

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1994-1995**

30 MAART 1995

**Ontwerp van wet tot wijziging van artikel 15
van het Wetboek van de Inkomsten-
belastingen 1992**

**VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIËN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER TAVERNIER**

**I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE
MINISTER VAN FINANCIËN**

Het voorliggende ontwerp van wet beoogt een wijziging aan te brengen in artikel 15 van het W.I.B. 1992 dat het volgende bepaalt: « Het kadastraal inkomen wordt proportioneel verminderd naar verhouding tot de duur en de omvang van de onproductiviteit, van het ontbreken van het genot van inkomsten

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heer Cooreman, voorzitter, de dames Cahay-André, Delcourt-Pètre, de heren Delcroix, Deprez, Didden, Garcia, Hatry, Jonckheer, Leroy, Moens, Vancrombruggen, Van Thillo, van Weddingen en Tavernier, rapporteur.

2. Plaatsvervangers: de heren Cannaerts, De Roo, Vaes, Vanhaverbeke en Van Hooland.

R. A 16851*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:**

1360-1 (1994-1995): Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

SÉNAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1994-1995**

30 MARS 1995

**Projet de loi modifiant l'article 15 du Code
des impôts sur les revenus 1992**

**RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES FINANCES
PAR M. TAVERNIER**

**I. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU
MINISTRE DES FINANCES**

Le projet de loi à l'examen tend à modifier l'article 15 du C.I.R. 1992 qui prévoit: « Le revenu cadastral est réduit dans la mesure proportionnelle à la durée et à l'importance de l'improductivité, de l'absence de jouissance de revenus ou de perte de ceux-ci: (1^o) dans le cas où un immeuble bâti, non

Ont participé aux délibérations de la commission:

1. Membres effectifs: M. Cooreman, président, Mmes Cahay-André, Delcourt-Pètre, MM. Delcroix, Deprez, Didden, Garcia, Hatry, Jonckheer, Leroy, Moens, Vancrombruggen, Van Thillo, van Weddingen et Tavernier, rapporteur.

2. Membres suppléants: MM. Cannaerts, De Roo, Vaes, Vanhaverbeke et Van Hooland.

R. A 16851*Voir:***Document du Sénat:**

1360-1 (1994-1995): Projet transmis par la Chambre des représentants.

of van het verlies ervan: (1^o) wanneer een niet gemeubileerd gebouw onroerend goed in de loop van het jaar gedurende ten minste 90 dagen volstrekt niet in gebruik is genomen en volstrekt geen inkomsten heeft opgebracht.»

De indieners van het oorspronkelijke voorstel meenden dat zij de strijd tegen vastgoedsspeculatie moesten aanbinden door de vermindering van het kadastraal inkomen af te schaffen wanneer een onroerend goed vrijwillig niet in gebruik wordt genomen. De nieuwe versie van artikel 15 stelt duidelijk dat de onproductiviteit onvrijwillig moet zijn en dat deze onproductiviteit niet is bewezen wanneer de belastingplichtige het goed tegelijkertijd te huur en te koop aanbiedt.

II. ALGEMENE BESPREKING

Volgens een lid is de wijziging van de voorgestelde tekst totaal onaanvaardbaar wat de beginselen van het belastingrecht betreft. Het huidige stelsel werkt goed en gaat uit van het basisbeginsel dat wanneer er geen inkomsten zijn, er geen belasting kan worden geheven. Het voorliggende ontwerp wijzigt deze basisregel. Indien men de argumenten van de indieners van het wetsvoorstel volgt, zou men ook belasting kunnen heffen op de werklozen die wegens weigering van een dienstbetrekking uitgesloten worden van de werkloosheidsregeling, en dat op grond van het feit dat zij vrijwillig geen inkomen hebben. Men zou hen dus kunnen belasten op het inkomen dat zij verkregen zouden hebben indien ze zouden werken!

Als het tegelijkertijd te koop en te huur aanbieden van een goed niet bewijst dat een goed onvrijwillig onproductief is, dan vraagt het lid zich af welke andere middelen dit kunnen bewijzen.

Het lid haalt het voorbeeld aan van een eigenaar die zijn gebouw te huur aanbiedt. Het goed blijft gedurende acht maanden leegstaan, iets wat niet uitgesloten is met de huidige crisis. Een goed wordt nooit permanent voor 100 pct. verhuurd. Het zou onrechtvaardig zijn deze eigenaar te belasten voor de 8 maanden waarin hij geen enkel inkomen heeft gekregen uit zijn gebouw!

Op dit ogenblik aanvaardt de administratie dat het kadastraal inkomen verhoudingsgewijs verminderd wordt naar gelang van de duur van de leegstand. Er valt te vrezen dat het ontwerp van wet een wettelijk vermoeden tot stand brengt waarachter de ambtenaren zich zullen verschuilen om de vermindering van het kadastraal inkomen te weigeren.

Het lid kan aanvaarden dat sommige eigenaars, met het oog op een lange verbouwing van hun goederen of een verkoop aan een promotor die niet meer geïnteresseerd zou zijn indien het goed werd verhuurd, uitzonderlijk hun tot woning bestemd

meublé, est resté totalement inoccupé et improductif pendant au moins 90 jours dans le courant de l'année.»

Les auteurs de la proposition initiale estimaient devoir contrer la spéculation immobilière en supprimant la réduction du revenu cadastral en cas d'inoccupation volontaire d'un bien immobilier. La nouvelle version de l'article 15 précise que l'improductivité doit avoir un caractère involontaire et que la seule mise simultanée en location et en vente du bien par le contribuable n'établit pas l'improductivité.

II. DISCUSSION GÉNÉRALE

Selon un membre, la modification du texte proposé est totalement inadmissible au niveau des principes fiscaux. Le système actuel fonctionne bien et est basé sur le principe fondamental que lorsqu'il n'y a pas de revenu, il ne peut pas y avoir d'impôt. Le projet à l'examen modifie cette règle fondamentale. Si l'argumentation des auteurs de la proposition de loi est suivie, on pourrait également imaginer de taxer les chômeurs exclus du chômage pour avoir refusé un emploi, au motif que c'est volontairement qu'ils n'ont pas de revenu. On pourrait donc les taxer sur le revenu qu'ils auraient obtenu s'ils travaillaient!

Si la mise simultanée en location et en vente d'un bien ne prouve pas d'improductivité involontaire d'un bien, le membre se demande quels autres moyens peuvent la prouver.

Le membre cite l'exemple d'un propriétaire qui met son immeuble en location. Le bien reste inoccupé pendant 8 mois — ce qui n'est pas exclu dans la crise actuelle. Un bien n'est jamais loué en permanence à 100 p.c. Il serait injuste de taxer ce propriétaire pour les 8 mois durant lesquels il n'a tiré aucun revenu de son immeuble!

Actuellement, l'administration accepte de réduire le revenu cadastral dans la mesure proportionnelle à la durée de l'inoccupation. Il est à craindre que le projet de loi n'engendre une présomption légale derrière laquelle les fonctionnaires se réfugieront pour refuser la réduction du revenu cadastral.

Le membre peut admettre qu'exceptionnellement certains propriétaires, en vue d'une longue transformation de leurs biens ou d'une vente à un promoteur qui ne serait plus intéressé si le bien était loué, ont maintenu leur bien immobilier destiné au logement en

onroerend goed om speculatieve redenen buiten het aanbod- en vraagcircuit hebben gehouden. In die gevallen, die niet eens een duizendste van de eigenaars betreffen, is misbruik mogelijk, maar de administratie kan steeds een vermindering van het kadastraal inkomen weigeren. Het voorliggende ontwerp geeft hun een wettelijk vermoeden — wat zich zal keren tegen alle eerlijke eigenaars die goederen hebben die enkele maanden niets opbrengen. De opeenvolgende wetten ten nadele van de eigenaars van onroerend goed zijn een schandaal. Men zou denken dat het de bedoeling is dat de eigenaars, in plaats van een gebouw in België te verwerven, hun geld in een belastingparadijs gaan beleggen!

De minister bevestigt dat volgens gezaghebbende jurisprudentie en volgens het standpunt van de administratie het tegelijkertijd te koop en te huur aanbieden niet volstaat. De belastingplichtige moet andere bewijsmiddelen leveren betreffende het onvrijwillige karakter van de onproductiviteit.

De tekst werd uiteindelijk door de Kamer eenparig aangenomen. De kamerleden hebben gemeend dat het in het belang van de eigenaars was dat de wet de effectieve strekking van artikel 15 zou verduidelijken. De eigenaars, die dus gewaarschuwd zijn, kunnen onaangename verrassingen voorkomen.

Het lid onderstreept dat wanneer de jurisprudentie van de administratie niet goed werd toegepast, de eigenaar zich steeds tot de hoven en rechtbanken kon wenden. Met deze tekst is er geen enkel beroep meer mogelijk.

Hetzelfde lid verbaast zich over het feit dat de minister in het Kamerverslag bevestigt dat om een vermindering van het kadastraal inkomen te genieten, de eigenaar verplicht is zijn goed tegelijkertijd te koop of te huur aan te bieden (verslag-Defeyt, Gedr. St. Kamer, nr. 984/5 - 92/93, blz. 8).

De minister verduidelijkt dat volgens het huidige standpunt van de administratie het enkel te koop aanbieden de onproductiviteit niet afdoende bewijst. Op zijn minst moet het goed ook te huur worden aangeboden. Met andere woorden de door spreker aangehaalde passus mag niet zo worden geïnterpreteerd dat men geen aanspraak heeft op een vermindering van het kadastraal inkomen als men het goed enkel te huur aanbiedt. Die verklaring moet worden gezien tegen de achtergrond van het oorspronkelijk ingediende voorstel.

Een ander lid wenst meer te weten over de huidige jurisprudentie van de administratie ingeval een bedrijfsgebouw niet verhuurd was of verkocht kon worden.

In welke mate is er coherentie tussen de federale wetgeving en de toepassing door de gewesten? In het Vlaamse Gewest wordt geen vrijstelling van onroerende voorheffing meer verleend in geval van niet-

dehors du circuit de l'offre et de la demande dans un but spéculatif. Dans ces cas qui ne représente même pas un millième des propriétaires, il est possible qu'il y ait un abus, mais l'administration peut refuser d'accorder la réduction du revenu cadastral. Le projet de loi à l'examen leur donne une présomption légale — ce qui va se tourner contre tous les propriétaires honnêtes qui ont des biens improductifs pendant quelques mois. Les lois successives au désavantage des propriétaires immobiliers représentent un scandale. À croire que l'on souhaite que les propriétaires, au lieu d'acquérir un immeuble en Belgique, placent leur argent dans un paradis fiscal!

Le ministre confirme que selon la jurisprudence dominante et suivant la position de l'administration, la mise simultanée en vente et en location ne suffit pas. Le contribuable doit fournir autres éléments de preuve du caractère involontaire de l'improductivité.

Le texte a finalement été adopté à la Chambre des représentants à l'unanimité. Les députés ont estimé qu'il était dans l'intérêt des propriétaires que la loi explicite la portée effective de l'article 15. Dès lors, avertis, les propriétaires pourront prévenir des surprises désagréables.

Le membre souligne que lorsque la jurisprudence de l'administration n'était pas bien appliquée, le propriétaire avait toujours le droit d'introduire une demande devant les cours et les tribunaux. Par ce texte, il n'y a plus de recours possible.

Le même membre s'étonne de l'affirmation du ministre reprise au rapport de la Chambre selon laquelle « pour bénéficier de la réduction du revenu cadastral, le propriétaire doit obligatoirement mettre son bien à la fois en vente et en location » (rapport Defeyt, Doc. Ch., n° 984/5 - 92/93, p. 8).

Le ministre précise que suivant la position actuelle de l'administration, la seule mise en vente n'établit pas suffisamment l'improductivité. Il faut à tout le moins que le bien soit également offert en location. En d'autres termes, le passage évoqué par l'intervenant ne peut être interprété comme signifiant que la seule mise en location n'autorise pas la réduction du revenu cadastral. Il faut en effet replacer son intervention dans le cadre de la proposition initialement déposée.

Un autre membre souhaite en savoir davantage sur la jurisprudence actuelle de l'administration au cas où un immeuble professionnel n'a pas été loué ou n'a pas pu être vendu.

Dans quelle mesure y a-t-il une cohérence entre la législation fédérale et l'application par les régions? En Région flamande, plus aucune exonération du précompte immobilier n'est accordée en cas d'inoccu-

bewoning, niet-gebruik,... van bedrijfsgebouwen. Ook voor woonhuizen werd een dergelijke regeling voorzien, evenwel met enkele nuanceringen.

Als het kadastraal inkomen wordt verminderd, kunnen de gewesten ook minder opcentiemen heffen. Moet hierover geen overleg gepleegd worden?

De minister merkt eerst op dat de federale wetgever bevoegd is om artikel 15 van het W.I.B. 1992 te wijzigen. Via artikel 257 van het W.I.B. 1992 zou die wijziging evenwel een weerslag hebben op de onroerende voorheffing, waarvan de opbrengst aan de gewesten wordt toegewezen bij wijze van gewestelijke belasting. Het is immers zo dat artikel 257, 4°, expliciet naar artikel 15 van het W.I.B. 1992 verwijst.

Het Vlaamse Gewest heeft met twee opeenvolgende decreten een vierde voorwaarde toegevoegd. De eerste redactie van het decreet was zeer ruim en heeft bij de uitvoering tot problemen geleid. Het tweede decreet heeft de strekking van de oorspronkelijke tekst beperkt door alleen de gebouwde goederen die meer dan 12 maanden leegstaan uit te sluiten van de teruggave of de vermindering van de onroerende voorheffing.

Uiteindelijk doet het voorliggend ontwerp niets anders dan de inhoud van een van de drie andere voorwaarden preciseren. De minister verklaart niet te geloven dat er als dusdanig een inhoudelijke wijziging is wat betreft de toepassing in het Vlaamse Gewest van de toegevoegde vierde voorwaarde. In dat verband moet worden opgemerkt dat het decreet tot stand is gekomen om de strijd aan te binden tegen de opzettelijke en speculatieve leegstand van gebouwen die voor bewoning zijn bestemd.

Wat het voorliggend ontwerp betreft, is het zo dat het gelijktijdig te koop en te huur stellen niet verhindert dat het kadastraal inkomen wordt verminderd wanneer:

- het goed te koop wordt gesteld omdat de eigenaar in de onmogelijkheid verkeert het goed te bewonen (bijvoorbeeld wegens een handicap);
- het goed materieel niet te bewonen is.

Het onderscheid is subtiel en ieder geval moet afzonderlijk onderzocht worden.

Een lid geeft het volgende voorbeeld: wanneer de eigenaar van een totaal verouderd bedrijfsgebouw dit gebouw te koop en te huur aanbiedt en geen enkele kandidaat vindt, geniet die eigenaar dan een vermindering van het kadastraal inkomen? In het Vlaamse Gewest moet de onroerende voorheffing verder betaald worden.

De minister antwoordt bevestigend. Een dergelijk geval werd reeds uitdrukkelijk in aanmerking genomen voor de vermindering van het kadastraal inko-

pation, d'inactivité,... d'immeubles professionnels. Une réglementation similaire a également été prévue pour les maisons d'habitation, mais avec quelques nuances.

Si l'on réduit le revenu cadastral, les régions peuvent également prélever moins de centimes additionnels. N'y aurait-il pas lieu de procéder à une concertation à ce sujet?

Le ministre fait d'abord observer que le législateur fédéral est compétent pour modifier l'article 15 du C.I.R. 1992. Une telle modification aurait cependant aussi — par le biais de l'article 257 du C.I.R. 1992 — une incidence sur le précompte immobilier, dont les recettes sont attribuées aux régions au titre d'impôt régional. L'article 257, 4°, se réfère en effet explicitement à l'article 15 du C.I.R. 1992.

Par deux décrets successifs, la Région flamande a ajouté une quatrième condition. La première version du décret était très large et a provoqué des problèmes d'application. Le deuxième décret a restreint la portée du texte initial en excluant du bénéfice de la remise ou de la modération du précompte immobilier les seuls immeubles bâtis lorsque l'inoccupation excède 12 mois.

Finalement, le projet de loi à l'examen ne fait que préciser le contenu d'une des trois autres conditions. En tant que tel, le ministre ne croit pas qu'il y ait une modification de fond en ce qui concerne l'application donnée en Région flamande pour l'ajout d'une quatrième condition. Il faut observer que le décret a été pris dans le but de lutter contre l'inoccupation volontaire et spéculative de biens immeubles affectés au logement.

Pour revenir au projet de loi à l'examen, la mise simultanée en vente et en location n'empêche pas la réduction du revenu cadastral quand:

- la mise en vente est motivée par une impossibilité d'occuper dans le chef du propriétaire (par exemple: pour cause de handicap);
- lorsque le bien est matériellement inoccupable.

La nuance est assez fine et nécessite un examen cas par cas.

Un membre donne l'exemple suivant: lorsque le propriétaire d'un immeuble professionnel tout à fait vétuste le met en vente et en location et ne trouve aucun candidat, ce propriétaire bénéficie-t-il d'une réduction du revenu cadastral? Dans la Région flamande, le précompte immobilier doit continuer à être payé.

Le ministre répond par l'affirmative. Un tel cas a déjà été prévu explicitement pour la réduction du revenu cadastral. En ce qui concerne la Région

men. Wat het Vlaamse Gewest betreft, geldt de doorbetaling van de onroerende voorheffing niet meer voor industriële gebouwen sinds 1 januari 1993.

Een lid verwijst naar de derde paragraaf van het gewijzigde artikel 12 C.I.R. 1992. De eerste zin van dit artikel is enigszins aanvaardbaar, doch het tweede gedeelte dat stelt dat wanneer de belastingplichtige zich ertoe beperkt het goed tegelijkertijd te huur en te koop aan te bieden, de onproductiviteit niet bewezen is, is onnodig in een wettekst.

De wetgever wil bepalen dat de onproductiviteit ongewild moet zijn. De administratie zal dan met de betrokkene de zaak bepraten en een positie innemen in functie van de feitelijke omstandigheden. Indien er geen akkoord bereikt wordt tussen de belastingplichtige en de administratie, beslechten de hoven en rechtbanken het geschil.

Het ontwerp voert een wettelijk vermoeden in dat er eigenlijk geen is. De toestand wordt wettelijk nog ingewikkelder i.p.v. duidelijker.

Het is toch niet omdat het Hof van Beroep in Luik in een arrest heeft geoordeeld dat een absolute en ongenueanceerde toepassing van die jurisprudentie van de administratie zou leiden tot toestanden die haaks staan op de economische realiteit, dat de wettekst moet gewijzigd worden. Per slot van rekening bestaat er nog altijd het Hof van Cassatie.

Trouwens, uit de formulering van de tekst zou men kunnen afleiden dat alleen het te koop of alleen te huur aanbieden volstaat om het onvrijwillig karakter van de onproductiviteit te bewijzen, terwijl wanneer het goed tegelijkertijd te koop en te huur wordt aangeboden, dat niet het geval is.

De minister zou genoeg kunnen nemen met de eerste volzin van de nieuwe § 3 van artikel 15, maar omdat in de praktijk het tegelijkertijd te koop en te huur stellen op zich niet voldoende is om de onproductiviteit te bewijzen, lijkt het verkieslijk dat in de wet te bepalen. Dat gebeurt in de tweede volzin.

Een ander commissielid is ook van mening dat indien de administratie nu toch al de bepaling van de tweede zin van § 3 toepast, het onnodig is om de bepaling in de wet op te nemen.

Een volgende spreker stelt vast dat § 1 van artikel 15 W.I.B. 1992 alleen een kleine wijziging bevat die als een verduidelijking kan worden gezien, terwijl § 3 de echte toevoeging bevat. Deze toevoeging is logisch en tracht de speculatieve leegstand tegen te gaan. In het licht van het voorkomen van een bepaalde speculatieve leegstand is § 3 een nuttige bepaling. Wanneer dit overeenstemt met wat in de praktijk reeds wordt toegepast, dan heeft spreker geen problemen met het opnemen van deze bepaling. Bepaalde personen zijn daarmee gewaarschuwd.

flamande, il ne faut pas poursuivre le paiement du précompte immobilier pour les immeubles industriels depuis le 1^{er} janvier 1993.

Un commissaire renvoie au § 3 de l'article 15 modifié du C.I.R. 1992. La première phrase de cet article est encore acceptable, mais la deuxième partie, qui prévoit que lorsque le contribuable se borne à mettre simultanément en location et en vente le bien, l'improductivité n'est pas prouvée, est inutile dans un texte de loi.

La volonté du législateur est de disposer que l'improductivité doit être involontaire. L'administration discutera du cas avec l'intéressé et prendra position en fonction des circonstances de fait. Si aucun accord n'intervient entre le contribuable et l'administration, les cours et tribunaux trancheront le litige.

Le projet de loi crée une présomption légale qui n'en est pas une. Sur le plan légal, la situation est compliquée au lieu de clarifiée.

Ce n'est pas parce que la Cour d'appel de Liège a jugé, dans un arrêt, qu'une application absolue et non nuancée de cette jurisprudence de l'administration engendrerait des situations contraires à la réalité économique qu'il faut changer le texte de la loi. Après tout, un pourvoi en Cassation est encore possible.

Du reste, on pourrait déduire du libellé du texte que la seule mise en vente ou en location suffit pour prouver le caractère involontaire de l'improductivité, alors que lorsque le bien est mis simultanément en vente et en location, ce n'est pas le cas.

Le ministre pourrait se satisfaire de la première phrase du nouveau paragraphe 3 de l'article 15 mais comme, en pratique, la seule mise simultanée en vente et en location ne suffit pas pour prouver l'improductivité, il est préférable de l'inscrire dans la loi. C'est l'objet de la seconde phrase.

Un autre commissaire estime également que si l'administration applique actuellement déjà la disposition de la deuxième phrase du § 3, il est inutile d'inscrire cette disposition dans la loi.

L'intervenant suivant constate que le § 1^{er} de l'article 15 modifié du C.I.R. 1992 ne comporte qu'une légère modification qui peut être considérée comme un éclaircissement, alors que le § 3 comprend le véritable ajout. Cet ajout est logique et vise à contrecarrer l'inoccupation spéculative. Le § 3 constitue une disposition utile dans l'optique de la prévention d'une inoccupation spéculative déterminée. Si cette disposition correspond à ce qui est déjà appliqué dans la pratique, l'intervenant ne voit aucun inconvénient à son adoption. Certaines personnes sont ainsi mises en garde.

Een ander commissielid is van mening dat § 3 bedoeld is om het hoofd te bieden aan problemen die thans in de steden veroorzaakt worden door langdurige leegstand, die het gevolg is van speculatieve overwegingen van de eigenaar of van onachtzaamheid. Voor zover die paragraaf overeenstemt met een realiteit, heeft het lid geen bezwaar tegen het feit dat dit op een duidelijke manier in de wet wordt opgenomen.

Volgens een lid vertegenwoordigen die gevallen nog geen duizendste van het vastgoedpatrimonium. In de andere gevallen doet de procedure thans geen problemen rijzen.

Een ander lid is niet overtuigd. Hij citeert het voorbeeld van een nalatenschap waarin bepaalde gebouwen gedurende jaren niet waren verhuurd omdat de erfgenamen ze wilden verkopen. Daar de erfgenamen het onderling niet eens waren, diende men zich te wenden tot een rechtbank van eerste aanleg. Ze werden verplicht alle belastingen te betalen.

Spreker vraagt of het vermoeden bedoeld in § 3 een *juris tantum*-vermoeden is of een *juris et de jure*-vermoeden. Volgens het lid gaat het om een *juris tantum*-vermoeden. Het tegelijkertijd te huur en te koop aanbieden van het goed door de belastingplichtige bewijst niet noodzakelijk dat de onproductiviteit ongewild is maar kan helpen om dat te bewijzen.

De minister herhaalt dat § 3 het principe van het onvrijwillig karakter van de onproductiviteit in de wet wil opnemen. Sommige parlementsleden vinden het overigens noodzakelijk de huidige praktijk te bestrijden die erin bestaat een affiche « te koop » of « te huur » te plaatsen met de bedoeling een vermindering van het kadastraal inkomen te verkrijgen.

Een lid is van mening dat aan de basistekst twee motiveringen ten grondslag liggen: een van sociale aard en een van stedenbouwkundige aard. De eerste motivering is een sociale motivering omdat volgens de indieners de tekst het mogelijk maakt actie te voeren ten gunste van de daklozen. De tweede motivering is van stedenbouwkundige aard omdat het voorstel dat ontwerp is geworden, het fenomeen van de verlaten gebouwen wil voorkomen. Die dubbele motivering verklaart waarom de tekst op fiscaal gebied problemen doet rijzen.

Het is duidelijk dat er totaal geen verband is tussen die twee overwegingen en artikel 15 van het W.I.B. 1992. Die problemen zouden elders moeten worden behandeld. De indieners van het voorstel hebben zich vergist in de manier waarop zij het probleem willen oplossen. Er bestaan een aantal andere terreinen waarop aan die volstrekt gewettigde zorg beter kan worden tegemoetgekomen. De oplossingen met betrekking tot het stedenbouwkundig aspect worden thans gevonden op het niveau van de gemeenten en weldra op het niveau van de gewesten waar er in dit

Une autre commissaire estime que le paragraphe 3 est prévu pour rencontrer les problèmes causés actuellement dans les villes par des immeubles inoccupés longtemps, soit par spéculation de la part du propriétaire, soit parfois par négligence. Dans la mesure où ce paragraphe correspond à une réalité, le membre ne voit pas d'inconvénient à l'inscrire de façon précise dans la loi.

Selon un membre, ces cas ne représentent même pas un millième du patrimoine immobilier. Dans les autres cas, la procédure ne pose actuellement aucun problème.

Un membre suivant n'est pas convaincu. Il cite l'exemple d'une succession où des biens immobiliers n'étaient pas loués pendant plusieurs années parce que les héritiers voulaient les vendre. Comme les héritiers ne tombaient pas d'accord, il a fallu passer par un tribunal de première instance. Ils ont été obligés de payer tous les impôts.

L'intervenant demande si la présomption prévue au troisième paragraphe est une présomption « *juris tantum* » ou « *juris et de jure* ». Selon le membre, il s'agit d'une présomption « *juris tantum* ». La seule mise simultanée en location et en vente du bien par le contribuable n'établit pas nécessairement l'improductivité involontaire, mais reste susceptible de l'établir.

Le ministre répète que le paragraphe 3 tend à inscrire dans la loi le principe du caractère involontaire de l'improductivité. Par ailleurs, certains parlementaires estiment nécessaire de lutter contre la pratique actuelle qui consiste à placer une affiche « à vendre » et une affiche « à louer », pour revendiquer une remise du revenu cadastral.

Un commissaire estime que la motivation du texte de base est double. La première est sociale, la seconde est urbanistique. La première est sociale puisque, d'après les auteurs, le texte permet de mener une lutte en faveur des sans-abri. La deuxième motivation est urbanistique. En effet, la proposition devenue projet tend à éviter le phénomène des immeubles abandonnés. Cette double motivation explique le fait que, sur le plan fiscal, le texte pose problème.

Il est évident que ces deux préoccupations n'ont strictement aucun rapport avec l'article 15 du C.I.R. 92. Ces problèmes devraient être traités ailleurs. Les auteurs de la proposition se sont trompés dans la manière dont ils ont traduit leurs préoccupations. Il existe une série d'autres domaines où ces préoccupations, tout à fait légitimes, auraient lieu de trouver des solutions. Les solutions quant à l'aspect urbanistique, sont trouvés actuellement au niveau des communes et bientôt au niveau des régions où il y a des projets en cours à ce propos. Il s'agit des taxes

verband een aantal projecten worden voorbereid. Het gaat om specifieke taksen op effectieve of schijnbare leegstand van gebouwen. Het komt de gemeente toe dit soort problemen op te lossen. Het is duidelijk niet via artikel 15 van het W.I.B. 1992 dat die problemen moeten worden verholpen.

Het commissielid staat erop het huidige artikel 15 in zijn context te plaatsen. Het artikel gaat uit van het basisprincipe van het W.I.B. 1992 volgens hetwelk er geen belasting op het inkomen is wanneer er geen inkomen is. Dit basisbeginsel is ook terug te vinden in de parlementaire voorbereiding van artikel 13 van de gecoördineerde wetten op de inkomstenbelasting en dat artikel 15 is geworden. De *ratio legis* van de huidige formulering van artikel 51 van het W.I.B. steunt op de overweging dat er een overeenstemming moet zijn tussen aanslag en genot van inkomsten.

Het lid merkt op dat een toelichting van minister Van Houtte tijdens de parlementaire voorbereiding in 1959 duidelijk maakt dat het althans in dit geval, de wil van de wetgever was om een uitzondering te maken op het beginsel, op voorwaarde dat de eigenaar, bezitter, erfpachtgenieter, opstalhouder of vruchtgebruiker van het goed, vrijwillig geen inkomsten zou genieten. De wetgever ging er destijds van uit dat deze uitzondering niet *expressis verbis* in een tekst van het Wetboek van de inkomstenbelastingen moest voorkomen. De uitleg over die afwijking was zo duidelijk en vanzelfsprekend dat er sedert 1951 op dat punt geen betwisting is geweest.

Voorts heeft de administratie zich op dat beginsel gebaseerd om haar commentaar bij de inkomstenbelastingen op te stellen zonder dat iemand dat ooit met succes heeft betwist. Wat de schending van dat beginsel aanvaardbaar maakt, is het feit dat de eigenaar van een produktief goed een redelijk bewijs moet leveren. Het spreekt vanzelf dat het bewijs van de onvrijwillige onproductiviteit een negatief bewijs is dat in rechte niet kan worden geëist. Bijgevolg kunnen alleen positieve elementen worden aangedragen, die door de administratie kunnen worden afgewezen door middel van een tegenbewijs dat eveneens op positieve indicaties moet steunen.

Concreet werkt het systeem goed: de belastingplichtige kan positieve elementen aanbrengen om te bewijzen dat hij heeft gepoogd het onroerend goed produktief te maken. De administratie kan eveneens door middel van positieve elementen vaststellen dat het door de eigenaar aangevoerde argument niet geldig was. Alleen door het aanvoeren van een positief bewijs en een positief tegenbewijs kan worden aangetoond wat in de tekst wordt geëist, die echter een negatief bewijs eist! Om die reden mag men de voorgestelde tekst niet in het Wetboek opnemen.

Een concreet voorbeeld is niet overbodig: de eigenaar moet het positieve bewijs aanvoeren — wat hij kan — dat hij het goed te huur heeft aangeboden

spécifiques sur les immeubles laissés à l'abandon, à l'état d'abandon ou à l'état apparent d'abandon. Il appartient aux communes de résoudre ce type de problèmes. Ce n'est évidemment pas au niveau de l'article 15 du C.I.R. 92 qu'il faut y remédier.

Le commissaire tient à resituer l'article 15 actuel dans son contexte. Il part d'un principe de base du C.I.R. 92 selon lequel sans revenu, il n'y a pas d'impôt sur le revenu. Ce principe de base se retrouve dans les travaux préparatoires de l'article 13 des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus, devenu l'article 15. La *ratio legis* de l'actuelle formulation de l'article 15 du Code des impôts sur les revenus se fonde sur la considération qu'il convient de faire correspondre imposition et jouissance de revenus.

Le membre fait remarquer que c'est dans un exposé du ministre Van Houtte, à l'occasion des travaux préparatoires en 1951, que l'on peut retrouver très clairement que, dans ce cas-ci toutefois, la volonté du législateur était de créer une exception au principe dans la mesure où ce serait volontairement que le propriétaire, possesseur, emphytéote, superficiaire ou usufruit du bien, ne percevrait pas de revenus. À l'époque, le législateur a considéré que cette exception ne devait pas figurer *expressis verbis* dans un texte du Code des impôts. L'explication sur la dérogation a été tellement claire et évidente, que depuis 1951, il n'y a eu sur ce point, aucune contestation.

En plus, c'est sur ce principe que l'administration s'est fondé pour établir son commentaire des impôts sur les revenus sans que personne ne l'ait jamais contesté avec succès. Ce qui rend atteinte au principe acceptable, c'est l'existence d'une preuve raisonnable à apporter par le propriétaire du bien improductif. Il est bien évident que la preuve de l'improductivité involontaire est une preuve négative, qui, en droit, ne peut être exigée. Par conséquent, seuls des éléments positifs peuvent être produits, qui sont susceptibles d'être écartés par l'administration par une preuve contraire se fondant également sur des indices positifs.

Concrètement, le système fonctionne bien: le contribuable peut apporter des éléments positifs pour prouver qu'il a essayé de rendre le bien immobilier productif. L'administration, toujours par des éléments positifs, peut établir que ce que le propriétaire a avancé comme argument n'était pas valable. Ce n'est que l'échange de deux preuves positives qui peut apporter la démonstration exigée par un texte, qui exige une preuve négative! C'est la raison pour laquelle il ne faut pas mettre un texte tel que proposé dans le Code.

Un exemple concret n'est pas inutile: le propriétaire apporte la preuve positive, ce qu'il est capable de faire, qu'il a mis le bien en location et qu'il n'a pas

maar geen huurder heeft gevonden. De administratie kan daarop antwoorden dat het goed te huur werd aangeboden tegen het dubbele van de marktprijs, wat eveneens een positief bewijs is dat zij kan leveren, en kan daaruit besluiten dat de eigenaar zijn goed vrijwillig niet heeft verhuurd hoewel hij het wel te huur heeft aangeboden.

Een eigenaar vragen te bewijzen dat hij vrijwillig van inkomsten heeft afgezien, is daarentegen onmogelijk.

De indieners van het eerste voorstel hadden een politieke bedoeling. Het ging niet om een technisch voorstel dat tot doel had de tekst van het Wetboek te verbeteren. Dat voorstel is evenwel niet aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers. De minister heeft op dat ogenblik verklaard dat « de voorgestelde maatregel in geen geval betrekking mag hebben op de onproductiviteit veroorzaakt buiten de wil van de belastingplichtige om ». Gelukkig verschilt de voorgestelde tekst aanzienlijk van de eerste twee voorstellen die werden ingediend. Hoewel de Kamercommissie het tenslotte eens was met het standpunt van de minister, heeft zij de vergissing begaan de tekst te wijzigen.

Spreeker besluit dat § 3 volstrekt overbodig en zelfs gevaarlijk is: de eerste zin is overbodig, terwijl de tweede zin gevaarlijk is. Het is niet wenselijk een tekst te wijzigen die sedert veertig jaar zonder interpretatieproblemen wordt toegepast. *A fortiori* wanneer men de bedoeling kent van de indieners van het voorstel die neerkomt op de eenvoudige schrapping van die mogelijkheid en dus op de bevestiging van de stelling dat men in alle gevallen een inkomen dat niet bestaat kan belasten. Het is juist dat in de tekst van artikel 15 van het W.I.B. 1992 misschien nuttige wijzigingen kunnen worden aangebracht, maar dan wel wat de negentig dagen betreft.

Het commissielid ondervraagt de minister hierover. Moet de periode van 90 dagen beschouwd worden als een deelbare of ondeelbare periode en moet zij al dan niet in hetzelfde kalenderjaar gelegen zijn?

De minister bevestigt dat de periode van 90 dagen in de loop van een zelfde kalenderjaar moet vallen.

Spreeker vindt deze regel onrechtvaardig. De meeste eigenaars zijn duidelijk eerlijke mensen die leven van de opbrengst van de gebouwen die zij verhuren. Slechts enkele zeldzame speculanten in onroerend goed proberen hun goed niet opnieuw te verhuren. Er bestaan tal van middelen om hen op te sporen.

Indien een eigenaar zijn huurder bijvoorbeeld verliest op 15 oktober en hij er, ondanks zijn inspanningen om zijn goed zo snel mogelijk opnieuw te verhuren, pas in slaagt het opnieuw te verhuren vanaf 15 maart, heeft hij vijf maanden huur verloren. Er zijn echter geen 90 dagen onproductiviteit in het eerste

trouvé d'acquéreur. L'administration rétorque que le bien a été mis en location au double prix du marché, ce qui constitue également une preuve positive qu'elle peut produire et en conclut que le fait que le propriétaire n'a pas pu louer le bien, malgré qu'il l'a mis en location, était volontaire.

Par contre, demander à un propriétaire de faire la preuve que ce n'est pas volontairement qu'il n'a pas eu de revenus, c'est impossible.

L'intention des auteurs de la première proposition était politique. Il ne s'agissait pas d'une proposition de type technique pour améliorer le texte du Code. Or, cette proposition n'a pas été retenue par la Chambre des représentants. Le ministre a déclaré à ce moment que: « la mesure envisagée ne doit en aucun cas viser l'improductivité provoquée par une cause indépendante de la volonté du contribuable ». Fort heureusement, le texte proposé diffère largement des deux premières propositions déposées. Bien que la Commission de la Chambre se soit ralliée en définitive unanimement aux propos du ministre, elle a commis l'erreur de modifier le texte.

L'intervenant conclut que tout le paragraphe 3 est totalement inutile et même dangereux. La première phrase est inutile tandis que la deuxième phrase est dangereuse. Il est inopportun de modifier un texte qui fonctionne depuis quarante-quatre ans sans avoir posé de problèmes d'interprétation. *A fortiori*, quand l'on connaît l'intention des auteurs de la proposition qui était purement et simplement de supprimer cette possibilité et donc de consacrer le fait que l'on pourrait dans tous les cas imposer un revenu qui n'existait pas. Il est vrai que dans le texte de l'article 15 C.I.R. 92 il y a peut-être des modifications opportunes à faire, mais alors au niveau des 90 jours.

Le commissaire interroge le ministre sur ce point. La période de 90 jours doit-elle être considérée comme une période divisible ou indivisible et à situer ou non au cours de la même année civile?

Le ministre confirme que la période de 90 jours doit se situer au cours d'une même année civile.

L'intervenant trouve cette règle injuste. Il est évident que la majorité des propriétaires sont des gens honnêtes qui vivent du rapport des immeubles qu'ils louent. Ce ne sont que quelques rares spéculateurs en immobilier qui ne cherchent pas à relouer leur bien. Il existe d'amples manières de les traquer.

À titre d'exemple, si un propriétaire perd son locataire le 15 octobre et que, malgré ses efforts pour relouer dès que possible, il ne parvient à relouer son bien que le 15 mars, il a perdu cinq mois de loyer. Toutefois, il n'a pas 90 jours d'improductivité dans la première année, ni dans la deuxième année. Par

jaar, noch in het tweede jaar. Bijgevolg zal zijn kadastraal inkomen geen frank minder bedragen! Men zou beter dat soort wijziging aanbrengen in de huidige tekst van artikel 15 W.I.B. 1992.

Een lid brengt begrip op voor de argumenten van de vorige spreker, doch wijst erop dat de bedoeling van artikel 1, § 3, is een mogelijk misbruik uitdrukkelijk uit te sluiten.

Een volgend commissielid is het er niet mee eens dat wanneer iemand die wegens ontoereikende financiële middelen de verbouwing van een onroerend goed niet kan afwerken, de betrokkene niet zou kunnen verhuren of verkopen en zijn onroerend goed derhalve onafhankelijk van zijn wil onproductief zou zijn. Hoewel de betrokkene allicht in slechte omstandigheden zal verkopen, kan hij toch verkopen. Daarenboven kan hem het verwijt worden gemaakt een renovatie te hebben gedaan zonder daarvoor over voldoende middelen te beschikken.

Een beter voorbeeld van onproductiviteit is het geval waarin als gevolg van werken aan de weg een onroerend goed gedurende een lange periode moeilijk toegankelijk is, waardoor geen kopers of huurders kunnen worden gevonden.

III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Ten einde de Nederlandse en Franse tekst van § 3 beter op elkaar af te stemmen dient de heer Cooreman het volgende amendement in dat ertoe strekt:

« In de Nederlandse tekst deze paragraaf te vervangen door de volgende tekst:

« § 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. »

In de Franse tekst:

Het woord « suffisamment » in te voegen tussen de woorden « n'établit pas » en het woord « l'improductivité. »

Verantwoording

Het louter te huur en te koop aanbieden van een goed is op zich zelf onvoldoende om de onproductiviteit te bewijzen, maar dient te worden aangevuld door andere feitelijke gegevens.

Een commissielid is van oordeel dat de verantwoording bij het amendement beter de bedoeling van § 3 weergeeft dan het amendement zelf.

conséquent, son revenu cadastral n'est pas réduit d'un franc! Ce genre d'amélioration justifierait de modifier le texte actuel de l'article 15 C.I.R. 92.

Un membre dit qu'il comprend les arguments de l'intervenant précédent, mais il attire quand même l'attention sur le fait que l'article 1^{er}, § 3, vise à exclure expressément toute possibilité d'abus.

Un autre commissaire n'est pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle quelqu'un qui ne peut pas achever la transformation d'un bien immobilier, en raison de l'insuffisance des moyens financiers dont il dispose, ne peut pas louer ou vendre, si bien que son bien immobilier devient improductif indépendamment de sa volonté. L'intéressé peut vendre, même si c'est selon toute probabilité dans de mauvaises conditions. En outre, on peut lui reprocher d'avoir entamé une rénovation sans disposer de suffisamment de moyens pour le faire.

Le cas dans lequel un bien immobilier reste difficilement accessible pendant une longue période en raison de travaux routiers, si bien qu'il est impossible de trouver des acheteurs ou des locataires, est un meilleur exemple d'improductivité.

III. DISCUSSION DES ARTICLES

Article 1^{er}

Pour mettre mieux en concordance les textes français et néerlandais du § 3, M. Cooreman dépose un amendement rédigé comme suit:

« Dans le texte néerlandais, remplacer le texte du § 3 par ce qui suit:

« § 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. »

Dans le texte français:

Ajouter le mot « suffisamment » entre les mots « n'établit pas » et le mot « l'improductivité. »

Justification

Le simple fait de donner en location ou d'offrir en vente un bien est insuffisant en soi pour prouver l'improductivité. Il faut réunir d'autres éléments de fait.

Un commissaire estime que la justification de l'amendement explique mieux l'objet du § 3 que l'amendement lui-même.

De indiener meent daarentegen dat de tekst van het amendement dat beoogt de Nederlandse versie van § 3 te vervangen, nauwer aanleunt bij de Franse versie waar het woord «suffisamment» wordt ingevoegd tussen de woorden «n'établit pas» en het woord «l'improductivité».

Het amendement bij artikel 1 wordt eenparig aangenomen door de 14 aanwezige leden.

Artikel 1, aldus geamendeerd, wordt aangenomen met 12 tegen 2 stemmen.

Artikel 2

Een lid is van oordeel dat het ontwerp onverwijld dient te worden goedgekeurd aangezien in de inwerkingtreding reeds voorzien wordt voor het aanslagjaar 1995.

De heer Cooreman dient hier een amendement in dat ertoe strekt het jaartal «1995» te vervangen door het jaartal «1996».

Verantwoording

Terugkeren naar het aanslagjaar 1995 zou voor de belastingadministratie teveel problemen met zich brengen.

Een lid betwijfelt of het behouden van het aanslagjaar 1995 echt wel zware administratieve problemen zou veroorzaken.

Het amendement wordt aangenomen met 13 stemmen, bij 1 onthouding.

Artikel 2, aldus geamendeerd, wordt met dezelfde stemmenverhouding aangenomen.

*
* *

Het geamendeerde ontwerp van wet in zijn geheel wordt aangenomen met 12 tegen 2 stemmen.

Dit verslag is eenparig goedgekeurd door de 12 aanwezige leden.

De Rapporteur,
Josef TAVERNIER.

De Voorzitter,
Etienne COOREMAN.

L'auteur estime, par contre, que le texte de l'amendement qui vise à remplacer la version néerlandaise du § 3 est plus proche de la version française dans laquelle est insérée, entre les mots «n'établit pas» et les mots «l'improductivité», l'adverbe «suffisamment».

L'amendement à l'article 1^{er} est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

L'article 1^{er}, ainsi amendé, est adopté par 12 voix contre 2.

Article 2

Un membre estime que le projet devrait être adopté sans délai, étant donné que l'entrée en vigueur de la loi est déjà prévue pour l'année d'imposition 1995.

M. Cooreman dépose un amendement visant à remplacer la mention «1995» par la mention «1996».

Justification

Remonter à l'année d'imposition 1995 entraînerait trop de problèmes pour l'administration fiscale.

Un membre doute que le maintien de l'année d'imposition 1995 entraîne vraiment de graves problèmes administratifs.

L'amendement est adopté par 13 voix et 1 abstention.

L'article 2 ainsi amendé est adopté par un même vote.

*
* *

L'ensemble du projet de loi amendé a été adopté par 12 voix contre 2.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

Le Rapporteur,
Josef TAVERNIER.

Le Président,
Etienne COOREMAN.

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Artikel 1

Article 1^{er}

Artikel 15 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 wordt vervangen door de volgende bepaling:

L'article 15 du Code des impôts sur les revenus 1992 est remplacé par la disposition suivante:

« Artikel 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:

« Article 15. — § 1^{er}. 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° 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;

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° 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;

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° 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.

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. 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 gekadastreerd.

§ 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. 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.»

§ 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

Art. 2

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

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