

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2013-2014

4 DÉCEMBRE 2013

Proposition de loi complétant le Code des impôts sur les revenus 1992 en vue d'introduire une exemption de précompte mobilier pour les autorités locales lorsqu'elles effectuent des opérations sans but lucratif

(Déposée par MM. Dirk Claes et Etienne Schouppe)

DÉVELOPPEMENTS

1. Situation actuelle

Les communes et les provinces sont soumises à l'impôt des personnes morales (article 220, 1°, CIR 92), ce qui implique qu'elles ne peuvent être soumises qu'à l'impôt, d'une part, sur le revenu cadastral de leurs biens immobiliers et, d'autre part, sur leurs revenus et produits de biens mobiliers et de capitaux.

Les droits d'emplacement de marchés annuels, d'occupation du domaine public, de foires, les recettes de la location de matériel de fête, de livres et autres n'étaient autrefois pas considérés comme un revenu mobilier par l'autorité fédérale.

Depuis 2011, l'administration fiscale considère les revenus des droits d'emplacements, des foires, de la location de livres, etc. comme des revenus mobiliers. L'octroi de concessions est également considéré comme un revenu mobilier par le fisc. Conséquence: des dizaines de communes ont fait l'objet de contrôles et doivent désormais payer un précompte mobilier sur ces revenus. D'autres communes n'ont pas été inquiétées jusqu'ici.

Des recettes communales qui existent depuis des décennies sont désormais soumises au précompte mobilier. La perception d'un précompte mobilier par l'autorité

En remplacement du document n° 5-2381/1 distribué précédemment..

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2013-2014

4 DECEMBER 2013

Wetsvoorstel tot aanvulling van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 met het oog op de invoering van een uitzondering van roerende voorheffing voor lokale overheden bij verrichtingen zonder winstoogmerk

(Ingediend door de heren Dirk Claes en Etienne Schouppe)

TOELICHTING

1. Feitelijke situatie

Gemeenten en provincies zijn aan de rechtspersonenbelasting onderworpen (artikel 220, 1°, WIB 92). Dit houdt in dat zij uitsluitend belastbaar zijn inzake enerzijds het kadastraal inkomen van hun onroerende goederen en anderzijds hun inkomsten en opbrengsten van roerende goederen en kapitalen.

Standgelden van jaarlijkse markten, van inname van het openbaar domein, van kermissen, ontvangsten uit de verhuur van feestmaterialen, boeken en dergelijke meer werden in het verleden niet als een roerend inkomen beschouwd door de federale overheid.

Sinds 2011 worden inkomsten uit standgelden, kermissen, verhuur van boeken, e.d. door de fiscale administratie beschouwd als roerende inkomsten. Ook het verlenen van concessies wordt door de fiscus als een roerend inkomen beschouwd. Het gevolg is dat tientallen gemeenten intussen controles hebben gekregen, met de vraag om op die inkomsten voortaan roerende voorheffing te betalen. Andere gemeenten bleven tot nu toe buiten schot.

Gemeentelijke inkomsten die al decennia lang bestaan blijken nu onderworpen te zijn aan de roerende voorheffing. De inning van de roerende voorheffing door de

Ter vervanging van het vroeger rondgedeelde stuk nr. 5-2381/1.

fédérale dans le cadre d'activités sans but lucratif des autorités locales engendre de nombreux problèmes.

Tout d'abord, il n'est pas logique que les autorités locales soient imposées dans l'accomplissement de leur mission de pouvoir public. Ensuite, la justification des frais réellement supportés pour l'acquisition des revenus mobiliers représente une charge administrative énorme. Une exemption du précompte mobilier pour les activités sans but lucratif entraînera une simplification administrative considérable. D'autre part, cette imposition porte atteinte à l'autonomie des communes qui est consacrée par la Constitution. Enfin, il est contestable que les autorités locales soient redevables du précompte mobilier.

2. Mission de service public

Chaque commune est tenue d'exercer correctement sa mission de service public. Cette mission de service public consiste notamment à assurer l'ordre et l'organisation au sein de la commune.

L'organisation d'un marché hebdomadaire fait incontestablement partie de la mission de service public des communes. Un marché est organisé à un endroit déterminé pour pouvoir maintenir l'ordre dans la commune et pour éviter que des étals surgissent à d'autres moments et à d'autres endroits de la commune. Sur la base d'un règlement de redevances, approuvé en conseil communal, la commune perçoit auprès des marchands ambulants une indemnité couvrant les coûts de l'organisation.

L'octroi de concessions en matière d'infrastructure sportive, de locaux de jeunes, de salles de spectacle, etc., relève également de la mission de service public des communes. Une concession est souvent accordée pour l'exploitation des divers locaux. L'octroi de ces droits s'inscrit dans le cadre de l'accomplissement d'une mission de service public.

La plupart des communes tirent des revenus de la location ou de l'utilisation de biens mobiliers. Beaucoup de communes disposent d'un service à part entière de prêt de matériel. Du matériel en tous genres est ainsi prêté aux associations, aux mouvements de jeunesse ou pour des fêtes de quartier.

Il n'est pas logique que les autorités publiques soient imposées sur des revenus qu'elles acquièrent dans le cadre de l'accomplissement d'une mission de service public comme l'organisation d'un marché et la location de livres.

federale overheid bij activiteiten zonder winstoogmerk door lokale overheden scheidt vele problemen.

Ten eerste is het niet logisch dat lokale overheden worden belast bij het uitvoeren van hun overheidstaak. Ten tweede veroorzaakt het bewijzen van de werkelijke gemaakte kosten voor het verkrijgen van de roerende inkomsten een enorme administratieve last. Een uitzondering van roerende voorheffing voor activiteiten zonder winstoogmerk zal resulteren in een grote administratieve vereenvoudiging. Ten derde wordt de grondwettelijk bepaalde autonomie van de gemeenten aangetast. Ten slotte is het betwistbaar dat de lokale overheden de schuldenaar zijn van de roerende voorheffing.

2. Overheidstaak

Een gemeente is verplicht om haar overheidstaak op een correcte wijze uit te oefenen. Deze overheidstaak bestaat er onder meer uit om orde en organisatie binnen haar gemeente te creëren.

Het organiseren van een wekelijkse markt behoort ontegensprekelijk tot de overheidstaak van gemeenten. Een markt wordt op een welbepaalde plaats georganiseerd om de orde in de gemeente te kunnen handhaven en om te vermijden dat marktkramen op andere tijdstippen en plaatsen opduiken in de gemeente. Op basis van een retributiereglement, goedgekeurd in de gemeenteraad, ontvangt de gemeente een vergoeding van de marktkramers voor de kosten van de organisatie.

Het verlenen van concessies van sportinfrastructuur, jeugdlokalen, toneelzalen, ..., behoort tevens tot de uitvoering van de overheidstaak van de gemeenten. Voor de uitbating van diverse lokalen wordt hiervoor vaak een concessie verleend. Het verlenen van deze rechten kadert binnen het uitvoeren van een overheidstaak.

De meeste gemeenten ontvangen inkomsten uit de verhuur of het gebruik van roerende goederen. Vele gemeenten beschikken over een aparte uitleendienst voor materiaal. Hiermee wordt allerlei materiaal uitgeleend aan verenigingen, jeugdbewegingen of voor buurtfeesten.

Het is niet logisch dat overheden worden belast op inkomsten die ze verwerven bij het uitvoeren van een overheidstaak zoals het organiseren van een markt en het verhuren van boeken.

3. Absence de but lucratif

Les activités que la commune exerce dans le cadre de sa mission de service public ne sont pas organisées dans le but d'acquérir des revenus. Les autorités locales n'organisent pas ces activités dans le but d'acquérir des revenus supplémentaires. S'il est vrai que des redevances sont demandées, elles servent uniquement à couvrir (en partie) les frais supportés. Ces activités des autorités locales sont dénuées de tout but lucratif.

Les activités sans but lucratif relevant de la mission de service public ne sont pas organisées en concurrence avec d'autres opérateurs. Une exonération du précompte mobilier au titre de ces activités n'engendrera donc aucune discrimination par rapport au marché privé.

4. Justificatifs des frais supportés: une charge administrative énorme

Pour les frais que les autorités supportent en vue d'acquérir des revenus mobiliers, la base imposable se calcule en appliquant une déduction forfaitaire de 15 % ou par déduction des frais réels. En pratique, les administrations publiques supportent de nombreux frais liés à la plupart des revenus mobiliers en question. Les montants à percevoir par le fisc sont en fin de compte vraiment minimes dans bien des cas.

La justification des frais exposés par les communes entraîne une charge administrative énorme. Le travail de recherche nécessaire pour dresser l'inventaire des divers frais est considérable. Par exemple, inventorier et porter en compte tous les frais supportés et les recettes générées par une foire, un marché, etc. requiert par exemple un travail de recherche fastidieux.

Bien souvent, les frais administratifs sont plusieurs fois supérieurs à l'impôt dû. Comme le précompte mobilier est un transfert de recettes fiscales entre différents pouvoirs publics, ces frais administratifs représentent une perte sociale. Au bout du compte, c'est le citoyen qui paie la facture de ce traitement administratif. Or, ce dernier n'a aucune plus-value sociale. La seule conséquence est un glissement très limité de recettes fiscales entre différentes autorités.

En pratique, il n'est pas efficace de lever un précompte mobilier sur certaines activités communales qui n'ont pas pour but d'être lucratives. L'introduction d'une exemption de précompte mobilier pour les autorités

3. Geen winstoogmerk

De activiteiten die de gemeente uitoefent als overheidstaak zijn niet georganiseerd met het oog op het verwerven van inkomsten. De lokale overheden organiseren deze activiteiten niet om extra inkomsten te verwerven. Er worden echter wel retributies gevraagd maar deze dienen enkel om de gemaakte kosten (deels) te kunnen vergoeden. Het betreft activiteiten van lokale overheden zonder winstoogmerk.

Overheidstaken zonder winstoogmerk worden niet georganiseerd in concurrentie met andere aanbieders. Een vrijstelling van roerende voorheffing voor deze activiteiten zal dus niet leiden tot een discriminatie met de private markt.

4. Bewijzen van gemaakte kosten: grote administratieve lasten

Voor de kosten die overheden maken voor het verkrijgen van de roerende inkomsten is het mogelijk een forfaitaire aftrek van 15 % toe te passen of de reële kosten in rekening te brengen om de belastbare grondslag te bepalen. In de praktijk maken overheden voor veel van de geïndiceerde roerende inkomsten vele kosten. De uiteindelijk door de fiscus te innen bedragen zijn bijgevolg in vele gevallen zeer klein.

De rechtvaardiging van de gemaakte kosten door de gemeenten brengen een grote administratieve last met zich mee. Het onderzoekwerk dat vereist is voor het in kaart brengen van de diverse kosten is omvangrijk. Het is bijvoorbeeld een omvangrijk zoekingswerk om alle gemaakte kosten en opbrengsten van een kermis, markt e.d. op te lijsten en in rekening te brengen.

In vele gevallen zijn de administratieve kosten vele malen hoger dan de verschuldigde belasting. Gezien de roerende voorheffing een transfer van belastinggeld tussen verschillende overheden betreft, betekenen deze administratieve kosten een maatschappelijk verlies. Uiteindelijk betaalt de burger de rekening van de administratieve verwerking. Deze administratieve verwerking heeft geen enkele maatschappelijke meerwaarde. Het enige gevolg is dat er in zeer beperkte mate belastinginkomsten verschuiven tussen verschillende overheden.

In de praktijk is het niet efficiënt om roerende voorheffing te heffen op bepaalde gemeentelijke activiteiten die niet tot doel hebben om winstgevend te zijn. Het invoeren van een uitzondering van roerende

locales sur des opérations sans but lucratif entraînera une simplification administrative considérable.

5. Atteinte à l'autonomie fiscale communale

La Constitution reconnaît explicitement aux communes le pouvoir de lever des impôts et de faire payer des rétributions pour les services fournis (articles 170, § 4, alinéa 1^{er}, et 173 de la Constitution). En d'autres termes, la commune qui perçoit des impôts et des redevances ne fait ni plus, ni de moins qu'exercer les droits qui lui sont conférés par la Constitution.

L'autonomie constitutionnelle des communes est très claire. Elle permet aux communes de soumettre n'importe quelle matière à l'impôt, dans les limites que le législateur fixe éventuellement et dans les limites de la tutelle administrative. Ces deux restrictions ne sont appliquées que dans des cas exceptionnels.

En soumettant au précompte mobilier les redevances communales, l'autorité fédérale sape *de facto* l'autonomie fiscale communale.

6. Redevable du précompte mobilier

Sont redevables du précompte mobilier les habitants du Royaume, les associations, etc., débiteurs de revenus de capitaux et biens mobilier (article 261, 1^o, CIR 92). En d'autres termes, c'est celui qui verse l'indemnité qui est redevable du précompte mobilier, non le bénéficiaire (en l'espèce, les autorités locales). En principe, les utilisateurs de biens mobiliers doivent acquitter l'impôt. Une association qui loue du matériel doit s'occuper de la déclaration et du paiement du précompte mobilier.

Le fisc ne peut se tourner vers le bénéficiaire des revenus mobiliers que dans des conditions strictes. Ces conditions sont détaillées dans la circulaire administrative du 21 mars 2001 (Ci. RH. 233/531.107). Dans le cas de contrôles auprès des communes, ces conditions ne sont pas réunies.

Il est contestable que les communes et les provinces soient redevables du précompte mobilier.

voorheffing voor lokale overheden bij verrichtingen zonder winstoogmerk heeft een grote administratieve vereenvoudiging tot gevolg.

5. Aantasting gemeentelijke fiscale autonomie

Gemeenten hebben de uitdrukkelijk grondwettelijk gegarandeerde bevoegdheid om belastingen te heffen en retributies aan te rekenen voor verstrekte diensten. (artikel 170, § 4, lid 1, van de Grondwet; artikel 173, van de Grondwet) Een gemeente oefent bij het innen van belastingen en retributies met andere woorden niet meer en niet minder uit dan haar grondwettelijke rechten.

De grondwettelijke autonomie van de gemeenten is zeer duidelijk. Dit laat de gemeenten toe om gelijk welke materie aan belastingen te onderwerpen, binnen de beperkingen die de wetgever eventueel stelt en binnen de grenzen van het bestuurlijk toezicht. De beide beperkingen worden enkel in uitzonderlijke gevallen toegepast.

Door het heffen van roerende voorheffing op gemeentelijke retributies ondermijnt de federale overheid *de facto* de gemeentelijke fiscale autonomie.

6. Schuldenaar roerende voorheffing

De roerende voorheffing is verschuldigd door rijksinwoners, verenigingen, ... , die inkomsten van roerende goederen en kapitalen verschuldigd zijn (artikel 261, 1^o, WIB 92). De betaler van de vergoeding is met andere woorden de roerende voorheffing verschuldigd, en niet de verkrijger (*in casu* de lokale overheden). In principe moeten de gebruikers van roerende goederen de belasting voldoen. Een vereniging die materiaal huurt moet instaan voor de aangifte en betaling van de roerende voorheffing.

Alleen onder strikte voorwaarden kan de fiscus zich wenden tot de ontvanger van de roerende inkomsten. De voorwaarden hiervoor zijn gedetailleerd beschreven in de administratieve circulaire van 21 maart 2001 (Ci. RH. 233/531.107). In het geval van onderzoeken bij de gemeenten, is niet aan de voorwaarden voldaan.

Het feit dat gemeenten en provincies de roerende voorheffing moeten voldoen, is betwistbaar.

7. Solution

Il est injuste et inefficace que les autorités locales doivent payer le précompte mobilier sur l'organisation d'activités qui relèvent d'une mission de service public et qui ne poursuivent par ailleurs aucun but lucratif.

Afin de trouver une solution à ce problème, il est nécessaire de prévoir une exception pour les autorités locales. Concrètement, les auteurs de la proposition de loi ajoutent une nouvelle exception à la liste des revenus soumis au précompte mobilier. Il s'agit des revenus qui sont acquis par les administrations locales et la perception est le résultat d'une opération qui ne poursuit aucun but lucratif.

Grâce à la loi proposée, les autorités locales ne seront plus imposées sur les droit d'emplacement qu'elles perçoivent lors des marchés et foires ainsi que pour la location de livres, de CD, de DVD, de matériel de fête et autres.

COMMENTAIRE DES ARTICLES**Article 2**

L'article ajoute une nouvelle exception à la liste des revenus qui sont soumis au précompte mobilier. Il s'agit de revenus qui sont acquis par les provinces, les agglomérations, les fédérations de communes, les centres publics d'action sociale, les établissements culturels publics et les polders et wateringues. La perception de ces revenus doit être le résultat d'une opération qui ne poursuit aucun but lucratif.

Une fois cet article entré en vigueur, les autorités locales ne seront plus imposées sur les droits d'emplacement qu'elles perçoivent lors de marchés et de foires ainsi que pour la location de livres, de CD, de DVD, de matériel de fête et autres.

Article 3

Cet article fixe l'entrée en vigueur de la loi.

7. Oplossing

Het is onrechtvaardig en inefficiënt dat lokale overheden roerende voorheffing dienen te betalen bij het organiseren van activiteiten die een overheidstaak zijn en die bovendien niet winstgevend zijn.

Om op deze problematiek een antwoord te bieden, is het noodzakelijk dat er in een uitzondering wordt voorzien voor lokale overheden. Concreet voeren indieners met het wetsvoorstel een nieuwe uitzondering toe aan de lijst van inkomsten die aan de roerende voorheffing zijn onderworpen. Het betreft inkomsten die worden verworven door lokale overheden waarbij de inning van deze inkomsten het gevolg moet zijn van een verrichting die geen winstoogmerk beoogt.

Door het wetsvoorstel zullen lokale overheden niet meer belastbaar zijn voor de standgelden die zij innen bij markten en kermissen alsook bij de verhuur van boeken, CD's, DVD's, feestmateriaal en dergelijke.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**Artikel 2**

Het artikel voegt een nieuwe uitzondering toe aan de lijst van inkomsten die aan de roerende voorheffing zijn onderworpen. Het betreft inkomsten die worden verworven door de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de openbare kerkelijke instellingen en de polders en waterkeringen. De inning van deze inkomsten moet het gevolg zijn van een verrichting die geen winstoogmerk beoogt.

Door de invoering van dit artikel zullen lokale overheden niet meer belastbaar zijn voor de standgelden die zij innen bij markten en kermissen alsook bij de verhuur van boeken, CD's, DVD's, feestmateriaal en dergelijke.

Artikel 3

Dit artikel bepaalt de inwerkingtreding van de wet.

Dirk CLAES.
Etienne SCHOUPPE.

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Article 2

L'article 265, alinéa 1^{er}, du Code des impôts sur les revenus 1992, est complété par un 6^o, rédigé comme suit :

« 6^o les provinces, les agglomérations, les fédérations de communes, les centres publics d'action, les établissements culturels publics et les polders et wateringues, sur les revenus visés à l'article 17, § 1, 3^o, résultant d'opérations sans but lucratif au sens de l'article 182. »

Article 3

La présente loi entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'un délai de dix jours qui prend cours le lendemain de sa publication au *Moniteur belge*.

27 novembre 2013.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Artikel 2

Artikel 265, eerste lid, van het Wetboek van de Inkomstenbelasting 1992, wordt aangevuld met de bepaling onder 6^o, luidende :

« 6^o de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de openbare kerkelijke instellingen en de polders en waterkeringen op de inkomsten bedoeld in artikel 17, § 1, 3^o, op grond van verrichtingen zonder winsttoegmerk in de zin van artikel 182. »

Artikel 3

Deze wet treedt in werking op de eerste dag van de maand na afloop van een termijn van tien dagen te rekenen van de dag volgend op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

27 november 2013.

Dirk CLAES.
Etienne SCHOUPPE.