

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, des Finances, du Budget, de l'Energie et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale, le 23 juillet 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'ordonnance "relative à la taxe régionale sur l'inoccupation", a donné le 18 novembre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 23 juli 1996 door de Minister van Economie, Financiën, Begroting, Energie en Externe Betrekkingen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ordonnantie "betreffende de Gewestbelasting op de leegstand", heeft op 18 november 1996 het volgend advies gegeven :

Observations générales.

1. On peut lire dans l'exposé des motifs :

"Des immeubles qui sont inoccupés pendant un certain temps deviennent en général des taudis, ce qui diminue la valeur des immeubles avoisinants et gâche l'esthétique. Des quartiers sinistrés accentuent en outre le sentiment d'insécurité du citoyen et inspirent au vandalisme, à des pratiques peu hygiéniques et à la criminalité.

L'instauration d'une taxe sur l'inoccupation a pour objectif, hormis des recettes supplémentaires, de contribuer à l'embellissement de la ville. Une telle taxe incitera en effet les propriétaires à la rénovation et à remettre leur bien sur le marché immobilier".

Cependant, l'article 3 de l'ordonnance en projet laisse supposer que tout immeuble bâti, inoccupé ou inexploité, bien que régulièrement entretenu, est soumis à la taxe.

Il y a une contradiction entre le projet qui instaure la taxe à percevoir sur tout immeuble inoccupé et l'exposé des motifs qui prévoit que la taxe est établie afin de lutter contre les taudis.

Des raisons de convenance personnelle, l'encadrement strict de la durée des baux, ... peuvent conduire le propriétaire à décider que l'inoccupation ou la non-exploitation est une solution temporairement préférable, en dehors de toute intention spéculative.

.../...

Que dire alors du propriétaire qui chercherait vainement à louer l'immeuble, alors qu'il offre le bien en location à un prix normal par rapport à l'état du marché locatif ?

Une question analogue se posera avec plus d'acuité encore lorsque l'occupation ou l'exploitation du bien, parce qu'elle ne relèverait ni de la "résidence" ni du lieu de l'exercice d'une "activité professionnelle" (article 3 de l'ordonnance), ne permettra d'échapper à la taxation (exemple : locaux de réunion d'une association, etc.).

Il convient de limiter le champ d'application du projet, afin que ne soient taxés que les immeubles inoccupés ou inexploités qui ne satisfont pas aux conditions de confort et d'hygiène indispensables, ce qui rendra la disposition en projet proportionnelle au but exprimé dans l'exposé des motifs.

L'atteinte que porte la taxe au droit de propriété tel que défini par l'article 544 du Code civil, n'est admissible que s'il s'agit d'inciter le propriétaire à rénover son immeuble, et non de taxer les immeubles en bon état.

2. La portée limitée, en pratique, de l'abrogation envisagée à l'article 20 de l'ordonnance en projet a été décrite comme suit par le fonctionnaire délégué :

"L'article 20 du projet d'ordonnance prévoit que les articles 30, 2°, et 33 à 36 de l'ordonnance du 13 avril 1995 relative au réaménagement des sites

.../...

d'activité économique inexploités ou abandonnés sont abrogés.

L'article 44 de l'ordonnance du 13 avril 1995 mentionnée ci-dessus prévoit que le Gouvernement fixe la date à laquelle l'ordonnance entre en vigueur. Un arrêté relatif à l'entrée en vigueur n'a jamais été pris.

A l'heure actuelle, il n'existe aucun arrêté prévoyant des dispositions d'exécution de cette ordonnance.

Par conséquent, il n'a jamais été créé de droits ou d'obligations à l'égard des personnes auxquelles s'applique cette ordonnance".

La sécurité juridique suppose un minimum de prévisibilité. Les agents économiques qui auraient pris certaines décisions en se fondant sur l'entrée en vigueur prochaine des dispositions qui sont en voie d'être abrogées - l'instauration de la taxe annuelle sur les sites d'activité économique inexploités ou abandonnés - ont vu leurs prévisions déjouées.

La réitération de pareille anomalie doit être évitée, autant que possible. C'est pourquoi, l'exposé des motifs du projet présentement examiné devrait faire apparaître que les moyens nécessaires à l'application immédiate de la nouvelle taxe dans toute la Région sont réunis.

3. Il n'est pas clair si l'intention des auteurs du projet est d'exclure du champ d'application de l'ordonnance en projet les biens inoccupés ou inexploités apparte-

.../...

nant aux pouvoirs publics. Il serait contraire au principe d'égalité des citoyens devant l'impôt de prévoir que les immeubles inoccupés appartenant à des pouvoirs publics (par exemple des C.P.A.S.) échapperaient au champ d'application de la perception de la taxe.

Le projet devrait également préciser qu'en ce qui concerne les immeubles communaux, seuls des fonctionnaires régionaux peuvent procéder aux constatations prévues et à l'établissement de la taxe (article 4, § 3, alinéa 2, et article 15, § 1er).

Observations particulières.

Article 3.

L'immeuble bâti "partiellement inoccupé ou in-exploité" est défini comme celui "dont au moins un étage (...) n'est plus occupé ou exploité (...) et ce pour sa totalité".

Invité à vérifier que cette expression n'allait pas susciter des difficultés d'application, le fonctionnaire délégué a fourni les explications suivantes :

"En ce qui concerne l'article 3, b, (inoccupation d'une partie d'immeuble), il peut arriver qu'un étage d'une habitation unifamiliale présente des signes de délabrement tels que l'administration peut présumer qu'il n'est pas occupé. Il y aura toutefois également lieu à taxation dans d'autres cas, lorsqu'il peut être

.../...

constaté que, par exemple, un étage réservé à un commerce ou un autre étage est vide.

Par 'immeuble bâti', il convient d'entendre un bâtiment ou une habitation qui doit être considéré comme un ensemble distinct. Les renseignements du cadastre (les matrices cadastrales) constituent à cet effet une indication importante. Ainsi, il est possible qu'un étage comporte plusieurs immeubles bâtis, au sens de l'ordonnance. Tel sera notamment le cas dans un immeuble à appartements, où il existe plusieurs appartements distincts par étage. Chaque appartement distinct sera alors considéré comme un immeuble bâti, dont l'inoccupation devra être appréciée au sens de l'article 3, a.

L'article 3, b, vise l'immeuble bâti, dont un étage au moins n'est ni occupé, ni exploité. Compte tenu de la portée de la notion "immeuble bâti", il est par conséquent exclu qu'il existe plusieurs habitations distinctes à l'étage, au sens de l'article 3, b."

L'explication du fonctionnaire délégué est contraire, à la fois, à la disposition en projet et à l'exposé des motifs. Par ailleurs, cette explication démontre la nécessité de corriger le texte.

Article 4.

Si l'article 3 définit l'inoccupation et l'inexploitation, l'article 4 introduit un régime de présomption juris tantum en cette matière, au départ de la constatation d'indices qui peuvent être "tout élément de fait ou de droit". L'imprécision de la formule a été atténuée par l'énoncé des exemples suivants, donnés par le fonctionnaire délégué :

.../...

"Ces indices peuvent ressortir entre autres de constatations de visu ou d'éléments juridiques. Citons, à titre d'exemples, le fait qu'aucune personne ne serait inscrite à cette adresse dans les registres de la population ou qu'une habitation ne serait pas indiquée comme seconde résidence, ou que le bâtiment ne serait pas raccordé à des équipements utilitaires. Les éléments figurant dans des inventaires communaux ou dans les inventaires établis dans le cadre de l'arrêté d'exécution de l'article 179 de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme entrent également en considération".

Si l'imprécision de la formule est atténuée en ce qui concerne les éléments de droit, elle ne l'est guère en ce qui concerne les constatations visuelles. L'exposé des motifs doit énoncer des exemples de ces constatations en se référant au but poursuivi par l'ordonnance en projet qui est celui de la lutte contre les taudis, voire l'inoccupation des immeubles. Il y a lieu de se référer à l'observation générale n° 1.

Article 5.

En son article 5, paragraphe 1er, alinéa 3, l'ordonnance, par un emprunt à l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, ainsi qu'à certains règlements communaux, tend à accélérer la constatation de l'inoccupation ou de l'inexploitation.

La disposition en projet doit se comprendre en ce sens que, si un constat est effectué et notifié en application de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme et que l'immeuble figure

.../...

dans l'inventaire, ce constat vaut la première notification pour l'application du présent projet.

Le fonctionnaire délégué justifie cette assimilation de la manière suivante :

"Ces constats sont analogues à ceux prévus par l'ordonnance, étant donné qu'ils concernent la même matière. En vertu de l'article 5, § 1er, alinéa 3, ils sont dès lors assimilés à la première notification. Aucune implication fiscale directe n'est liée à ces constats.

La seconde notification, à laquelle sont liées l'inscription dans l'inventaire et partant la débiton de la taxe, doit évidemment être faite sous pli recommandé au redevable, conformément aux dispositions de l'article 5, § 1er, alinéa 2. Il va de soi que, conformément à l'article 5, § 2, le redevable peut contester l'exactitude tant du premier constat (sur la base de l'ordonnance organique de l'urbanisme, ou sur la base des règlements communaux) que du second. Les droits des redevables concernés sont ainsi intégralement protégés".

Ce point de vue est contestable dans la mesure où les notions d'"inoccupation" et d'"inexploitation", au sens d'une part de l'ordonnance en projet (1), d'autre part de l'ordonnance du 29 août 1991, ou des règlements communaux, ne concordent pas.

Dès lors, le contribuable risque de se trouver dans une situation inégale suivant que son immeuble fait l'objet des deux constats visés à l'article 4, § 1er, a), ou d'un

(1) Article 3, a).

constat dit équipollent. En effet, les fondements de la taxe peuvent être différents d'un cas à l'autre.

Article 7.

Au paragraphe 3, on écrira :

"§ 3. Les immeubles sont rayés d'office de l'inventaire ...".

Article 10.

L'article 10 en ses paragraphes 2 et 3, instaure des amendes administratives.

Il serait en tout cas recommandable que l'administré soit clairement informé du droit qu'il a de contester l'amende et que cette information soit obligatoire, en vertu de l'ordonnance, dans le chef de l'administration.

Article 11.

1. En son paragraphe 1er, le texte français vise des "niveaux" alors que le paragraphe 3 prend en considération des "étages", comme le fait du reste l'article 3, in fine, du projet d'ordonnance.

.../...

Ces différences ont été commentées et corrigées comme suit par le fonctionnaire délégué :

"La notion d'"étage" employée à l'article 3 et celle de "niveau" utilisée à l'article 11, § 1er, dernier alinéa, ont la même signification. A l'article 11, qui détermine le calcul de la taxe, la notion de "niveau" est employée pour préciser que le rez-de-chaussée est pris en considération dans le calcul de la taxe, lorsque le bâtiment est entièrement vide.

Dans le texte français de l'article 11, § 3, les mots "total d'étages" seront remplacés par les mots "de niveaux".

Il y a lieu d'examiner si le texte néerlandais doit être corrigé en ce sens.

2. L'article 11 du projet instaure deux modes de calcul différents de la taxe : selon le "mètre courant de façade" ou selon le "mètre carré de superficie bâtie".

Le fonctionnaire délégué a justifié la coexistence de ces deux méthodes et son caractère juridiquement admissible comme suit :

"Le principe fondamental figure à l'article 11, § 1er. La taxe est calculée en fonction de la largeur de la façade (la plus grande) adjacente (c'est-à-dire parallèle) à la voirie. Sont visés ici tant les immeubles en construction continue que les immeubles en construction dégagée : tous deux ont en effet une façade adjacente à la voirie.

Par dérogation à l'article 11, § 1er, l'article 11, § 2, dispose que pour les immeubles bâtis qui ne touchent à aucune rue, la taxe doit être calculée en

.../...

fonction de la superficie bâtie : il s'agit par conséquent de bâtiments enclavés.

Par conséquent, les deux dispositions concernent manifestement des situations distinctes. La distinction entre les deux est objective et raisonnable, compte tenu de l'objectif de la taxe. Le caractère perturbateur d'un bâtiment vide adjacent à la rue est en effet déterminé de manière adéquate en fonction de la longueur de la façade qui est parallèle à la rue. Ce caractère s'aggravera avec la longueur de cette façade : l'application de l'article 1, § 1er, a pour conséquence que la taxe augmente dans la même mesure.

En ce qui concerne le caractère perturbateur d'un bâtiment enclavé, l'étendue de la superficie bâtie constitue un critère plus adéquat que la longueur d'une façade. Il résulte en effet de la définition du bâtiment enclavé que pareil immeuble n'a pas de façade adjacente à la voirie, ce qui implique que ce critère est sans pertinence. Le critère de l'étendue de la superficie bâtie de pareil immeuble, en revanche, ne manque pas de pertinence, étant donné qu'il donne une image claire de l'ampleur de l'inoccupation qui en principe n'est pas (directement) visible à partir de la voirie".

Les justifications avancées renforcent ou confirment l'hypothèse que l'immeuble inoccupé ou inexploité est nécessairement un taudis; il est renvoyé à cet égard à l'observation générale n° 1.

L'explication doit être appuyée par des exemples concrets et ceux-ci doivent être énoncés dans l'exposé des motifs.

Article 14.

1. En raison de la lecture combinée de l'article 2, alinéa 2, et l'article 7, § 1er, alinéa 2, le a) doit être supprimé.

2. Aux b) et e), la phrase finale n'est pas claire : les quatre exercices doivent-ils être consécutifs ?

3. Selon l'article 14, c), la taxe n'est pas due si l'inoccupation ou la non-exploitation de l'immeuble bâti est due à un cas de force majeure.

A cet égard, le fonctionnaire délégué a répondu dans les termes suivants :

"Le cas de force majeure peut être défini comme étant un événement soudain et imprévisible qui s'est produit en dehors de la volonté du redevable.

A titre d'exemple, citons le cas d'un incendie volontaire ou non; dans le premier cas, l'incendie ne peut, évidemment, avoir été provoqué par le redevable.

Un autre exemple serait le cas d'une décision de l'autorité publique qui aurait eu une influence déterminante sur la survenance de l'inoccupation et où le redevable n'aurait commis aucune faute. Ainsi, il a été admis dans la pratique des règlements communaux en matière d'inoccupation que la décision du gouvernement régional d'instaurer un moratoire sur la construction d'hôtels, constituait un cas de force majeure pour les redevables".

.../...

Cette réponse n'est pas admissible, parce qu'elle va à l'encontre de la notion même de la force majeure. Celle-ci est, en effet, indépendante de la volonté du débiteur et l'exonération doit jouer aussi longtemps que perdure la force majeure.

En conséquence, la seconde phrase du c) doit être omise.

4. En vertu de l'article 14, e), les sociétés immobilières de service public agréées, jouiront d'une exonération qui pourrait s'étendre sur six exercices.

Le fonctionnaire délégué à justifié comme suit l'allongement du délai - qui offre un contraste frappant avec les délais accordés aux redevables ordinaires :

"L'exonération prévue à l'article 14, e), en cas d'inoccupation de logements sociaux constitue une exonération figurant dans de nombreux règlements relatifs à l'inoccupation et qui s'inspire de considérations relevant de la politique sociale. L'exonération est justifiée par le fait que ces sociétés sont chargées d'une mission particulière, à savoir le logement de personnes moins favorisées.

Les sociétés de logement social peuvent participer à la rénovation de quartiers, menée sur la base de plans quadriennaux. L'intention est donc de leur donner, à côté des quatre années nécessaires à l'exécution, un délai complémentaire de deux ans, qui est requis pour la préparation et l'établissement des plans".

Les considérations reproduites ci-dessus sont transposables, mutatis mutandis, au bénéfice des redevables autres que les sociétés immobilières. Le délai d'exonération accordé aux sociétés immobilières de service public viole, dès lors, le principe d'égalité.

Il est, enfin, fait référence à l'observation générale n° 1 d'autant que l'objet social de ces sociétés est de mettre des immeubles à la disposition des plus démunis, ce qui implique de veiller en permanence à l'occupation de ces immeubles.

Article 15.

1. Quant à la force probante des procès-verbaux, le fonctionnaire délégué a précisé qu'il s'agissait de procès-verbaux ayant valeur de simples informations, en faisant référence à 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.

Cette précision mérite d'être inscrite dans le dispositif de l'ordonnance, d'autant que celle-ci abandonne au Gouvernement le pouvoir de régler la manière dont les constats doivent être établis (article 4, § 2).

2. En ce qui concerne l'article 15, § 1er, alinéa 2, il convient de se référer à l'observation générale n° 3.

.../...

Article 17.

Les alinéas 1er et 2 contiennent une contradiction : en effet, l'alinéa 1er prévoit que le Gouvernement statue dans les trois mois sur recours formé par le redevable, alors qu'à l'alinéa 2, il est dit que si la décision n'est pas intervenue dans le délai fixé, l'appel est réputé être rejeté.

Il est ainsi créé une condition purement potestative au profit de l'administration. La présomption de rejet est d'autant plus inadmissible, qu'en vertu de l'alinéa 3, l'appel est non suspensif quant au paiement de la taxe.

L'alinéa 2 doit être modifié en considérant qu'à défaut de décision dans le délai de 3 mois, l'appel est réputé fondé.

Observations sur la rédaction du texte.

1. L'ensemble du texte est rédigé d'une façon particulièrement inélégante et lourde.

La rédaction d'un certain nombre de dispositions est même si négligée qu'elles en deviennent confuses. C'est le cas en particulier des articles 3, a), 4, § 2, et 10, § 1er.

.../...

2. Dans le texte français, il faut évidemment éliminer tous les solécismes comme "dont question" (article 4, § 1er) ainsi que les termes impropres, et d'ailleurs peu clairs, comme "force de constat" (article 4, § 4), vague amalgame des notions de "force de chose jugée" et de "force probante". Il faut éviter aussi de désigner un notaire comme un "fonctionnaire instrumentaire" car un notaire n'est pas un fonctionnaire mais un officier public et il n'est pas instrumentaire même s'il est appelé à dresser des actes que l'on appelle "instruments".

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte des observations qui sont faites dans la version néerlandaise du présent avis.

3. De façon plus générale, il faut veiller à la concision; un moyen d'y parvenir est d'utiliser des termes plus propres, ainsi par exemple, le terme "bâtiment" est le mot exact pour désigner l'"immeuble bâti", constamment utilisé dans le projet.

Observations finales.

1. Un article ne se divise en paragraphes que lorsqu'au moins l'un de ceux-ci comprend plusieurs alinéas. Dans le cas contraire, la division en alinéas suffit (article 6 du projet).

.../...

2. La première division d'une phrase est le 1^o, 2^o, ... Cette division peut à son tour être divisée en a), b), ... (articles 3, 4 et 14 du projet).

3. L'usage veut que, dans le texte français, l'on écrive "Chapitre premier", "Section première", ... en toutes lettres. De même, les premières divisions s'indiquent par des chiffres ordinaux ("Chapitre premier", "article 1er", "§ 1er", ...), tandis que les divisions suivantes s'indiquent par des chiffres cardinaux, romains pour les divisions supérieures à l'article ("Chapitre II", "Section II", ...), arabes à partir de l'article ("article 2", "alinéa 2", ...).

Dans le texte néerlandais, la numérotation des sections devrait se faire en chiffres romains.

Algemene opmerkingen.

1. In de memorie van toelichting staat te lezen :

"Gebouwen die lange tijd leegstaan verkrotten doorgaans, hetgeen een minderwaarde aan de aanpalende gebouwen geeft en het esthetisch uitzicht bederft. Bovendien voedt het desolate uitzicht van bepaalde buurten het onveiligheidsgevoel bij de burger en inspireert het tot vandalisme, onhygiënische praktijken en criminaliteit.

De invoering van een leegstandsbelasting beoogt, naast een budgettaire meeropbrengst, de verfraaiing van het stadsbeeld. Het zal de eigenaars aansporen tot renovatie en het opnieuw op de markt brengen van verwaarloosde panden".

Artikel 3 van de ontworpen ordonnantie wekt echter de indruk dat elk "bebouwd (lees : gebouwd) onroerend goed dat noch bewoond, noch geëxploiteerd" wordt, ook al wordt het geregeld onderhouden, in die belasting valt.

Het ontwerp, waarbij een belasting wordt ingesteld die op elk leegstaand onroerend goed wordt geheven, is in tegenspraak met de memorie van toelichting, waarin wordt bepaald dat de belasting wordt ingevoerd ter bestrijding van de verkrotting.

Redenen van persoonlijke aard, de strikte bepalingen in verband met de duur van de huurcontracten, ... kunnen de eigenaar ertoe brengen te besluiten dat de niet-bewoning of het niet gebruiken van zijn gebouw als tijdelijke oplossing te verkiezen is, ook als hij geenszins speculatieve bedoelingen heeft.

.../...

Wat moet dan worden gezegd van een eigenaar die er niet in slaagt het gebouw te verhuren, hoewel hij het te huur aanbiedt tegen een normale prijs ten opzichte van de toestand van de markt van de huurpanden ?

Een soortgelijke vraag zal nog pertinentier zijn wanneer de niet-leegstand van het goed, omdat deze niets uit te staan heeft met "verblijf" of met de plaats van uitoefening van een "beroepsactiviteit" (artikel 3 van de ordonnantie), toch aanleiding zal geven tot de belasting (bij voorbeeld : vergaderlokalen van een vereniging, enz.)

De werkingssfeer van het ontwerp behoort te worden beperkt opdat alleen die leegstaande gebouwen worden belast die niet beantwoorden aan de onontbeerlijke voorwaarden van comfort en gezondheid, wat de ontworpen bepaling evenredig zal maken aan het doel dat in de memorie van toelichting is uitgedrukt.

De door de belasting gevormde aantasting van het eigendomsrecht, zoals dat in artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek is gedefinieerd, kan alleen worden aanvaard als de bedoeling voorziet de eigenaar ertoe aan te zetten zijn gebouw te renoveren, niet de gebouwen in goede staat te belasten.

2. De in feite beperkte reikwijdte van de opheffing die in artikel 20 van de ontworpen ordonnantie in het vooruitzicht wordt gesteld, is door de gemachtigde ambtenaar in de volgende bewoordingen beschreven :

.../...

"Artikel 20 van het ontwerp van ordonnantie voorziet dat de artikelen 30, 2º, en 33 tot 36 van ordonnantie van 13 april 1995 betreffende de herinrichting van de niet uitgebate of verlaten bedrijfsruimten opgeheven worden.

Artikel 44 van de hierboven vermelde ordonnantie van 13 april 1995 voorziet dat de Regering de datum bepaalt waarop de ordonnantie in werking treedt. Een besluit inzake inwerkingtreding werd nooit aangenomen.

Op dit ogenblik bestaat geen enkel besluit waarbij uitvoeringsbepalingen voorzien worden voor deze ordonnantie.

Er werden bijgevolg nooit rechten of verplichtingen gecreëerd tegenover de rechtsonderhorigen".

De rechtszekerheid vergt een minimale voorspelbaarheid. De prognoses van de economische subjecten die bepaalde beslissingen zouden hebben genomen op basis van de te verwachten inwerkingtreding van de bepalingen die weldra zullen worden opgeheven - het instellen van een jaarlijkse belasting op de niet-uitgebate of verlaten bedrijfsruimten - zijn verijdeld.

Dat weer zo abnormaal wordt gehandeld behoort voor zover mogelijk te worden voorkomen. Daarom zou uit de memorie van toelichting van het thans onderzochte ontwerp moeten blijken dat de middelen die nodig zijn om de nieuwe belasting onmiddellijk in heel het Gewest toe te passen, voorhanden zijn.

.../...

3. Het is niet duidelijk of het de bedoeling van de stellers van het ontwerp is om de leegstaande goederen die aan de overheid toebehoren, buiten de werkingssfeer van de ontworpen ordonnantie te houden. Bepalen dat leegstaande gebouwen die aan openbare overheden (bij voorbeeld OCMW's) toebehoren buiten de werkingssfeer van de belastingheffing vallen, zou strijdig zijn met het beginsel dat de burgers gelijk zijn voor de belasting.

Het ontwerp zou tevens moeten preciseren dat, wat de gemeentelijke gebouwen betreft, alleen ambtenaren van het Gewest de voorgeschreven processen-verbaal van bevinding kunnen opmaken en de belasting kunnen vestigen (artikel 4, § 3, tweede lid, en artikel 15, § 1).

Bijzondere opmerkingen.

Artikel 3.

Het gebouwd onroerend goed "dat gedeeltelijk noch bewoond noch geëxploiteerd is" wordt gedefinieerd als dat "waarvan minstens één verdieping (...) in haar geheel niet meer bewoond of geëxploiteerd is".

Nadat de gemachtigde ambtenaar verzocht was na te gaan of die uitdrukking geen moeilijkheden bij de toepassing zou doen rijzen, heeft deze de volgende uitleg gegeven :

"Wat betreft artikel 3, b (leegstand van een gedeelte van een gebouw) kan het gebeuren dat een verdieping van een eengezinswoning tekenen van verval

.../...

vertoont zodat de administratie kan vermoeden dat ze niet bewoond wordt. Maar ook in andere gevallen wanneer kan vastgesteld worden dat bv. een winkelverdieping of een andere verdieping leegstaat, zal deze tot belasting aanleiding geven.

Onder 'bebouwd onroerend goed' wordt begrepen een gebouw dat of een woning die als een afzonderlijk geheel moet beschouwd worden. Daartoe vormen de gegevens van het kadaster (de kadastrale leggers) een belangrijke indicatie. Aldus is het mogelijk dat een verdieping meerdere bebouwde onroerende goederen, in de zin van de ordonnantie, bevat. Dit zal met name het geval zijn in een complex van appartementen, alwaar er meerdere afzonderlijke appartementen per verdieping zijn. Elk afzonderlijk appartement zal dan beschouwd worden als een bebouwd onroerend goed, waaromtrent de leegstand moet worden beoordeeld in de zin van art. 3, a.

In artikel 3, b, wordt het bebouwd onroerend goed geviseerd, waarvan minstens één verdieping noch bewoond, noch geëxploiteerd is. Rekening houdende met de inhoud van het begrip 'bebouwd onroerend goed', is het bijgevolg uitgesloten dat er meerdere afzonderlijke woongelegenheden aanwezig zijn op de verdieping, zoals bedoeld in artikel 3, b".

De uitleg van de gemachtigde ambtenaar is zowel strijdig met de ontworpen bepaling als met de memorie van toelichting. Overigens toont die uitleg aan dat de tekst verbeterd moet worden.

Artikel 4.

Terwijl artikel 3 definieert wat onder onbewoonde en ongebruikte gebouwen moet worden verstaan, voert artikel 4 ter zake een *presumptio juris tantum* in op basis van de vaststelling van indiciën die uit "elk feitelijk of

.../...

juridisch element" kunnen bestaan. De onnauwkeurigheid van deze bewoordingen wordt afgezwakt door de volgende voorbeelden die de gemachtigde ambtenaar heeft gegeven :

"Deze indicieën kunnen onder meer blijken uit visuele vaststellingen of uit juridische elementen. Als bijvoorbeeld kan men aanhalen het feit dat op dat adres geen enkele persoon in de bevolkingsregisters is ingeschreven of dat een woning niet als tweede verblijfplaats werd opgegeven, of dat het gebouw niet is aangesloten op nutsvoorzieningen. Ook de gegevens opgenomen in gemeentelijke inventarissen of in de inventarissen opgemaakt in het kader van het uitvoeringsbesluit van art. 179 van de ordonnantie betreffende planning en de stedenbouw komen in aanmerking".

Terwijl de onnauwkeurigheid van de bewoordingen gemilderd wordt wat de juridische elementen betreft, is dat nauwelijks het geval wat de visuele bevindingen betreft. De memorie van toelichting moet voorbeelden van deze bevindingen vermelden en verwijzen naar het doel dat met de ontworpen ordonnantie wordt nagestreefd, namelijk de bestrijding van de verkrotting, of zelfs de leegstand van gebouwen. Er zij verwezen naar algemene opmerking nr. 1.

Artikel 5.

Artikel 5, § 1, derde lid, van de ordonnantie neemt over uit de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw en uit bepaalde gemeentelijke verordeningen en strekt ertoe de leegstand van gebouwen sneller te constateren.

.../...

De ontworpen bepaling moet zo worden verstaan dat wanneer een proces-verbaal van bevinding wordt opgemaakt en daarvan met toepassing van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw kennis wordt gegeven en het gebouw in de inventaris is opgenomen, dat proces-verbaal van bevinding geldt als de eerste kennisgeving voor de toepassing van het onderhavige ontwerp.

De gemachtigde ambtenaar rechtvaardigt die gelijkstelling op de volgende wijze :

"Deze vaststellingen zijn analoog met de vaststellingen in de ordonnantie, aangezien zij eenzelfde materie betreffen. Zij worden krachtens art. 5, § 1, lid 3, dan ook gelijkgesteld met de eerste kennisgeving. Aan deze vaststellingen worden geen directe fiscale implicaties verbonden.

De tweede kennisgeving, waaraan de opname in de inventaris is gekoppeld en bijgevolg ook de verschuldigheid van de belasting, dient uiteraard aangekend betekend te worden aan de belastingplichtige, overeenkomstig de bepalingen van art. 5, § 1, lid 2. Het spreekt voor zich dat de belastingplichtige de juistheid van zowel de eerste vaststelling (op grond van de ordonnantie van de stedenbouw, dan wel op grond van de gemeentelijke reglementen) als de tweede vaststelling kan betwisten overeenkomstig art. 5, § 2. Aldus worden de rechten van de betrokken belastingplichtigen volledig beschermd".

.../...

Dit standpunt is betwistbaar doordat de begrippen "leeg staan/onbewoond zijn" en "niet geëxploiteerd/uitgebaat worden" in de zin van de ontworpen ordonnantie (1) enerzijds en de ordonnantie van 29 augustus 1991 of de gemeentelijke verordeningen anderzijds, niet samenvallen.

Bijgevolg dreigt de belastingplichtige in een verschillende situatie te verkeren naargelang ten aanzien van zijn gebouw de beide processen-verbaal van bevinding zijn opgemaakt bedoeld in artikel 4, § 1, a), dan wel men tot een zogeheten equipollente bevinding is gekomen. De grondslagen van de belasting kunnen immers verschillen van geval tot geval.

Artikel 7.

In paragraaf 3 schrijve men :

"§ 3. De gebouwen worden ambtshalve uit de inventaris geschrapt ...".

Artikel 10.

Artikel 10, §§ 2 en 3, stelt administratieve geldboeten in.

(1) Artikel 3, a).

Het is in elk geval raadzaam dat de burger duidelijk geïnformeerd wordt over zijn recht om de geldboete te betwisten en dat het bestuur krachtens de ordonnantie verplicht is die informatie te verstrekken.

Artikel 11.

1. In de Franse tekst van paragraaf 1 spreekt men van "niveaux", terwijl in paragraaf 3 wordt gewerkt met "étages", zoals trouwens ook in artikel 3, in fine, van het ontwerp van ordonnantie wordt gedaan.

Deze verschillen zijn als volgt door de gemachtigde ambtenaar becommentarieerd en verbeterd :

"Het begrip "étage" gebruikt in artikel 3 en het begrip "niveau", gebruikt in artikel 11, § 1, laatste lid, hebben dezelfde betekenis. In artikel 11, waar de berekening van de belasting uitgelegd wordt, wordt het begrip "niveau" gebruikt om duidelijk te maken dat de gelijkvloerse verdieping meetelt in de berekening van de belasting, wanneer het gebouw volledig leeg staat.

In de Franse tekst van artikel 11, § 3, zullen de woorden "total d'étages" vervangen worden door de woorden "de niveaux".

De steller van het ontwerp behoort na te gaan of de Nederlandse tekst op basis van deze uitleg behoort te worden aangepast.

.../...

2. Artikel 11 van het ontwerp voert twee verschillende manieren in om de belasting te berekenen : "per lopende (lees : strekkende) meter gevel" of "per vierkante meter bebouwde oppervlakte".

De gemachtigde ambtenaar heeft voor het naast elkaar bestaan van deze beide methodes en voor de vraag of dat juridisch aanvaardbaar is, de volgende reden opgegeven :

"Het basisprincipe is art. 11, § 1. De belasting wordt berekend in functie van de (langste) gevelbreedte, die grenst aan de weg (d.w.z. die parallel loopt met de weg). Hieronder vallen zowel onroerende goederen in gesloten bebouwing, als onroerende goederen in open bebouwing : beiden hebben immers een gevel die grenst aan de weg.

In afwijking van art. 11, § 1, bepaalt art. 11, § 2, dat voor gebouwen die aan geen enkele straat grenzen, de belasting moet berekend worden in functie van de bebouwde oppervlakte : het betreft bijgevolg ingesloten bebouwde onroerende goederen.

Beide bepalingen betreffen bijgevolg duidelijk onderscheiden situaties. Het onderscheid tussen beiden is objectief en is, rekening houdende met het doel van de belasting, naar redelijkheid verantwoord. Het storend karakter van een leegstaand gebouw, dat aan een straat grenst, wordt immers op een adequate manier bepaald in functie van de lengte van de gevel die parallel loopt met deze straat. Het storend karakter zal stijgen naarmate deze gevel langer wordt : de toepassing van art. 11, § 1, heeft tot gevolg dat de belasting in dezelfde mate zal stijgen.

Wat betreft het storend karakter van een ingesloten gebouw is de hoegrootheid van de bebouwde oppervlakte als maatstaf meer adequaat dan de lengte van een gevel. Uit de definitie van het ingesloten gebouw, volgt immers dat een dergelijk gebouw geen gevel heeft die grenst aan de weg, waaruit volgt dat dit criterium niet relevant is. Het criterium van de

.../...

hoegrootheid van de bebouwde oppervlakte van een dergelijk gebouw is dat wel, aangezien het een duidelijk beeld geeft van de omvang van de leegstand, die in principe niet (rechtstreeks) zichtbaar is vanop de weg".

De aangevoerde redenen versterken of bevestigen de veronderstelling dat het onbewoonde of ongebruikte gebouw noodzakelijkerwijze een krot is; in dit opzicht wordt verwezen naar de algemene opmerking nr. 1.

De uitleg moet gestaafd worden met concrete voorbeelden die in de memorie van toelichting moeten worden vermeld.

Artikel 14.

1. Gelet op de in onderlinge samenhang gelezen artikelen 2, tweede lid, en 7, § 1, tweede lid, dient onderdeel a) te vervallen.

2. De laatste zin van de onderdelen b) en e) is niet duidelijk : moeten de vier belastingjaren op elkaar volgen ?

3. Volgens artikel 14, c), is de belasting niet verschuldigd wanneer "de niet-bewoning of niet-exploitatie van een bebouwd onroerend goed te wijten is aan overmacht".

.../...

Op vragen dienaangaande heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord :

"Overmacht kan omschreven worden als een plotse en onvoorzienbare gebeurtenis, die zich voordeed buiten de wil van de belastingplichtige.

Als voorbeeld kan vermeld worden een brand, al dan niet opzettelijk veroorzaakt, maar de brand mag in dit laatste geval niet veroorzaakt zijn door de belastingplichtige.

Een ander voorbeeld kan zijn een overheidsbeslissing, die een determinante invloed heeft gehad op het feit dat er leegstand is ontstaan en waarbij de belastingplichtige geen fout heeft begaan. Aldus werd in de praktijk van de gemeentelijke leegstandsreglementeringen aangenomen dat de beslissing van de Gewestregering om een moratorium op de hotelbouw in te voeren, een geval van overmacht uitmaakte voor de belastingplichtigen".

Dit antwoord kan niet worden aanvaard, aangezien het ingaat tegen het begrip overmacht zelf. Overmacht is immers onafhankelijk van de wil van de belastingschuldige en de vrijstelling moet zolang gelden als de overmacht voortduurt.

Bijgevolg dient de tweede zin van onderdeel c) te vervallen.

4. Krachtens artikel 14, e), genieten de erkende openbare vastgoedmaatschappijen een belastingvrijstelling die zich over zes belastingjaren kan uitstrekken.

.../...

De gemachtigde ambtenaar heeft de volgende reden opgegeven voor de verlenging van de termijn - die in schrill contrast staat met de termijnen die aan de gewone belastingplichtigen zijn toegestaan :

"De vrijstelling die in artikel 14, e), voorzien is in geval van leegstand van sociale woningen is een in vele leegstandsreglementeringen voorkomende vrijstelling die is ingegeven door overwegingen van sociale politiek. De vrijstelling is verantwoord door het feit dat deze maatschappijen met een bijzondere taak zijn belast, met name de huisvesting van minder begoede personen.

De sociale huisvestingsmaatschappijen kunnen participeren in de wijkrenovatie, die uitgevoerd wordt in vierjarenplannen. De bedoeling is dan ook hen, naast de vier jaren nodig voor de uitvoering, een bijkomende termijn van twee jaren te geven, die nodig is voor de voorbereiding en opmaak van de plannen".

De hiervoren weergegeven overwegingen kunnen mutatis mutandis ook ten gunste van andere belastingplichtigen dan de bouwmaatschappijen worden gebruikt. De duur van de vrijstelling die aan de openbare vastgoedmaatschappijen wordt toegestaan schendt bijgevolg het gelijkheidsbeginsel.

Er wordt ten slotte verwezen naar algemene opmerking nr. 1, te meer daar het doel van die maatschappijen erin bestaat gebouwen ter beschikking van de minstbedeelden te stellen, wat inhoudt dat zij er constant op moeten toezien dat die gebouwen bewoond worden.

.../...

Artikel 15.

1. In verband met de bewijskracht van de processen-verbaal heeft de gemachtigde ambtenaar gepreciseerd dat het gaat om processen-verbaal met de waarde van loutere inlichtingen, door te verwijzen naar 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.

Deze precisering zou in het dispositief van de ordonnantie moeten worden opgenomen, temeer daar de ordonnantie aan de Regering de bevoegdheid overlaat om te regelen hoe de processen-verbaal van bevinding worden opgemaakt (artikel 4, § 2).

2. Wat artikel 15, § 1, tweede lid, betreft, zij verwezen naar algemene opmerking nr. 3.

Artikel 17.

Het eerste en het tweede lid bevatten een contradictie : het eerste lid bepaalt immers dat de Regering binnen drie maanden na het door de belastingplichtige ingestelde beroep uitspraak doet, terwijl het tweede lid stelt dat als er binnen de gestelde termijn geen beslissing is gevallen, het beroep geacht wordt verworpen te zijn.

.../...

Aldus wordt ten gunste van het overheidsbestuur een louter potestatieve voorwaarde ingevoerd. Het vermoeden dat het beroep is verworpen, is des te onaanvaardbaarder daar het beroep krachtens het derde lid de verplichting tot betaling van de belasting niet schorst.

Het tweede lid moet zo worden gewijzigd dat bij ontstentenis van beslissing binnen de termijn van drie maanden, het beroep geacht wordt gegrond te zijn.

Opmerkingen over de redactie van de tekst.

1. De hele tekst is zeer onelegant en zwaar.

De redactie van een aantal bepalingen is zelfs zo onverzorgd dat zij onduidelijk worden. Dat is inzonderheid het geval met de artikelen 3, a), 4, § 2, en 10, § 1.

2. De Franse tekst van het ontwerp moet uiteraard worden ontdaan van alle taalfouten zoals "dont question" (artikel 4, § 1) en van de onjuiste, en overigens vrij onduidelijke, woorden zoals "force de constat" (artikel 4, § 4), dat blijkbaar een analgama is van de begrippen "force de chose jugée" (kracht van gewijsde) en "force probante" (bewijskracht). Er behoort tevens te worden vermeden een notaris aan te duiden als een "instrumenterende ambtenaar" (fonctionnaire instrumentaire), want een notaris is niet zomaar een "ambtenaar" (fonctionnaire) maar een "openbaar ambtenaar" (officier public) en het adjectief "instrumentaire" is niet op hem toepasselijk, ook al moet hij akten opmaken die in het Frans "instruments" worden genoemd.

.../...

Voorts zou in de Nederlandse tekst aan het volgende aandacht moeten worden geschonken :

- de Nederlandse terminologie van het ontwerp is niet altijd consequent, nu eens wordt gewerkt met "leegstand/inoccupation", dan weer met "niet bewoond/inoccupé".
- men vervange in het gehele ontwerp de woorden "exploitatie/geëxploiteerd" door de woorden "gebruik/gebruikt";
- de vage en ongebruikelijke uitdrukking "waarvan sprake" behoort in het gehele ontwerp te worden vervangen door passender uitdrukkingen, zoals, naargelang van het geval "genoemd in", "vermeld in", ...;
- in de verbinding "binnen de x maanden" behoort het lidwoord "de" telkens te vervallen;
- in artikel 5, § 2, in fine, schrijve men : "..., dat het gebouw in de zin van artikel 3 bewoond of gebruikt wordt.";
- in artikel 5, §§ 4 en 5, vervange men het woord "verhaal" door het woord "beroep". Deze opmerking geldt tevens voor artikel 7, § 2, tweede en derde lid;
- in artikel 5, § 6, schrijve men "..., wordt de belasting niet in het kohier ingeschreven zolang als de betwisting niet overeenkomstig § 3 afgehandeld is.";

.../...

- in artikel 8 schrijve men : "... waarin de onroerende goederen zijn opgenomen die zich op hun grondgebied bevinden.

Eenieder die van een belang doet blijken, kan dat uittreksel bij het gemeentebestuur inzien.";

- zowel in artikel 10, § 2, eerste lid, als in artikel 10, § 3, eerste lid, vervange men de woorden "zoals aangehaald" telkens door het woord "bedoeld" en men schrijve niet "legetarissen", maar "legatarissen";
- in artikel 10, § 3, tweede lid, in fine, schrijve men "... niet-naleving van de voormelde verplichting.";
- in artikel 11, § 1, eerste lid, vervange men de uitdrukking "per lopende meter" door de uitdrukking "per strekkende meter" en in fine schrijve men "..., ongeacht of deze al dan niet op de rooilijn zijn gelegen.";
- in hetzelfde artikel 11, § 1, tweede lid, vervange men het woord "uitgestrektheid" door het woord "lengte" en het woord "langs" door het woord "aan";
- in artikel 11, § 3, vervange men de uitdrukking "in functie van" door de uitdrukking "op basis van";
- in artikel 13, in fine, schrijve men "... belastingjaar waarop dit besluit van toepassing is";

.../...

- in artikel 14, b) vervange men de woorden "aangevat worden en voortgezet worden" door de woorden "aan de gang zijn";
- in artikel 16, eerste lid, vervange men de woorden "voorzien in" door de woorden "gesteld in";
- in artikel 17, derde lid, vervange men de woorden "schort ... op" door het woord "schorst";
- in artikel 19 vervange men de woorden "bedoeld in" door de woorden "bepaald in";
- in artikel 21 schrijve men "Deze ordonnantie treedt in werking de dag waarop zij in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt."

3. Meer in het algemeen moet voor beknoptheid worden gezorgd; een middel om daartoe te komen is geschiktere termen te gebruiken. Zo bijvoorbeeld is de term "gebouw" het juiste woord om het "bebouwd onroerend goed" aan te duiden, dat in dit ontwerp voortdurend wordt gebruikt.

Slotopmerkingen.

1. Een artikel wordt alleen in paragrafen onderverdeeld wanneer ten minste één paragraaf uit verscheidene leden bestaat. Zo niet volstaat een onderverdeling in leden (artikel 6 van het ontwerp).

.../...

2. Een zin wordt eerst verdeeld in 1^o, 2^o, ..., eventueel verder onderverdeeld in a), b), ... (artikelen 3, 4 en 14 van het ontwerp).

3. In de Franse tekst schrijve men, zoals gebruikelijk is, "Chapitre premier", "Section première", ... voluit. Zo ook geve men eerste indelingen weer met rangtelwoorden ("Chapitre premier", "article premier", "§ 1er", ...), terwijl de daaropvolgende onderverdelingen worden weergegeven met Romeinse hoofdtelwoorden voor de indelingen hoger dan het artikel ("Chapitre II", "Section II", ...) en met Arabische hoofdtelwoorden voor de onderverdelingen vanaf het artikel en lager ("article 2", "alinéa 2", ...).

In de Nederlandse tekst nummere men de afdelingen niet met Arabische maar met Romeinse cijfers.

La chambre était composée de
Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

J. DE GAVRE,
P. GOTHOT,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

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

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de
M. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit
président,
voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. REGNIER, eerste
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd op-
gesteld en toegelicht door de
H. X. DELGRANGE, adjunct-
referendaris.

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.