31 Mars 1955
Bureau Coordination

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 des Finances, le 1er décembre 1954, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant les lois relatives aux impôts sur les revenus coordonnées par l'arrêté du Régent du 15 janvier 1948", et le 28 janvier 1955 sur des amendements à ce projet, après en avoir délibéré en ses séances des 22 décembre 1954, 5, 19 et 26 janvier 1955, 2 et 9 février 1955, a donné le 16 février 1955 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 1e December 1954 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wetten betreffende de inkomstenbelastingen samengeschakeld bij besluit van de Regent van 15 Januari 1948", en de 28e Januari 1955 over amendementen bij dit ontwerp, heeft, na beraadslaging in zijn vergaderingen van 22 December 1954, 5, 19 en 26 Januari 1955, 2 en 9 Februari 1955, de 16e Februari 1955 het volgend advies gegeven :

Le projet soumis apporte des modifications importantes à la législation en matière d'impôt foncier.

Nombre de ses dispositions sont empruntées au projet de loi déposé par le Gouvernement le 16 juillet 1952 (session 1951-1952,Doc. Chambre n°621)qui a fait l'objet de l'avis du Conseil d'Etat du 25 juin 1952.

Le Conseil d'Etat se borne,en ce qui les concerne, à se référer à cet avis dont les considérations ont d'ailleurs été retenues dans le projet n°621 ainsi que dans le projet soumis.

Les dispositions nouvelles de ce dernier tendent à faire régler par la loi les questions relatives à l'inclusion dans l'assiette de la contribution foncière, de certains immeubles par destination, alors que la matière est dans l'état actuel des textes réglée, d'une manière assez sommaire d'ailleurs, par l'arrêté royal du 19 novembre 1920.

Le projet soumis constitue un progrès par rapport à la situation actuellement existante, d'une part parce qu'il fait régler par la loi une matière qui, aux termes de l'article 110 de la Constitution, est spécifiquement de la compétence du pouvoir législatif et, d'autre part, parce que les nombreuses dispositions qui lui sont consacrées donnent désormais à cette matière une organisation précise et détaillée.

\+

\+ \+

.../...

Article 1er.

L'article premier, alinéa 2, modifie l'article 4, § 1er, des lois coordonnées en disposant que la contribution foncière est assise sur le revenu cadastral de toutes les propriétés foncières bâties et non bâties sises sur le territoire belge ainsi que du matériel et de l'outillage sis sur ce même territoire et présentant le caractère soit d'immeubles par nature soit d'immeubles par destination, pour autant , dans ce dernier cas, qu'ils soient fixes ou puissent être considérés comme tels selon des règles à fixer par le Roi.

L'exposé des motifs énumère, d'autre part, des principes qui présideront à la détermination de ces règles.

Le Conseil d'Etat observe que le matériel et l'outillage peuvent avoir un caractère immobilier au regard du droit civil, soit par nature, parce qu'ils sont incorporés dans un bâtiment (articles 519 et 523 du Code civil), soit par destination parce qu'ils y sont attachés à perpétuelle demeure ou parce qu'ils sont affectés au service du fonds (article 524 du Code civil).

Le Code civil établit entre les immeubles par incorporation et les immeubles par destination résultant de l'attache à perpétuelle demeure une distinction qui est généralement critiquée, étant donné la difficulté qu'on éprouve à l'appliquer dans les cas concrets.

Les auteurs considèrent qu'il convient plutôt de distinguer les immeubles par incorporation "sensu lato" en y comprenant les meubles attachés à perpétuelle

.../...

demeure et, d'autre part, les immeubles par destination "sensu stricto", ceux-ci étant des objets mobiliers qui ne sont pas matériellement attachés au fonds mais sont affectés à l'exploitation de celui-ci.

Le projet soumis entend frapper de l'impôt foncier, tout d'abord le matériel et l'outillage ayant le caractère d'immeuble par nature, c'est-à-dire le matériel incorporé au bâtiment; il faut, pour les raisons qui ont été exposées ci-avant, y assimiler les biens attachés au fonds à perpétuelle demeure.

Il fait, d'autre part, entrer dans l'assiette de l'impôt les immeubles par destination mais pour autant "qu'ils soient fixes ou puissent être considérés comme tels selon des règles à fixer par le Roi". Le droit civil ne connaît pas les immeubles par destination "fixes".

L'exposé des motifs montre que dans la pensée du Gouvernement la catégorie des immeubles par destination "fixes" comprend, d'une part, ce que la loi qualifie d'immeubles attachés au fonds à perpétuelle demeure et, d'autre part, des objets mobiliers - immeubles par destination - dont le déplacement est simplement difficile ou exceptionnel, notamment des objets qui sont normalement destinés à être employés en permanence à l'endroit où ils se trouvent.

Il exclut donc de l'assiette à cause de sa mobilité, une partie considérable du matériel et de l'outillage qui serait, aux termes du droit civil, immeuble par destination.

.../...

D'autre part, le texte proposé permet au Roi de déterminer ce qu'il faut entendre par matériel fixe et la formule utilisée permet au Roi d'assimiler à un matériel fixe des objets qui ne le seraient pas, au sens du langage ordinaire.

Il est peu conforme à l'esprit de l'article 110 de la Constitution de charger le Roi de déterminer l'assiette de l'impôt.

Sans méconnaître l'intérêt pratique que peut offrir la méthode préconisée, le Conseil d'Etat estime que les attributions constitutionnelles du pouvoir législatif seraient mieux respectées si le texte même de la loi contenait les critères des immeubles par destination frappés par l'impôt.

Les précisions données par l'exposé des motifs permettent, au surplus, de dégager ces critères.

Dès lors que ceux-ci auront été formulés par la loi, leur mise en oeuvre détaillée relèvera normalement du pouvoir réglementaire du Roi.

Le Conseil d'Etat propose, en conséquence, de rédiger comme suit le premier alinéa du nouveau texte de l'article 4, § 1er :

.../...

"La contribution foncière est assise sur le revenu cadastral de toutes les propriétés foncières bâties ou non bâties ainsi que du matériel et de l'outillage sis en Belgique, présentant le caractère d'immeuble par nature ou d'immeuble par destination. Toutefois, les immeubles par destination ne sont compris dans l'assiette de l'impôt que s'ils sont attachés au fonds à perpétuelle demeure ou s'ils sont affectés de manière permanente au service et à l'exploitation et qu'en raison de leur poids, de leurs dimensions , des modalités de leur installation ou de leur fonctionnement ils soient destinés à être normalement utilisés en permanence à l'endroit où ils se trouvent ou à rester stationnaires pendant leur emploi".

L'article premier du projet, dans son dernier alinéa, prévoit que l'imposition du matériel et de l'outillage n'aura pas lieu si sa valeur d'usage n'atteint pas, par parcelle cadastrale, un minimum qui est déterminé par le Roi.

Ce texte anticipe sur les dispositions de l'article 2 du projet : ce n'est, en effet, qu'au 4°, alinéa 7, de cet article qu'est formulé le principe de la détermination du revenu cadastral du matériel et de l'outillage sur la base de la valeur d'usage.

Le Conseil d'Etat propose de reporter cette disposition à la suite dudit alinéa 7, dont elle forme le complément.

.../...

Article 2.

Cet article fixe les règles relatives à la détermination du revenu cadastral.

La nécessité d'incorporer les nouvelles dispositions sous les numéros des articles consacrés dans la législation actuelle à la contribution foncière a pour conséquence inévitable d'alourdir de façon considérable ces articles et de nuire à leur clarté. Pour réduire cet inconvénient, il s'indique de subdiviser, dans la mesure du possible, ces dispositions.

L'article 2, 4°, après avoir énoncé le principe que l'Administration du cadastre procède à l'expertise des parcelles cadastrales, détermine successivement les règles applicables aux propriétés bâties, aux propriétés non bâties et au matériel et à l'outillage.

Le texte offre de la sorte matière à une subdivision qui en faciliterait la consultation.

Le Conseil d'Etat propose, en conséquence, de faire précéder par le chiffre I l'alinéa commençant par les mots "Pour les immeubles bâtis... ", par le chiffre II l'alinéa commençant par les mots "Pour les immeubles non bâtis...", et par le chiffre III l'alinéa commençant par les mots "En ce qui concerne le matériel...".

L'article 2, 4°, alinéa dernier, prévoit que, dans certains cas, la détermination de la valeur d'usage du matériel et de l'outillage pourra être faite par comparaison.

.../...

Le texte se borne à énoncer le principe de la méthode sans préciser aucunement les éléments de la comparaison.

Le principe de la détermination du revenu imposable par voie de comparaison est déjà formulé en matière de taxe professionnelle, par l'article 28 des lois coordonnées.

Mais le législateur a pris soin de préciser les éléments de la comparaison. Malgré cette précision l'article 28 a donné lieu à des contestations qui ont provoqué une jurisprudence abondante.

On peut craindre que le texte proposé, parce qu'il est complètement muet quant aux bases de comparaison, donne lieu, lors de son application, à de nombreux litiges.

Le Conseil d'Etat est d'avis que le texte proposé devrait être complété pour combler cette lacune.

Les intentions du Gouvernement ne lui étant pas connues à cet égard, et la rédaction d'un texte nécessitant des données techniques qu'il ne possède pas, le Conseil d'Etat doit se borner à formuler à cet égard la recommandation qui précède.

Article 8.

Cet article modifie l'article 13, § 1er, des lois coordonnées, remplacé par l'article premier de la loi du 8 mars 1951, en y ajoutant un 4° dans lequel

.../...

il précise l'éventualité où il peut être fait remise ou modération de la contribution foncière en matière de matériel et d'outillage.

Le texte proposé ne prévoit qu'un seul cas, celui où la totalité du matériel et de l'outillage ou une partie de ceux-ci représentant au moins 50 p.c. du revenu cadastral est restée inactive pendant 180 jours au moins dans le courant de l'année de l'imposition.

Cette éventualité correspond au premier cas de remise ou de modération prévu par le texte actuel de l'article 13, § 1er, en matière d'immeuble bâti.

Mais cet article prévoit encore deux autres cas, celui de la destruction totale de l'immeuble et celui de sa destruction partielle lorsqu'elle entraîne une diminution du revenu cadastral d'au moins 50 p.c.

L'inactivité et la destruction sont deux notions différentes.

Pour rétablir le parallélisme entre les dispositions relatives aux immeubles bâtis et celles relatives au matériel et à l'outillage, il s'indique de compléter le texte proposé en visant les cas de destruction.

Le Conseil d'Etat propose, en conséquence, de rédiger la nouvelle disposition introduite par l'article 8 du projet, ainsi qu'il suit :

"4° en cas de destruction totale du matériel et de l'outillage, d'une destruction partielle entraînant une diminution de revenu cadastral de ceux-ci d'au moins 50 p.c. ainsi que dans le cas où ... (la suite comme dans le projet du Gouvernement)."

.../...

Article 10.

Cet article modifie l'article 61, § 1er, des lois coordonnées qui règle, dans sa plus grande partie, le contentieux en matière de fixation des revenus cadastraux.

Au 4° du texte proposé, le projet détermine la mission de l'arbitre en visant successivement le cas des immeubles bâtis, des immeubles non bâtis et du matériel et de l'outillage.

Pour les raisons qui ont été exposées à propos de l'article 2, le Conseil d'Etat est d'avis que le texte gagnerait en clarté s'il était subdivisé. Il propose, en conséquence, de faire précéder du chiffre I l'alinéa commençant par les mots "Lorsqu'il s'agit d'un immeuble bâti ...", par le chiffre II l'alinéa commençant par les mots "Lorsque l'arbitrage porte sur une parcelle non bâtie... ", et par le chiffre III l'alinéa commençant par les mots "Lorsque l'arbitrage vise le revenu cadastral afférent à du matériel ou de l'outillage...".

Le Conseil d'Etat observe que dans les textes proposés, il est fait usage à diverses reprises du mot "rapport" pour désigner l'oeuvre de l'arbitre.

Ce terme devrait être remplacé par celui de "sentence" qui répond exactement à la nature de la mission de l'arbitre et qui est d'ailleurs celui dont il est fait usage dans les dispositions actuelles de l'article 61, § 1er.

.../...

A l'article 10, 4°, dernier alinéa, le projet prévoit que si l'arbitre ne se conforme pas aux prescriptions du nouveau littera g, le conservateur du cadastre peut demander au juge de paix qui a désigné l'arbitre, de prononcer la nullité de la sentence et de nommer un nouvel arbitre. Cette disposition est inspirée du littera g de l'article 61, § 1er des lois coordonnées.

Il en résulte que l'administration a seule le droit de saisir le juge de paix d'une sentence irrégulière, d'en demander la nullité et de provoquer la nomination d'un nouvel arbitre.

Le redevable ne possède pas ce droit.

Un arrêt de la Cour de cassation du 10 janvier 1939 (Pasic. 1939 - I - 14), rendu sous l'empire des lois coordonnées par l'arrêté royal du 6 août 1931, décide de façon au moins implicite que le directeur des contributions saisi d'une réclamation ne peut vérifier les éléments constitutifs du revenu cadastral, mais est compétent pour contrôler si l'administration a observé les formalités prescrites en vue de la détermination de ce revenu.

Dans l'état actuel de l'article 61, § 1er, littera g, de même que dans celui du nouveau texte proposé, le redevable n'a pas le droit de saisir le juge de paix de l'irrégularité d'une sentence fixant le revenu cadastral; il semble, selon l'arrêt précité, que, pour la sauvegarde de son droit, il doit attendre l'enrôlement de la cotisation pour attaquer celle-ci devant le directeur des contributions et saisir celui-ci de la nullité de la cotisation.

.../...

Le litige sera ensuite éventuellement porté devant la Cour d'appel, ce qui soulève au surplus la question de savoir si l'article 74 bis des lois coordonnées pourra recevoir son application.

Le Conseil d'Etat remarque, d'une part, que cette procédure n'est indiquée par aucun texte explicite de la loi et que le lien entre la procédure arbitrale de l'article 61, § 1er, et celle de l'article 61, § 3, n'est guère perceptible pour le commun des redevables, ce d'autant plus que ce lien est exclu, apparemment du moins, par le texte même de l'article 61, § 3, qui commence par les mots "Hors les cas prévus au § 1er ...".

Le Conseil d'Etat observe d'autre part que la revision générale du cadastre qui doit produire ses effets le 1er janvier 1956 aboutira, conformément d'ailleurs à son but, à la fixation des revenus cadastraux sensiblement plus élevés que ceux qui servent actuellement d'assiette à l'impôt.

S'il est normal qu'en présence des revenus cadastraux modiques qui sont présentement en cours, les litiges soient rares, on peut craindre que le nombre de ceux-ci s'accroisse à propos des nouveaux revenus qui seront établis.

La détermination des revenus cadastraux du matériel et de l'outillage et l'extension de l'imposabilité de ceux-ci aux entreprises commerciales et artisanales sont également de nature à donner naissance à des difficultés.

Le Conseil d'Etat est, en conséquence, d'avis que si l'organisation actuelle du contentieux en matière de revenus cadastraux telle qu'elle résulte des textes

.../...

et de l'arrêt de la Cour de cassation du 10 janvier 1939 a été sans inconvénient majeur, il pourra n'en être plus de même après l'entrée en vigueur de la loi proposée.

Le Conseil d'Etat considère qu'il serait expédient que les litiges relatifs à la validité des sentences soient concentrés à l'échelon du juge de paix et qu'il conviendrait de modifier à cette fin l'alinéa final de l'article 10, 4°, proposé, en donnant également au redevable le droit de saisir ce magistrat de la nullité de la sentence et en prévoyant un délai pour l'exercice de ce droit.

On éviterait de la sorte le risque d'une nouvelle source d'encombrement pour les directeurs et pour les cours d'appel.

Si le Gouvernement ne partage pas ce point de vue, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il y a lieu de modifier les dispositions de l'article 61, § 1er et § 3, de façon que le droit du redevable d'attaquer le revenu cadastral irrégulièrement établi par une sentence nulle, par la voie d'une réclamation dirigée contre le montant de la cotisation, soit expressément proclamé par la loi et ne soit plus soumis aux aléas d'une interprétation juridique reposant sur la combinaison de deux textes qui ont au moins l'apparence de s'exclure.

Articles 11 et 12.

Il résulte de l'exposé des motifs du projet soumis que les intentions du Gouvernement sont les suivantes:

1° faire procéder à une nouvelle péréquation générale des revenus cadastraux;

.../...

2° compléter et, en certains points, modifier les règles techniques qui président actuellement à la détermination des revenus cadastraux;
3° fixer les délais dans lesquels l'exécution de la péréquation cadastrale devra être faite;
4° réserver la question de la répercussion, au point de vue des sommes à débourser par le redevable à titre d'impôt foncier, de l'augmentation que subiront les revenus cadastraux, de même que la question du rajustement des additionnels provinciaux et communaux ainsi que celle de l'aménagement des conditions de la réduction de la contribution foncière pour habitations modestes (article 33 bis des lois coordonnées) et de la remise décennale de la contribution foncière dont traite la loi du 10 juin 1928, modifiée par l'arrêté royal du 11 août 1935 et par la loi du 22 juillet 1939.

Le Conseil d'Etat est d'avis que les articles 11 et 12 du projet manquent de clarté et sont de nature à faire naître des difficultés.

Ces inconvénients ne sont pas éliminés par les amendements dont le Gouvernement a saisi le Conseil d'Etat le 28 janvier 1955.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il y a lieu de mettre immédiatement en vigueur les dispositions techniques régissant la nouvelle péréquation cadastrale et de fixer le délai dans lequel celle-ci devra être achevée.

L'expérience ayant prouvé que les revisions cadastrales ne sont que très exceptionnellement terminées pour la date prévue, il est indiqué de prévoir que le délai imparti pourra être prorogé par le Roi.

.../...

Si l'intention du Gouvernement est que la contribution foncière soit, de toute façon, assise à partir du 1er janvier 1956 sur le nouveau revenu cadastral, lors même que le revenu ne viendrait à être fixé que postérieurement à cette date, il conviendrait que ce principe fût exprimé sans ambiguïté. Le premier texte proposé ci-après pour l'article 12 répond à cette intention.

Si le Gouvernement entend réserver entièrement la question de l'utilisation des nouveaux revenus cadastraux au point de vue fiscal jusqu'à ce qu'il ait mis au point les diverses modifications législatives que l'établissement des nouveaux revenus nécessitera, il est préférable que cet ensemble de textes nouveaux entre en vigueur simultanément et il s'indique de confier au Roi le soin de fixer la date de cette entrée en vigueur.

Le second texte proposé par le Conseil d'Etat répond à cette éventualité.

Si, enfin, l'intention du Gouvernement est de ne permettre la mise en vigueur des nouveaux revenus cadastraux qu'après l'achèvement intégral de la péréquation cadastrale et la mise au point de la législation, il conviendrait d'énoncer ce principe comme il est suggéré dans le troisième texte proposé pour l'article 12.

Le Conseil d'Etat est, d'autre part, d'avis que, pour éviter toute équivoque, il y a lieu d'énoncer le principe que les dispositions actuellement en vigueur restent applicables à la détermination des revenus cadastraux servant de base à la contribution foncière des exercices antérieurs à l'exercice 1956 (ou à celui qui sera désigné par le Roi pour la première application de la contribution foncière aux nouveaux revenus cadastraux.)

.../...

Textes proposés par le Conseil d'Etat en remplacement des articles 11 et 12 du projet :

Article 11.-

Il sera procédé, en conformité avec les lois coordonnées telles qu'elles sont modifiées par la présente loi, à une péréquation générale des revenus cadastraux pour le 1er janvier 1956.

Le Roi peut prolonger d'un an, une ou plusieurs fois, le délai d'exécution de la péréquation.

Article 12.- (première proposition)

La contribution foncière est établie sur la base des nouveaux revenus cadastraux à partir du 1er janvier 1956.

Article 12.- (deuxième proposition)

Le Roi fixe l'exercice à partir duquel les nouveaux revenus cadastraux servent de base à la contribution foncière.

Article 12.- (troisième proposition)

La contribution foncière est assise sur les nouveaux revenus cadastraux à partir de la date fixée par le Roi.

Toutefois, si le Roi fait usage du pouvoir que lui confère l'article 11, alinéa 2, la contribution foncière ne pourra être assise sur les nouveaux revenus cadastraux qu'à partir de la date qu'il fixe pour l'achèvement de la péréquation générale.

.../...

Disposition transitoire.

Article 13.

Les dispositions abrogées par la présente loi restent d'application pour la détermination des revenus cadastraux servant de base à la contribution foncière des exercices antérieurs à celui à partir duquel les nouveaux revenus cadastraux serviront de base à cette contribution.

Het voorgelegde ontwerp brengt een aantal wijzigingen aan in de wetgeving betreffende de grondbelasting.

Sommige bepalingen zijn overgenomen uit het ontwerp van wet dat de Regering 16 Juli 1952 (Zitting 1951-1952, Doc. Kamer, nr 621), heeft ingediend en waarover de Raad van State 25 Juni 1952 advies heeft uitgebracht.

Ten aanzien van deze bepalingen volstaat de Raad van State met een verwijzing naar dat advies, waarmede in het ontwerp nr 621 evenals in het onderhavige ontwerp rekening is gehouden.

De nieuwe bepalingen van het onderhavige ontwerp strekken er toe, de kwesties in verband met het opnemen van sommige door bestemming onroerende goederen in de grondslag voor de heffing van de grondbelasting bij de wet te regelen; in de huidige stand der teksten is deze stof, op overigens vrij summiere wijze, geregeld bij het koninklijk besluit van 19 November 1920.

Het voorgelegde ontwerp betekent een stap vooruit op de bestaande toestand, omdat een stof, die volgens artikel 110 van de Grondwet specifiek tot de bevoegdheid van de wetgevende macht behoort, nu in een wet zal worden geregeld en voorts omdat deze stof, in de vele bepalingen die er aan zijn gewijd, voortaan op duidelijke en omstandige wijze zal zijn verwerkt.

\+

\+ \+

.../...

Artikel 1.

Artikel 1, tweede lid, wijzigt artikel 4, § 1, van de samengeordende wetten door te bepalen, dat de grondbelasting geheven wordt op het kadastraal inkomen van alle op Belgisch grondgebied gelegen gebouwde of ongebouwde grondeigendommen en van het zich op hetzelfde grondgebied bevindende materieel of de outillering "die de aard vertonen van goederen, hetzij onroerend van nature, hetzij onroerend door bestemming, voor zover zij, in dit laatste geval, vast zijn of als dusdanig kunnen worden beschouwd volgens de door de Koning te bepalen regelen".

Daarnaast geeft de memorie van toelichting een opsomming van de beginselen die bij de vaststelling van deze regelen zullen worden gevolgd.

De Raad van State merkt op, dat materieel en outillering ten opzichte van het burgerlijk recht als onroerend kunnen worden beschouwd, hetzij als onroerend van nature omdat zij in een gebouw geïncorporeerd zijn (artikelen 519 en 523 van het Burgerlijk Wetboek), hetzij als onroerend door bestemming omdat zij blijvend aan het erf zijn verbonden of voor de dienst van het erf zijn bestemd (artikel 524 van het Burgerlijk Wetboek)

Het Burgerlijk Wetboek maakt tussen onroerende goederen door incorporatie en goederen, die onroerend zijn door bestemming omdat zij blijvend aan het erf verbonden zijn, een onderscheid dat algemeen bestreden wordt wegens de moeilijke toepassing op concrete gevallen.

.../...

Volgens de rechtsleer dient veeleer een onderscheid gemaakt te worden tussen de onroerende goederen door incorporatie "sensu lato", met inbegrip dus van de blijvend aan het erf verbonden roerende goederen, en de onroerende goederen door bestemming "sensu stricto", dit zijn : roerende voorwerpen die niet materieel aan het erf zijn verbonden maar voor de exploitatie van het erf zijn bestemd.

Het voorgelegde ontwerp wil in de eerste plaats grondbelasting heffen op het materieel en de outillering, welke onroerend van nature zijn, dit wil zeggen, op het materieel dat in het gebouw geïncorporeerd is; om de hierboven opgegeven redenen moeten de blijvend aan het erf verbonden goederen daarmede gelijkgesteld worden.

Anderzijds wil het in de grondslag van de belasting opnemen de door bestemming onroerende goederen doch voor zover "zij vast zijn of als zodanig kunnen worden beschouwd volgens door de Koning te bepalen regelen". Het burgerlijk recht kent geen "vaste" onroerende goederen door bestemming.

Volgens de memorie van toelichting omvat de categorie van "vaste" onroerende goederen door bestemming, in de bedoeling van de Regering enerzijds de goederen die de wet als "blijvend aan het erf verbonden goederen" bestempelt en, anderzijds, roerende voorwerpen - onroerend door bestemming - die alleen maar moeilijk of bij grote uitzondering te verplaatsen zijn, namelijk voorwerpen waarvan bij normale bestemming blijvend gebruik zal worden gemaakt op de plaats waar zij zich bevinden.

.../...

Een belangrijk deel van materieel en outillering, dat volgens het burgerlijk recht onroerend door bestemming zou zijn, wordt dus, omdat het kan worden verplaatst, niet in de grondslag van de belasting opgenomen.

Anderzijds maakt de voorgestelde tekst de Koning bevoegd om uit te maken wat onder vast materieel dient te worden verstaan, en kan de Koning volgens de gebruikte formulering voorwerpen die het gewone spraakgebruik niet als vast materieel beschouwt, toch daarmede gelijkstellen.

Dat de Koning gelast wordt, de grondslag van de belasting vast te stellen, komt weinig overeen met artikel 110 van de Grondwet.

Zonder het practisch nut van de voorgestelde methode te onderschatten, meent de Raad van State toch dat de grondwettelijke bevoegdheid van de wetgevende macht beter zou geëerbiedigd worden indien de criteria voor onroerende goederen door bestemming waarop grondbelasting wordt geheven, in de wet zelf waren opgenomen.

Bovendien zijn in de memorie van toelichting aanwijzingen genoeg te vinden om deze criteria te omschrijven.

Eens dat deze criteria in de wet zijn vastgelegd, behoort de uitwerking daarvan, wat de details betreft, normaal tot de verordenende bevoegdheid van de Koning.

.../...

De Raad van State stelt derhalve voor, het eerste lid van de nieuwe tekst van artikel 4, § 1, als volgt te lezen :

"De grondbelasting wordt geheven op het kadastraal inkomen van alle in België gelegen gebouwde of ongebouwde grondeigendommen en van het materieel en de outillering die zich aldaar bevinden en die van nature of door bestemming onroerend zijn. De door bestemming onroerende goederen dienen echter alleen als grondslag van de belasting voor zover zij blijvend aan het erf zijn verbonden of op blijvende wijze voor de dienst en de exploitatie zijn bestemd en voor zover zij, ingevolge hun gewicht, hun afmetingen, hun wijze van plaatsing of werking, moeten dienen om normaal blijvend te worden gebruikt op de plaats waar zij zich bevinden of om tijdens het gebruik ter plaatse te blijven ".

Volgens artikel 1 van het ontwerp, laatste lid, zal heffing op materieel en outillering achterwege blijven, indien de gebruikswaarde daarvan per kadastraal perceel een door de Koning te bepalen minimum niet bereikt.

Hierdoor wordt vooruitgelopen op het bepaalde in artikel 2 van het ontwerp; het beginsel volgens hetwelk het kadastraal inkomen van materieel en outillering op basis van de gebruikswaarde wordt vastgesteld, wordt immers eerst in 4°, zevende lid, van dat artikel geformuleerd.

De Raad van State stelt voor, deze bepaling in te voegen achteraan in artikel 7, waarvan zij de aanvulling vormt.

.../...

Artikel 2.

Dit artikel regelt de vaststelling van het kadastraal inkomen.

Daar de nieuwe bepalingen moeten worden opgenomen in de nummering van de artikelen die in de huidige wetgeving over de grondbelasting handelen, worden deze artikelen noodzakelijk veel zwaarder en minder duidelijk. Om dit bezwaar zoveel mogelijk te ondervangen, ware het raadzaam deze voorschriften waar het kan onder te verdelen.

Artikel 2, 4°, stelt eerst het beginsel, dat de Administratie van het kadaster tot de schatting van de kadastrale percelen overgaat, en schrijft vervolgens de regelen voor die onderscheidenlijk op gebouwde eigendommen, op ongebouwde eigendommen en op materieel en outillering van toepassing zijn.

Deze tekst biedt dus wel gelegenheid tot een onderverdeling, die de leesbaarheid zou verhogen.

Daarom stelt de Raad van State voor, het lid dat begint met de woorden : "Voor de gebouwde onroerende goederen ..." te laten voorafgaan door het cijfer I, het lid dat begint met de woorden : "Voor de ongebouwde onroerende goederen ..." door het cijfer II, en het lid dat begint met de woorden : "Wat het materieel en de outillering betreft ..." door het cijfer III.

Volgens artikel 2, 4°, laatste lid, zal in sommige gevallen de gebruikswaarde van materieel en outillering door vergelijking kunnen worden bepaald.

.../...

De tekst geeft alleen het beginsel van de methode aan, zonder hoe dan ook nadere regelen omtrent de gegevens van de vergelijking te stellen.

Het beginsel, dat het belastbaar inkomen door vergelijking wordt vastgesteld, is weliswaar ter zake van de bedrijfsbelasting reeds aangenomen in artikel 28 van de samengeordende wetten.

De wetgever heeft er echter voor gezorgd, dat de gegevens van de vergelijking nader werden omschreven. Desondanks zijn naar aanleiding van dat artikel 28 heel wat betwistingen gerezen, waaruit een zeer omvangrijke rechtspraak is ontstaan.

De vrees is dus gewettigd, dat de toepassing van de voorgestelde tekst, die in het geheel niets zegt over de grondslagen van de vergelijking, tot talrijke geschillen aanleiding zal geven.

De Raad van State is van oordeel, dat in deze leemte moet worden voorzien door de aanvulling van de voorgestelde tekst.

Daar hij de bedoeling van de Regering terzake niet kent en daar hij voor het opmaken van een tekst technische gegevens nodig heeft waarover hij niet beschikt, moet de Raad zich tot het formuleren van de bovenstaande aanbeveling beperken.

.../...

Artikel 8.

Dit artikel wijzigt het door artikel 1 van de wet van 8 Maart 1951 vervangen artikel 13, § 1, van de samengeordende wetten, door toevoeging van een 4° dat de gevallen nader bepaalt waarin kwijtschelding of vermindering van de grondbelasting in zaken van materieel en outillering kan worden toegestaan.

De voorgestelde tekst voorziet slechts in één geval, namelijk het geval van materieel en outillering die geheel dan wel voor een deel, dat ten minste 50 t.h. van het kadastraal inkomen vertegenwoordigt, in de loop van het belastingjaar gedurende ten minste 180 dagen buiten werking zijn gebleven.

Dit geval komt overeen met het eerste geval van kwijtschelding of vermindering inzake gebouwde onroerende goederen, zoals bepaald in de huidige tekst van artikel 13, § 1.

Maar in dit artikel is nog sprake van twee andere gevallen, met name het geval van de volledige vernieling van het onroerend goed, en dat van de gedeeltelijke vernieling er van wanneer hierdoor het kadastraal inkomen met ten minste 50 t.h. wordt verminderd.

Buiten werking blijven en vernieling zijn twee verschillende begrippen.

Voor het parallellisme tussen de bepalingen betreffende de gebouwde onroerende goederen en die betreffende het materieel en de outillering is het raadzaam de voorgestelde tekst zo aan te vullen, dat de gevallen van vernieling worden voorzien.

.../...

De Raad van State beveelt derhalve voor de nieuwe bepaling door artikel 8 van het ontwerp ingevoerd, de volgende tekst aan :

"4° in geval van volledige vernieling van materieel en outillering, van gedeeltelijke vernieling wanneer deze een vermindering van ten minste 50 t.h. van het kadastraal inkomen medebrengt en ingeval ... (het vervolg zoals in het ontwerp der Regering) ...".

Artikel 10.-

Dit artikel wijzigt artikel 61, § 1, van de samengeordende wetten, dat voor het grootste deel bestaat uit regelen voor geschillen inzake vaststelling van het kadastraal inkomen.

Onder 4° van de voorgestelde tekst omschrijft het ontwerp de taak van de scheidsrechter achtereenvolgens ten aanzien van de gebouwde onroerende goederen, van de ongebouwde onroerende goederen en van het materieel en de outillering.

Om de hierboven bij artikel 2 opgegeven redenen is de Raad van State van oordeel, dat een onderverdeelde tekst duidelijker zou zijn. Hij stelt derhalve voor, het lid dat begint met de woorden "Wanneer het een gebouwd onroerend goed betreft ..." te laten voorafgaan door het cijfer I, het lid dat begint met de woorden : "Wanneer het scheidsrechterlijk onderzoek slaat op een ongebouwd perceel..." door het cijfer II, en het lid dat begint met de woorden : "Wanneer het scheidsrechterlijk onderzoek betrekking heeft op een aan het materieel of de outillering toegekend kadastraal inkomen" door het cijfer III.

.../...

De Raad van State merkt op, dat de voorgestelde tekst herhaaldelijk de term "verslag" gebruikt ter aanduiding van het werk van de scheidsrechter.

Deze term moet vervangen worden door "uitspraak", welke term de taak van de scheidsrechter juist weergeeft en overigens in de huidige tekst van artikel 61, § 1, is gebezigd.

Luidens artikel 10, 4°, laatste lid, van het ontwerp kan de bewaarder van het kadaster, indien de scheidsrechter zich niet naar de voorschriften van letter g (nieuw) gedraagt, vragen dat de vrederechter die de scheidsrechter heeft aangesteld, de uitspraak nietig zou verklaren en een nieuwe scheidsrechter zou benoemen. Voor deze bepaling is een voorbeeld genomen aan letter g van artikel 61, § 1, van de samengeordende wetten.

Daaruit volgt dat alleen de administratie het recht heeft om een onregelmatige uitspraak bij de vrederechter aanhangig te maken, de nietigheid daarvan te vragen en een nieuwe scheidsrechter te doen aanstellen.

De belastingschuldenaar krijgt dit recht niet.

In een arrest van 10 Januari 1939 (Pas. 1939 I.14), dat onder de gelding van de bij koninklijk besluit van 6 Augustus 1931 samengeordende wetten is gewezen, heeft het Hof van verbreking althans impliciet beslist dat de directeur der belastingen, aan wie een bezwaarschrift is gestuurd, de bestanddelen van het kadastraal inkomen niet mag onderzoeken, maar bevoegd is om na te gaan of de administratie de voor de vaststelling van dat inkomen voorgeschreven formaliteiten heeft nageleefd.

.../...

In de huidige stand van artikel 61, § 1, letter g, heeft de belastingschuldenaar, evenmin als in de nieuwe voorgestelde regeling, het recht, zich bij de vrederechter te beklagen over de onregelmatigheid van een uitspraak tot vaststelling van het kadastraal inkomen; volgens voornoemd arrest zou hij om zijn recht te vrijwaren dus op de inkohiering van de aanslag moeten wachten en dan pas deze aanslag bij de directeur der belastingen kunnen bestrijden en van hem de nietigverklaring van de aanslag kunnen vorderen. Daarna zal de betwisting eventueel voor het Hof van beroep worden gebracht, hetgeen bovendien de vraag doet rijzen of artikel 74 bis van de samengeordende wetten van toepassing zal zijn.

De Raad van State merkt op dat geen enkele tekst van de wet deze procedure uitdrukkelijk voorschrijft en dat het de gewone belastingschuldenaar zal ontgaan dat er verband is tussen de scheidsrechterlijke procedure van artikel 61, § 1, en de procedure van artikel 61, § 3, te meer daar zodanig verband, althans in schijn, uitgesloten wordt door de tekst zelf van artikel 61, § 3, die als volgt begint : "Behalve de bij § 1 voorziene gevallen...".

Voorts merkt de Raad van State op, dat de algemene herziening van het kadaster, welke uitwerking moet hebben met ingang van 1 Januari 1956, overeenkomstig haar doel zal leiden tot het vaststellen van aanzienlijk hogere kadastrale inkomens dan die welke thans tot grondslag van de belasting dienen.

Wel is het normaal dat met de huidige matige bedragen van het kadastraal inkomen het aantal geschillen zeer klein is, maar er is kans dat hun aantal met de nieuw vast te stellen bedragen zal toenemen.

.../...

Daarnaast zullen de vaststelling van het kadastraal inkomen van materieel en outillering, en het feit dat ook de handels- en ambachtsondernemingen hiervoor zullen worden belast oorzaak van betwisting kunnen worden.

De Raad van State is dus van oordeel, dat ofschoon geen onoverkomelijke bezwaren verbonden waren aan de huidige regeling van de geschillen inzake kadastraal inkomen, zoals die volgt uit de teksten en uit het arrest van het Hof van Verbreking van 10 Januari 1939, dit wellicht niet meer het geval zal zijn na de inwerkingtreding van de voorgestelde tekst.

De Raad van State meent dat het aangewezen ware, alle geschillen in derband met de geldigheid van de uitspraken aan de kennisgeving van de vrederechter toe te vertrouwen en de voorgestelde slotalinea van artikel 10, 4°, zo te wijzigen, dat ook de belastingschuldenaar het recht verkrijgt om de geldigheid van de uitspraak bij deze magistraat te betwisten en dat voor de uitoefening van dat recht een bepaalde termijn wordt gesteld.

Zodoende bestaat er geen gevaar, dat directeurs en hoven van beroep eens te meer zouden worden overbelast.

Ingeval de Regering een ander standpunt wil innemen, adviseert de Raad van State, artikel 61, §§ 1 en 3,zo te wijzigen, dat

.../...

het recht van de belastingschuldenaar om een ingevolge een nietige uitspraak onregelmatig vastgesteld kadastraal inkomen te bestrijden, door middel van een tegen het bedrag van de aanslag gericht bezwaarschrift, uitdrukkelijk in de wet wordt neergelegd, met het gevolg dat dit recht niet meer afhankelijk is van het wisselvallige van een rechtsinterpretatie, steunend op de combinatie van twee elkaar althans in schijn tegensprekende teksten.

Artikelen 11 en 12.

Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp is de bedoeling van de Regering de volgende :

1° overgaan tot een nieuwe algemene perekwatie van de kadastrale inkomens ;

2° aanvulling en, op sommige punten, wijziging van de technische voorschriften, welke thans voor de vaststelling van het kadastraal inkomen gelden ;

3° bepalen, binnen welke termijnen de kadastrale perekwatie zal moeten uitgevoerd zijn ;

4° vooralsnog geen beslissing te nemen over de vraag, welke uit het oogpunt van de door de belastingschuldenaar als grondbelasting verschuldigde bedragen de weerslag zal zijn van de verhoging die de kadastrale inkomens zullen ondergaan, en over de vraag van de aanpassing der provinciale en gemeentelijke opcentiemen en de aanpassing der voorwaarden inzake vermindering van de grondbelasting voor goedkope woningen (artikel 33 bis van de samengeordende wetten) en inzake kwijt-

.../...

schelding van de grondbelasting gedurende tien jaar, waarvan sprake in de wet van 10 Juni 1928, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 11 Augustus 1935 en bij de wet van 22 Juli 1939.

De Raad van State is van oordeel dat de artikelen 11 en 12 van het ontwerp niet voldoende duidelijk zijn en tot moeilijkheden kunnen leiden.

Met de amendementen welke de Regering de 28e Januari 1955 aan de Raad van State liet geworden, zijn deze bezwaren niet ondervangen.

De Raad van State adviseert, de technische voorschriften tot regeling van de nieuwe kadastrale perekwatie onmiddellijk in werking te stellen en tevens te bepalen, binnen welke termijn zij moet beëindigd zijn.

Daar de ervaring heeft geleerd, dat herzieningen van het kadaster slechts uitzonderlijk op de gestelde datum zijn beëindigd, ware het raadzaam voor te schrijven dat de Koning deze termijn zal kunnen verlengen.

Is de Regering voornemens, de grondbelasting alleszins vanaf 1 Januari 1956 op grondslag van het nieuw kadastraal inkomen te heffen, - zelfs indien dit inkomen eerst later zou worden vastgesteld, dan dient dit beginsel ondubbelzinnig te worden vastgelegd. De eerste tekst, die hierna voor artikel 12 wordt voorgesteld, wil daarin voorzien.

Wil de Regering de vraag wanneer zij uit een fiscaal oogpunt gebruik zal maken van de nieuwe kadastrale inkomens in beraad houden totdat zij de laatste hand zal hebben gelegd aan de verschillende, voor de vaststelling van de nieuwe inkomens noodzakelijke, wij-

.../...

zigingen aan de wetgeving, dan ware het verkieslijk dit geheel van nieuwe teksten op één zelfde tijdstip in werking te stellen en de Koning opdracht te geven, de datum van deze inwerkingstelling te bepalen. Voor deze eventualiteit heeft de Raad van State een tweede tekst voorgesteld.

Is de Regering ten slotte voornemens, de nieuwe kadastrale inkomens eerst na volledige afwerking van de kadastrale perekwatie en na het tot stand komen van de wetgeving in werking te doen treden, dan ware het raadzaam dit beginsel vast te leggen, zoals voorgesteld wordt in de derde tekst van artikel 12.

Voorts is de Raad van State van oordeel dat, om verwarring te voorkomen, als beginsel moet worden gesteld dat de thans geldende bepalingen verder van toepassing zijn ten aanzien van de vaststelling der kadastrale inkomens, die tot grondslag dienen voor de grondbelasting van de dienstjaren voorafgaand aan het dienstjaar 1956 (of aan het dienstjaar dat de Koning zal aanwijzen voor de eerste heffing van de grondbelasting op het nieuwe kadastraal inkomen).

Teksten, die voor de artikelen 11 en 12 worden voorgesteld :

Artikel 11.-

Overeenkomstig de samengeordende wetten, zoals zij bij deze wet zijn gewijzigd, zal tot een algemene herziening van de kadastrale inkomens voor 1 Januari 1956 worden overgegaan.

.../...

De Koning kan, eenmaal of meermaals, de termijn van uitvoering van de perekwatie met een jaar verlengen.

Artikel 12.- (eerste voorstel)

De grondbelasting wordt met ingang van 1 Januari 1956 op grond van de nieuwe kadastrale inkomens geheven.

Artikel 12.- (tweede voorstel)

De Koning bepaalt vanaf welk dienstjaar de grondbelasting op de nieuwe kadastrale inkomens zal worden geheven.

Artikel 12.- (derde voorstel)

Met ingang van een door de Koning vast te stellen datum wordt de grondbelasting op de nieuwe kadastrale inkomens geheven.

Indien de Koning evenwel van de hem bij artikel 11, tweede lid, verleende bevoegdheid gebruik maakt, zal de grondbelasting eerst vanaf de door hem voor de beëindiging van de algemene perekwatie gestelde datum op de nieuwe kadastrale inkomens kunnen worden geheven.

.../...

Overgangsbepaling.

Artikel 13.-

De bij deze wet opgeheven bepalingen blijven van toepassing voor de vaststelling van de kadastrale inkomens, die tot grondslag dienen van de grondbelasting over de dienstjaren die voorafgaan aan dat vanaf hetwelk de grondbelasting op de nieuwe kadastrale inkomens wordt geheven.

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : de Heren :	F.LEPAGE,	conseiller d'Etat, raadsheer van State,	président, voorzitter,
	J.COYETTE, G.VAN BUNNEN,	conseillers d'Etat, raadsheren van State,	
	P.COART-FLESART, P.ANSIAUX,	assesseurs de la section de législation, bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G.PIQUET,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.LEPAGE.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G.PIQUET.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) F.LEPAGE.