 décembre 1995, d'une demande d'avis sur une proposition de loi «modifiant les articles 12 et 253 du Code des impôts sur les revenus 1992, en ce qui concerne l'exonération du précompte immobilier» (Doc. Sénat, n° 1-137/1), a donné le 5 février 1996 l'avis suivant:

1. En vertu de l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, le précompte immobilier est un impôt régional. À cet égard, l'article 4, § 2, de la même loi énonce que les régions sont compétentes pour modifier les «exonérations» de cet impôt. Sur ce point, la Cour d'arbitrage(1) estime que «le terme 'exonération' doit s'interpréter comme un terme générique, recouvrant à la fois immunités, réductions et abattements» et la Cour d'ajouter que «les exonérations fiscales accordées ou supprimées pour le revenu cadastral relèvent du législateur fédéral lorsqu'il s'agit d'exonérations relatives aux revenus immobiliers pris en considération pour l'établissement de

---

(1) Arrêt n° 78/93 du 9 novembre 1993 (*Moniteur belge* du 15 décembre 1993).

Voir:

Document du Sénat:

1-137 - 1995/1996:

N° 1: Proposition de loi.

vrijstellingen met betrekking tot de onroerende inkomsten die in aanmerking worden genomen voor de vaststelling van de inkomstenbelasting. De vrijstellingen van onroerende voorheffing zoals die van de artikelen 157 en 162 van het Wetboek (artikelen 253 en 257 W.I.B. 1992) vallen onder de bevoegdheid van de gewestwetgever».

Het Arbitragehof preciseert verder:

«Weliswaar hebben beide aangelegenheden in feite gemeenschappelijke kenmerken, aangezien artikel 162, § 1, 4<sup>o</sup>, verwijst naar artikel 9, § 1. Maar nu de aangelegenheden aan verschillende wetgevers zijn toegewezen, komt het aan elk van hen toe de bevoegdheden uit te oefenen die aan de ene worden toegewezen bij paragraaf 4 en aan de andere bij paragraaf 2 van artikel 4 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989».

In zoverre artikel 12 van het W.I.B. 1992 het kadastraal inkomen van bepaalde gebouwen niet in aanmerking neemt voor het gezamenlijke belastbare inkomen, ressorteert de wijziging van die bepaling, met toepassing van de beginselen die door het Arbitragehof zijn gememoreerd, onder de bevoegdheid van de federale wetgever.

Daarentegen behoort volgens hetzelfde arrest de wijziging van artikel 253, 3<sup>o</sup>, dat bepaalde categorieën van onroerende goederen die toebehoren aan het overheidsbestuur vrijstelt van onroerende voorheffing, tot de bevoegdheid van de Gewesten.

Tot staving van die interpretatie wordt er ook op gewezen dat tijdens de bespreking van artikel 4 van de bijzondere wet, de minister van Financiën tevens verklaard heeft dat «er geen reden is om de interpretatie van het begrip 'vrijstelling' in het kader van artikel 13 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (*Belgisch Staatsblad* van 15 augustus 1980) te wijzigen. De term 'vrijstelling' moet bijgevolg worden geïnterpreteerd als een soortnaam, die zowel vrijstellingen en belastingvrijdom als de verminderingen en aftrekken omvat. Naargelang van het type gewestelijke belasting hebben de vrijstellingstechnieken betrekking op de heffingsgrondslag en/of op de aanslagvoet. De wetgever van 1980 beschouwde inzake onroerende voorheffing als vrijstelling in de zin van artikel 13 van de wet van 9 augustus 1980, de belastingvrijdom toegekend wanneer een gebouw bijvoorbeeld wordt gebruikt voor het verstrekken van onderwijs of het beoefenen van een eredienst. Hetzelfde geldt voor de verminderingen wegens kinderlast» (Gedr. St., Kamer, 1989-1990, nr. 635/18, p. 271).

Er behoort evenwel opgemerkt te worden dat tot staving van een beroep tot nietigverklaring van de ordonnantie van 22 december 1994 betreffende de onroerende voorheffing (*Belgisch Staatsblad* van 7 februari 1995), ingesteld bij het Arbitragehof, en tot staving van een beroep tot nietigverklaring van de ordonnantie van 13 april 1995 tot wijziging van de ordonnantie van 23 juli 1992 betreffende de onroerende voorheffing (*Belgisch Staatsblad* van 13 juni 1995), bij hetzelfde rechtscollege, de federale regering stelt dat er geen sprake kan zijn van «vrijstellingen» die tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren, dan voor onroerende goederen die niet improductief zijn; de gevallen van improductiviteit kunnen immers enkel vastgesteld worden in verhouding tot het begrip «belastingobject», dat uitsluitend tot de bevoegdheid van de federale wetgever zou blijven behoren.

De Raad van State wenst niet vooruit te lopen op de ontwikkelingen die zich dus op dat gebied in de rechtspraak van het Arbitragehof kunnen voordoen.

2. In artikel 2 van het ontwerp (W.I.B. 1992, het ontworpen artikel 12, § 1, tweede lid) wordt voorzien in een ingrijpen door de Koning, teneinde de belastingplichtigen te «bepalen» die aanspraak kunnen maken op de «vrijstelling» waarvan sprake; de reikwijdte van die «bepaling» wordt niet verduidelijkt in de toelichting bij het voorstel. Zij kan hoe dan ook niet leiden tot een uitbreiding of een beperking van het toepassingsgebied van de

l'impôt sur les revenus. Les exonérations du précompte immobilier visées aux articles 157 et 162 du Code (articles 253 et 257 du C.I.R. 1992) relèvent du législateur régional».

La Cour d'arbitrage précise encore:

«Sans doute les deux matières ont-elles, en fait, des points communs puisque l'article 162, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, renvoie à l'article 9, § 1<sup>er</sup>. Mais dès lors que les matières sont confiées à des législateurs différents, c'est à chacun de ceux-ci qu'il appartient d'exercer les compétences qu'attribuent à l'un le paragraphe 4, à l'autre le paragraphe 2 de l'article 4 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989».

Ainsi dans la mesure où l'article 12 du C.I.R. 1992 exclut du revenu imposable globalement le revenu cadastral de certains immeubles, la modification de cette disposition relève, en application des principes rappelés par la Cour d'arbitrage, de la compétence du législateur fédéral.

En revanche, selon le même arrêt, la modification de l'article 253, 3<sup>o</sup>, exonérant du précompte immobilier certaines catégories de biens immobiliers de l'administration, relève de la compétence des Régions.

À l'appui de cette interprétation, on relève encore que, lors de la discussion de l'article 4 de la loi spéciale, il a aussi été déclaré par le ministre des Finances qu'il n'y avait «pas lieu de modifier l'interprétation donnée au terme 'exonération' dans le cadre de l'article 13 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles (*Moniteur belge* du 15 août 1980). Il faut donc interpréter le terme 'exonération' comme un terme générique recouvrant à la fois immunisations, immunités, réductions et abattements. Selon le type d'impôt régional, les techniques d'exonération portent sur la base d'imposition et/ou sur les taux d'imposition. Aussi, le législateur de 1980 a estimé qu'en matière de précompte immobilier sont considérées comme des exonérations au sens de l'article 13 de la loi du 9 août 1980 les immunités accordées lorsqu'un immeuble est, par exemple, affecté à l'enseignement ou à l'exercice d'un culte. Il en va de même en ce qui concerne les réductions pour enfants à charge» (Doc. parl., Chambre, 1989-1990, n<sup>o</sup> 635/18, p. 271).

Il convient néanmoins d'observer qu'à l'appui d'un recours en annulation de l'ordonnance du 22 décembre 1994 relative au précompte immobilier (*Moniteur belge* du 7 février 1995) introduit devant la Cour d'arbitrage, ainsi qu'à l'appui d'un recours en annulation dirigé contre l'ordonnance du 13 avril 1995 modifiant l'ordonnance du 23 juillet 1992 relative au précompte immobilier (*Moniteur belge* du 13 juin 1995), devant la même juridiction, le Gouvernement fédéral considère qu'il ne peut être question d'«exonérations» relevant de la compétence régionale que pour les biens immobiliers qui ne sont pas improductifs; les cas d'improductivité ne pouvant se déterminer qu'en rapport avec le concept de «matière imposable», qui demeurerait du ressort exclusif du législateur fédéral.

Le Conseil d'État n'entend pas préjuger des développements que pourrait dès lors connaître la jurisprudence de la Cour d'arbitrage en ce domaine.

2. À l'article 2 du projet (C.I.R. 1992, article 12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, nouveau, en projet), il est prévu une intervention du Roi afin de «désigner» les contribuables qui pourraient se prévaloir de l'«exonération» prévue; la portée de cette «désignation» n'est pas clarifiée dans les développements de la proposition. Elle ne saurait, en tout cas, avoir pour effet d'étendre ou de restreindre le champ d'application de la disposition en projet sans enfreindre le

ontworpen bepaling, zonder inbreuk te maken op het beginsel van de wettigheid van de belasting, dat vastgelegd is in de artikelen 170, § 1, en 172 van de Grondwet. Doordat de opdracht van bevoegdheid aan de Koning niet in beperkende zin nader omschreven wordt, behoort zij te vervallen, aangezien zij niet met de Grondwet strookt.

Wegens de onder punt 1 uiteengezette opmerkingen, kan de Raad van State, afdeling wetgeving, zich niet uitspreken over het bepalen van de procedure die voor de goedkeuring van het onderhavige ontwerp gevolgd moet worden.

De kamer was samengesteld uit :

De heer J.-J. STRYCKMANS, kamervoorzitter;

De heren Y. BOUCQUEY en Y. KREINS, staatsraden;

De heren J. DE GAVRE en P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving;

Mevrouw J. GIELISSEN, griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de heer J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de heer M. BAUWENS, adjunct-referendaris.

*De Griffier,*

J. GIELISSEN.

*De Voorzitter,*

J.-J. STRYCKMANS.

principe de la légalité de l'impôt consacré par les articles 170, § 1<sup>er</sup>, et 172 de la Constitution. À défaut d'être précisée dans un sens restrictif, l'attribution de pouvoir donnée au Roi doit, dès lors, être supprimée, parce qu'inconstitutionnelle.

En raison des considérations développées sous le point 1, le Conseil d'État, section de législation, ne peut se prononcer sur la détermination de la procédure à suivre pour l'adoption du présent projet.

La chambre était composée de :

M. J.-J. STRYCKMANS, président de chambre;

MM. Y. BOUCQUEY et Y. KREINS, conseillers d'État;

MM. J. DE GAVRE et P. GOTHOT, assesseurs de la section de législation;

Mme J. GIELISSEN, greffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. M. BAUWENS, référendaire adjoint.

*Le Griffier,*

J. GIELISSEN.

*Le Président,*

J.-J. STRYCKMANS.