

PARLEMENT DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 2010-2011

26 OCTOBRE 2010

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**modifiant l'ordonnance
du 23 juillet 1992 relative
à la taxe régionale à charge
des occupants d'immeubles bâtis et
de titulaires de droits réels
sur certains immeubles⁽¹⁾**

(déposée par MM. Vincent DE WOLF (F),
Emmanuel DE BOCK (F) et
Mme Viviane TEITELBAUM (F))

Développements

L'ordonnance bruxelloise du 23 juillet 1992 relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles, modifiée depuis à diverses reprises, impose à tout chef de ménage, occupant, à titre de résidence principale ou secondaire, tout ou partie d'un immeuble bâti situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, de s'acquitter d'une taxe régionale annuelle de 89 euros.

L'article 3, § 1^{er}, a) de ladite ordonnance, lequel dispose que la taxe est due par tout chef de ménage, stipule par ailleurs, en ses alinéas 2 et 3, que :

« Constitue un ménage au sens de la présente ordonnance soit une personne vivant seule, soit la réunion de deux ou plusieurs personnes qui résident habituellement dans le même logement et y ont une vie commune. »

En cas de contestation quant à la composition du ménage, la production d'un certificat de composition de ménage.

(1) *Moniteur belge*, 1^{er} août 1992, p. 17.330; modifiée par celles des 17 juillet 1997, 20 mai 1998, 23 mai 2001, 21 février 2002, 3 avril 2003, 29 avril 2004 et 1^{er} mars 2007.

BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT

GEWONE ZITTING 2010-2011

26 OKTOBER 2010

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**tot wijziging van de ordonnantie
van 23 juli 1992 betreffende
de gewestbelasting ten laste van bezitters
van bebouwde eigendommen en
houders van een zakelijk recht
op sommige onroerende goederen⁽¹⁾**

(ingediend door de heren Vincent DE WOLF (F),
Emmanuel DE BOCK (F) en
mevrouw Viviane TEITELBAUM (F))

Toelichting

Krachtens de Brusselse ordonnantie van 23 juli 1992 betreffende de gewestbelasting ten laste van bezitters van bebouwde eigendommen en houders van een zakelijk recht op sommige onroerende goederen, is ieder gezinshoofd dat een op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest gelegen bebouwde eigendom volledig of gedeeltelijk als eerste of tweede verblijfplaats bewoont, een jaarlijkse gewestbelasting van 89 euro verschuldigd.

Artikel 3, § 1, a, van voornoemde ordonnantie, waarin bepaald is dat de belasting verschuldigd is door ieder gezinshoofd, stelt overigens in het tweede en het derde lid het volgende :

« Volgens deze ordonnantie wordt als gezin beschouwd, ofwel een alleenstaande persoon, ofwel een vereniging van twee of meerdere personen die gewoonlijk in eenzelfde woning verblijven en er in gemeenschap leven. »

In geval van betwisting over de samenstelling van het gezin kan als bewijsstuk een attest betreffende de samen-

(1) *Belgisch Staatsblad*, 1 augustus 1992, blz. 17.330; gewijzigd bij ordonnantie van 17 juli 1997, 20 mei 1998, 23 mei 2001, 21 februari 2002, 3 april 2003, 29 april 2004 en 1 maart 2007.

nage, délivré par l'administration communale, pourra être exigée à titre de preuve. ».

Au sujet de ce même article, les travaux parlementaires et le commentaire du projet d'ordonnance – traduisant précisément l'intention du législateur – complètent la lecture de celui-ci comme suit :

« Par l'application de cette ordonnance, la définition de « ménage » est très large, comme il résulte du second alinéa. Ceci signifie que ceux qui vivent ensemble sont considérés comme appartenant à un ménage. Ceci vaut également pour les gens de maison, pour autant qu'ils résident effectivement au logement du ménage pour lequel ils travaillent. La présentation d'un certificat en ce qui concerne la composition de ménage est à considérer comme une preuve en faveur du contribuable. [...] » (2).

Ainsi, conformément au principe général de droit d'interprétation stricte des lois relatives à l'impôt et au principe de légalité de l'impôt, il ne peut y avoir une application plus large ou plus restrictive, ce notamment en défaveur du contribuable.

Force est pourtant de constater qu'une pratique défavorable à celui-ci s'est développée, par l'imposition simultanée de personnes composant pourtant – au sens de l'ordonnance – un seul et même ménage.

Ainsi, l'administration des Finances régionales déduit – voire présume – actuellement des seules données du Registre national des personnes physiques le statut fiscal d'une personne en ce qu'elle y est inscrite comme « personne isolée » ou non. Toute personne y inscrite comme isolée est dès lors, *de facto*, considérée comme chef de ménage assujetti à la taxe régionale.

Pourtant, ni l'ordonnance, ni ses travaux parlementaires ne semblent permettre à l'administration des Finances de restreindre ainsi la définition pouvant être lue de la notion de « ménage » aux seules indications du Registre national.

Au contraire même, il découle précisément du rapport parlementaire fait au nom de la commission des Finances du Parlement en prémisses au vote de l'ordonnance du 23 juillet 1992 que, concernant la définition exacte de ménage et la façon dont sera établie la liste de ces ménages :

« Le Ministre répond que la définition est large : la vie en commun est le critère. L'administration fera la liste sur la base du registre national, le registre des communes (ré-

stelling van het gezin, uitgereikt door het gemeentebestuur, geëist worden. ».

In de parlementaire werkzaamheden en de besprekking van het ontwerp van ordonnantie – dat de bedoeling van de wetgever exact verwoordt – wordt de lezing van dit artikel als volgt aangevuld :

« Voor de toepassing van deze ordonnantie wordt het begrip « gezin » ruim gedefinieerd, zoals blijkt uit de bewoordingen van de tweede alinea. Dat betekent met name dat samenwonenden als behorend tot één gezin worden beschouwd. Hetzelfde geldt voor de dienstboden, voor zover zij daadwerkelijk en duurzaam verblijven in de woning van het gezin waar zij dienen. Het voorleggen van een certificaat met betrekking tot de gezinssamenstelling dient te worden beschouwd als een bewijsmiddel ten dienste van de belastingplichtige. [...] » (2).

Overeenkomstig het algemene rechtsbeginsel van de strikte interpretatie van de wetten betreffende de belasting en het fiscaal wettelijkheidsbeginsel, kan er geen sprake zijn van een ruimere of meer beperkende toepassing, inzonderheid ten nadele van de belastingplichtige.

Men kan echter alleen maar vaststellen dat een voor de belastingplichtige nadelige praktijk tot stand gekomen is, te weten dat personen die – in de zin van de ordonnantie – nochtans één en hetzelfde gezin vormen, gelijktijdig worden belast.

Het is bijvoorbeeld zo dat het Gewestelijk Bestuur voor Financiën de fiscale status van een persoon thans enkel afleidt – of zelfs aanneemt – uit de gegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen, namelijk uit het feit dat die persoon al dan niet is ingeschreven als « alleenstaand persoon ». Eenieder die ingeschreven is als alleenstaande, wordt bijgevolg *de facto* beschouwd als een gezinshoofd dat gewestbelasting verschuldigd is.

Niettemin lijken noch de ordonnantie, noch de parlementaire werkzaamheden, het Bestuur van Financiën toe te laten de definitie van het begrip « gezin » aldus te beperken tot de vermeldingen van het Rijksregister.

Integendeel, uit het parlementair verslag dat namens van de Commissie Financiën van het Parlement is opgesteld vóór de stemming over de ordonnantie van 23 juli 1992, blijkt het volgende inzake de precieze definitie van het gezin en de wijze waarop de lijst van die gezinnen zal worden opgesteld :

« De Minister antwoordt dat de definitie ruim uitvalt: het in gemeenschap leven wordt als criterium vooropgesteld. Het bestuur zal de lijst opstellen op basis van het nationaal

(2) Doc. parl., A-184/1 – 1991/1992, p. 4.

(2) Parl. St., A-184/1 – 91/92, blz. 4.

sidents/non-résidents) et (3) la liste remise par les propriétaires. » (4).

Il découle, par ailleurs, des instructions générales adressées aux communes du Royaume par le Service Public Fédéral Intérieur concernant la tenue des registres de la population et, notamment, la notion de « ménage » que :

« Le ménage est constitué, soit par une personne vivant habituellement seule, soit par deux ou plusieurs personnes, qui unies ou non par des liens de parenté, occupent habituellement un même logement et y vivent en commun. [...] »

Le fait d'avoir une vie commune doit être considéré comme le critère décisif pour déterminer si des personnes constituent ou non un ménage. Ce critère peut être cerné grâce à des éléments de fait (disposition des lieux, factures de téléphone, relevés de consommation énergétique, mentions du bail, etc.). [...] »

L'absence de vie commune se traduit par la constatation qu'une personne constitue un ménage isolé. » (5).

Pour les auteurs de la présente proposition :

Premièrement, il ne peut purement et simplement être présumé, des seules mentions faites au Registre national, de l'existence ou non d'un ménage de fait. Que celui-ci doit être constaté *in concreto* ou, à tout le moins, que le contribuable puisse établir l'existence d'un tel ménage par la production de tout document probant de cet état. Que l'éventualité d'une présomption ne pourrait que favoriser le contribuable, sans préjudice cependant de possibilités pour l'administration fiscale de renverser celle-ci.

Deuxièmement, il n'est guère conforme tant au principe de bonne administration qu'à celui de transparence administrative, que découle un statut fiscal personnel de la seule absence ou non d'une déclaration de ménage faite auprès des autorités communales. Que d'aucun texte d'ailleurs ne semble découler l'obligation pour des cohabitants de faire ayant une « vie commune » au sein d'un même bien et contribuant, le cas échéant, aux charges de celle-ci de se déclarer administrativement comme tel auprès des autorités communales. Que, par ailleurs, ce statut peut fort bien être différent de celui annuellement déclaré auprès de l'administration fiscale fédérale dans le cadre de l'Impôt sur les Personnes Physiques.

(3) Nous soulignons.

(4) Doc. parl., A-183/2 – 1991/1992, p. 39.

(5) SPF Intérieur, *Instructions générales concernant la tenue des registres de la population*, 6 avril 2008 (version coordonnée : 27 avril 2007), p. 11.

register, het gemeentelijk register (inwoners/niet-inwoners) en (3) de lijst die door de eigenaars zal worden bezorgd. » (4).

De algemene onderrichtingen die de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken de gemeenten van het Koninkrijk heeft gestuurd inzake het houden van bevolkingsregisters en, inzonderheid, inzake het begrip « gezin », stellen bovendien dat :

« Het gezin bestaat uit hetzij een persoon die gewoonlijk alleen leeft, hetzij uit twee of meer personen die, al dan niet door verwantschap aan elkaar verbonden, gewoonlijk in één en dezelfde woning verblijven en er samenleven. [...] »

Samenleven moet beschouwd worden als het beslissend criterium om te bepalen of personen al dan niet een gezin vormen. Dat criterium kan afgebakend worden dank zij feitelijke elementen (inrichting van de plaatsen, telefoonrekeningen, staten van energieverbruik, huurvermeldingen enz ...).

Het niet samenleven wordt vertaald in de vaststelling dat een persoon een apart gezin vormt. » (5).

De indieners van dit voorstel benadrukken volgende zaken :

Ten eerste, mag men, louter op basis van de vermeldingen in het Rijksregister, niet zomaar veronderstellen dat er al dan niet een feitelijk gezin bestaat. Dat moet in concreto vastgesteld worden of de belastingplichtige moet tenminste kunnen aantonen dat een dergelijk gezin bestaat door het voorleggen van een document dat zulks bewijst. Een mogelijk vermoeden zou de belastingplichtige alleen maar bevoordelen, zonder evenwel afbreuk te doen aan de mogelijkheden die de belastingdienst heeft om dat vermoeden te weerleggen.

Ten tweede, strookt het zeker niet met het principe van goed bestuur of van transparantie van bestuur dat een persoonlijk fiscaal statuut enkel gebaseerd is op het al dan niet ontbreken van een aangifte van gezin bij het gemeentebestuur. Uit geen enkele tekst blijkt trouwens de verplichting voort te vloeien voor de feitelijk samenwonenden die « samen leven » in hetzelfde goed en, in voorkomend geval, bijdragen tot de lasten ervan, om daarvan administratieve aangifte te doen bij het gemeentebestuur. Dat statuut kan overigens sterk verschillen van het statuut dat jaarlijks aangegeven wordt bij het federale fiscale bestuur in het kader van de personenbelasting.

(3) Wij benadrukken.

(4) Parl. St., A-183/2 – 91/92, blz. 39.

(5) FOD Binnenlandse Zaken, *Algemene onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters*, 6 april 2008 (gecoördineerde versie : 27 april 2007), blz.11.

Troisièmement, la pratique ayant actuellement cours au sein de l'administration fiscale régionale est, à l'évidence, contraire aux intentions affirmées tant par l'Exécutif régional, dépositaire du projet d'ordonnance initial, que par le législateur régional.

Enfin, cette pratique ne tient particulièrement pas compte des changements constatés en Région bruxelloise en termes de modes d'habitabilité alors qu'un grand nombre de « ménages » bruxellois se compose aujourd'hui de cohabitants de fait ayant – pour motif économique essentiellement – choisi de vivre en communauté au sein d'un même bien.

On relèvera, à ce sujet, qu'en une décennie, le nombre déduit de « chefs de ménage » a étonnamment connu une augmentation bien plus importante que celle de la population bruxelloise⁽⁶⁾, caractérisée pourtant par un taux de natalité particulièrement élevé. Nous aurions, néanmoins, logiquement dû constater un taux de croissance plus faible du nombre de ménages. Or tel n'est pas le cas.

Dès lors, souhaitant protéger les droits des contribuables bruxellois, d'une part, et restaurer la sécurité juridique du processus de perception de l'impôt ici visé, d'autre part, les auteurs de la présente proposition souhaitent :

- rappeler le principe antérieur d'une imposition unique par immeuble ou partie d'immeuble, et de consacrer l'impossibilité pour l'administration fiscale régionale d'enrôler plus d'une fois la taxe pour une résidence;
- inclure au texte même de l'ordonnance la possibilité pour tout contribuable de faire état de l'existence ou non d'une vie commune – et dès lors d'un ménage – soit par la production d'un certificat de composition de ménage délivré par l'administration communale, soit par la production de documents probants de cet état. Une liste des documents admissibles pouvant être établie par le Gouvernement;
- conformément aux principes de droit administratif, aménager le droit à la contestation du statut fiscal de contribuable par une plus grande publicité des voies de recours et par la suspension des délais de sanction dès l'introduction d'une telle contestation;
- éviter le dépôt d'une proposition d'ordonnance interprétative dont le vote viendrait donner une portée rétroactive particulièrement critique pour les finances régionales.

Ten derde, is de praktijk die thans binnen het gewestelijke fiscale bestuur heerst, vanzelfsprekend in strijd met de intenties van zowel de gewestregering, die het oorspronkelijke ontwerp van ordonnantie heeft ingediend, als van de gewestelijke wetgever.

Tot slot, houdt die praktijk in het bijzonder geen rekening met de in het Brussels Gewest vastgestelde veranderingen inzake samenlevingsvormen. Een groot aantal Brusselse « gezinnen » bestaat vandaag uit feitelijk samenwonenden die – vooral om economische redenen – ervoor gekozen hebben om in hetzelfde goed samen te wonen.

In dat verband, dient erop gewezen te worden dat, op tien jaar tijd, het aantal « gezinshoofden » eigenaardig genoeg een veel sterkere stijging gekend heeft dan de Brusselse bevolking⁽⁶⁾, die nochtans gekenmerkt wordt door een bijzonder hoog geboortecijfer. Wij hadden evenwel logischerwijze een beperktere toename van het aantal gezinnen moeten vaststellen. Dat is echter niet het geval.

Vanuit een streven om enerzijds de rechten van de Brusselse belastingplichtigen te beschermen en anderzijds de rechtszekerheid van de procedure voor de inning van de hier bedoelde belasting te herstellen, wensen de indieners van dit voorstel :

- te herinneren aan het vroegere principe van de één enkele heffing per gebouw of deel van een gebouw en de onmogelijkheid te bevestigen voor het gewestelijke fiscale bestuur om meer dan een maal de heffing op een verblijfplaats te inkohieren;
- in de tekst zelf van de ordonnantie de mogelijkheid voor iedere belastingplichtige op te nemen om het al dan niet bestaan van een gemeenschappelijk leven – en dus van een gezin – aan te tonen door het voorleggen van een door het gemeentebestuur afgegeven attest van gezinssamenstelling, of door het voorleggen van stukken welke die staat bewijzen. De Regering mag een lijst met geldige stukken opstellen;
- overeenkomstig de principes van het administratief recht, het recht op betwisting van het fiscaal statuut van de belastingplichtige te regelen door een betere bekendmaking van de rechstmiddelen om beroep in te stellen en door de opschatting van de termijn voor de bestraffing zodra een betwisting wordt ingediend;
- te voorkomen dat een voorstel van interpretatieve ordonnantie ingediend wordt die na goedkeuring terugwerkende kracht zou hebben, wat bijzonder schadelijk zou zijn voor de gewestelijke financiën.

(6) Evolution du nombre de chefs de ménage de 459.043 (1998) à 515.683 (2009), soit + 12,3 %. Evolution de la population de 953.175 (1998) à 1.048.491 (2009), soit + 9,9 %; *Doc. Parl.*, BQR n° 49, p. 66 et s.

(6) Evolutie van het aantal gezinshoofden van 459.043 (1998) tot 515.683 (2009), of + 12,3 %. Evolutie van de bevolking van 953.175 (1998) tot 1.048.491 (2009), of + 9,9 %. *Parl. Stuk*, BVA, nr. 49, blz. 66 e.v.

Commentaire des articles

Article premier

Cet article ne nécessite aucun commentaire.

Article 2

La présente modification vise à instaurer la possibilité légale, pour le contribuable bruxellois, d'invoquer l'existence d'un ménage par la production de documents étant manifestement l'existence de celui-ci (bail locatif, contribution réelle aux charges de la vie commune, disposition des lieux, etc.). Le Gouvernement peut, sans préjudice de l'effectivité de cette possibilité, arrêter une liste des documents pouvant être invoqués.

Article 3

La présente modification vise à introduire, sur l'extrait de rôle transmis au contribuable bruxellois ou sur tout autre document enjoignant le paiement de la taxe, une mention claire des recours pouvant être introduits. L'un de ceux-ci consiste en la possibilité d'invoquer l'existence d'un ménage, comme visé précédemment.

Article 4

La présente modification vise à suspendre les délais prévus aux fins de l'exécution forcée de la taxe, ce dès l'introduction de l'une des formes de recours.

Article 5

Cet article ne nécessite aucun commentaire.

Vincent DE WOLF (F)
 Emmanuel DE BOCK (F)
 Viviane TEITELBAUM (F)

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel lokt geen enkele commentaar uit.

Artikel 2

De wijziging strekt ertoe voor de Brusselse belastingplichtige de wettelijke mogelijkheid in te voeren om zich te beroepen op het bestaan van een gezin door het overleggen van documenten die het bestaan ervan duidelijk staven (huurovereenkomst, reële bijdrage in de kosten van het samenleven, plaatsinrichting enz.). Onverminderd die mogelijkheid, kan de Regering een lijst vaststellen van de documenten waarop men zich kan beroepen.

Artikel 3

De wijziging strekt ertoe op het aanslagbiljet dat aan de Brusselse belastingplichtige wordt gezonden of op een ander document dat hem tot betaling van de belasting aamannt, duidelijk te vermelden welke beroepen kunnen worden ingesteld. Een van de beroepsmiddelen is het voorleggen van stukken die het bestaan van een gezin bewijzen, zoals hierboven vermeld.

Artikel 4

De wijziging strekt ertoe de termijnen voor de gedwongen betaling van de belasting te schorsen, zodra een van de mogelijke beroepen wordt ingesteld.

Artikel 5

Dit artikel lokt geen enkele commentaar uit.

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**modifiant l'ordonnance
du 23 juillet 1992 relative
à la taxe régionale à charge
des occupants d'immeubles bâties et
de titulaires de droits réels
sur certains immeubles**

Article 1^{er}

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

Dans l'article 3, § 1^{er}, a), de l'ordonnance du 23 juillet 1992 relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâties et de titulaires des droits réels sur certains immeubles, l'alinéa 3 est remplacé comme suit :

« En cas de contestation, l'état de vie commune est établi soit par la production d'un certificat de composition de ménage délivré par l'administration communale, soit par la production de documents probants de cet état. Une liste des documents admissibles peut être établie par le Gouvernement. ».

Article 3

Dans l'article 12, § 1^{er}, l'alinéa 4 est remplacé comme suit :

« Les rôles mentionnent :

1. *le nom de la Région;*
2. *le nom, les prénoms et l'adresse du redevable de la taxe;*
3. *une référence à la présente ordonnance;*
4. *le montant de la taxe et le fait qui en justifie l'exigibilité;*
5. *l'exercice;*
6. *le numéro de l'article;*
7. *la date de l'exécutoire;*
8. *les voies de recours. ».*

Article 4

Dans l'article 12, il est ajouté un § 7 rédigé comme suit :

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**tot wijziging van de ordonnantie
van 23 juli 1992 betreffende
de gewestbelasting ten laste van bezetters
van bebouwde eigendommen en
houders van een zakelijk recht
op sommige onroerende goederen**

Artikel 1

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

In artikel 3, § 1, a), van de ordonnantie van 23 juli 1992 betreffende de gewestbelasting ten laste van bezetters van bebouwde eigendommen en de houders van een zakelijk recht op sommige onroerende goederen, wordt het derde lid als volgt vervangen :

« In geval van betwisting, wordt het samenleven aangetoond door het overleggen van een attest betreffende de samenstelling van het gezin, uitgereikt door het gemeente-bestuur, of door het overleggen van bewijsstukken die het samenleven aantonen. De Regering kan een lijst van de aanvaardbare documenten opstellen. ».

Artikel 3

In artikel 12, § 1, wordt het vierde lid als volgt vervangen :

« De kohieren vermelden :

1. *de naam van het Gewest;*
2. *de naam, de voornamen en het adres van de belastingplichtige;*
3. *een verwijzing naar deze ordonnantie;*
4. *het bedrag van de belasting en het feit dat de opeisbaarheid rechtvaardigt;*
5. *het belastingjaar;*
6. *het nummer van het artikel;*
7. *de datum van uitvoerbaarverklaring;*
8. *de middelen om beroep in te stellen. ».*

Artikel 4

Aan artikel 12, wordt een § 7 toegevoegd, luidend als volgt :

« Toute contestation dans la perception de la taxe, laquelle doit être adressée par écrit aux fonctionnaires visés à l'article 11, § 1^{er}, suspend les délais visés au présent article. ».

Article 5

La présente ordonnance entre en vigueur au 1^{er} janvier de l'année de sa publication au *Moniteur belge*.

Vincent DE WOLF (F)
Emmanuel DE BOCK (F)
Viviane TEITELBAUM (F)

« Betwistingen van de inning van de belasting moeten schriftelijk gericht worden tot de in artikel 11, § 1 bedoelde ambtenaren en schorsen de termijnen vervat in dit artikel. ».

Artikel 5

Deze ordonnantie treedt in werking op 1 januari van het jaar waarin ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

0111/4992
I.P.M. COLOR PRINTING
☎ 02/218.68.00