

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1979-1980**

12 MARS 1980

Proposition de loi complétant l'article 46 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe

RAPPORT

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

La proposition de loi qui vous est soumise tend à atténuer, par l'insertion d'une disposition dérogatoire, la portée générale de l'article précité, lequel dispose que la base imposable à prendre en considération pour la perception du droit d'enregistrement afférent aux transmissions à titre onéreux de biens immeubles est la valeur vénale et non le prix mentionné dans l'acte de vente. En vertu de cette disposition dérogatoire, les valeurs mentionnées dans les actes de vente lorsque les ventes sont réalisées par la Société nationale du Logement, la Société nationale terrienne et leurs sociétés agréées ainsi que par les administrations publiques ou par les organismes d'intérêt public, seraient admises dans tous les cas comme base d'imposition, même si ces prix sont inférieurs à la valeur vénale. Cette mesure est à considérer comme un élément complémentaire de la politique foncière et ou immobilière sociale, et elle permettra d'éviter les discriminations entre contribuables d'après le bureau de l'enregistrement dont ils dépendent.

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Sweert, président; Basecq, Bogaerts, C. De Clercq, Delpérée, De Smeyter, de Wasseige, Février, Gijs, Henrion, Houben, Lagae, Lecoq, Mainil, Noël de Burlin, Paque, Pouillet, Vandenabeele, Van der Elst, van Waterschoot, Vergeylen et Waltniel, rapporteur.

Membres suppléants : MM. André, Bonmariage, de Bruyne et Paulus.

R. A 11588*Voir :***Document du Sénat :**

265 (1979-1980) : N° 1 : Proposition de loi.

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1979-1980**

12 MAART 1980

Voorstel van wet tot aanvulling van artikel 46 van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
FINANCIEN UITGEBRACHT
DOOR DE HEER WALTNIEL**

Onderhavig voorstel beoogt de algemene draagwijdte van bedoeld artikel, dat er toe strekt als basis voor de heffing van het registratierecht inzake overdracht onder bezwarende titel van onroerende goederen te nemen de venale waarde en niet de in de verkoopakte vermelde prijs, te milderen door het inlassen van een uitzonderingsbepaling. Hierdoor zouden de waarden vermeld in de akten van verkoop door de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting, de Nationale Landmaatschappij, de door hen erkende maatschappijen alsmede de openbare besturen of de openbare instellingen steeds als heffingsgrondslag worden genomen, zelfs zo deze prijzen lager liggen dan de venale waarde. Deze maatregel dient gezien als een bijkomend element van sociale grond- en/of bouwpolitiek en voorkomt discriminatie in de behandeling van de belastingplichtigen al naar gelang het registratiekantoor waarvan zij afhankelijk zijn.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Sweert, voorzitter; Basecq, Bogaerts, C. De Clercq, Delpérée, De Smeyter, de Wasseige, Février, Gijs, Henrion, Houben, Lagae, Lecoq, Mainil, Noël de Burlin, Paque, Pouillet, Vandenabeele, Van der Elst, van Waterschoot, Vergeylen en Waltniel, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren André, Bonmariage, de Bruyne en Paulus.

R. A 11588*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

265 (1979-1980) : N° 1 : Voorstel van wet.

Le Ministre des Finances déclare que, s'il est vrai que la dérogation serait très limitée et que l'intention de l'auteur de la proposition ne manque pas de mérites, il ne peut cependant l'accepter.

Outre qu'elle joue un rôle préventif contre les dissimulations de prix, la règle de l'imposition sur la valeur vénale du bien transmis trouve sa justification dans la nécessité d'assurer une juste répartition de la charge fiscale entre les contribuables — en l'occurrence les acquéreurs — quelles que soient les conditions dans lesquelles ils contractent. Autrement dit, si, en raison de circonstances spéciales, quelqu'un peut acquérir une propriété à un prix inférieur à sa valeur réelle, il doit néanmoins payer le droit d'enregistrement sur cette valeur réelle.

Il n'existe aucune raison valable de faire une distinction sur le plan fiscal entre celui qui achète un bien à l'une des personnes morales visées et celui qui l'achète à quelqu'un d'autre. Comme il a déjà été dit, le rôle préventif contre la dissimulation de prix n'est pas le seul aspect de la taxation sur la valeur vénale.

Le fait que quelqu'un bénéficie d'un avantage financier en pouvant acquérir des biens en dessous de leur valeur réelle n'est certainement pas une raison pour lui accorder, en plus de cet avantage et à cause de celui-ci, un second avantage financier en l'imposant moins que celui qui doit payer un prix supérieur pour un bien de même valeur.

La mesure proposée aurait également des effets néfastes pour le contrôle de la valeur vénale dans des opérations autres que celles qui sont visées ici. L'administration se verrait en effet placée dans une situation difficile pour effectuer ce contrôle lors de la perception des droits d'enregistrement relatifs à des conventions ultérieures portant sur ces mêmes biens ou sur des biens comparables, et aussi lors de la perception des droits de succession qui s'y rapportent.

Dans les cas visés par la proposition de loi à l'examen, les receveurs de l'enregistrement ont pour instruction de ne pas introduire une action pour cause de sous-évaluation, même pas lorsque cette dernière leur paraît évidente, sans autorisation préalable de l'Administration centrale. Cette intervention obligatoire de l'Administration centrale de l'Enregistrement empêche toute action qui ne s'avérerait pas réellement fondée, compte tenu aussi bien des différences entre les biens vendus et ceux qui sont transmis entre particuliers que des obligations et servitudes spéciales imposées aux acquéreurs. L'Administration fait preuve de la plus grande circonspection dans l'examen de chaque cas qui lui est soumis.

Pour toutes ces raisons, le Ministre demande le rejet de la proposition de loi.

Un membre fait observer qu'en cas de maintien de la valeur vénale comme base d'imposition, un certain avantage pourra toujours être accordé par l'application de tarifs réduits (6 p.c. - 1,5 p.c.), ce qui est d'ailleurs étroitement lié aux critères sur lesquels les sociétés précitées, notamment, se basent pour l'attribution des terrains ou des maisons qu'elles vendent dans le cadre de leur mission (revenu, composition du ménage, etc.).

De Minister van Financiën verklaart dat alhoewel de afwijking zeer beperkt zou zijn en de bedoeling van de indiener niet aan verdiensten ontbreekt, hij niet akkoord kan gaan met zijn voorstel.

Naast het feit dat hij een preventieve rol speelt tegen prijsbewimpelingen, vindt de regel van de belasting op de venale waarde van het overgedragen goed zijn rechtvaardiging in de noodzaak om een juiste verdeling van de fiscale last onder de belastingplichtigen — in casu de kopers — te verzekeren, welke ook de omstandigheden zijn waaronder zij contracteren. Met andere woorden, zo, wegens bijzondere omstandigheden, iemand een eigendom kan kopen tegen een lagere prijs dan de werkelijke waarde, moet hij het registratierecht toch betalen op die werkelijke waarde.

Er bestaat geen geldige reden om op fiscaal vlak een onderscheid te maken tussen degene die een goed koopt van een van de beoogde rechtspersonen en degene die het koopt van iemand anders. Zoals reeds gezegd is de preventieve rol tegen prijsbewimpeling niet het enigste aspect van de heffing op de venale waarde.

De omstandigheid dat iemand een financieel voordeel geniet door goederen te kunnen aankopen onder de werkelijke waarde is zeker geen reden om hem, wegens dat voordeel, nog een tweede financieel voordeel toe te kennen, met name hem minder belasting te doen betalen dan degene die voor een gelijkwaardig goed een hogere prijs moet betalen.

De voorgestelde maatregel zou eveneens nadelige gevolgen hebben voor de controle van de verkoopwaarde in andere verhandelingen dan die welke hier bedoeld zijn. De Administratie zou immers in een moeilijke toestand geplaatst worden voor die controle bij de heffing der registratierechten op latere overeenkomsten slaande op dezelfde goederen of op vergelijkbare goederen, alsook bij de heffing van het successierecht op die goederen.

In de door bovengenoemd wetsvoorstel beoogde gevallen hebben de ontvangers van de registratie als instructie geen enkele vordering wegens tekortschatting in te stellen, zelfs niet als de tekortschatting hun evident voorkomt, zonder voorafgaande machtiging van de Centrale Administratie. Die verplichte tussenkomst van de Centrale Administratie der registratie belet elke vordering die niet werkelijk gegrond zou blijken, rekening houdende zowel met de verschillen tussen de verkochte goederen en die welke tussen particulieren worden verhandeld als met de bijzondere verplichtingen en erfdiensbaarheden die aan de kopers worden opgelegd. De Administratie gaat met de grootste omzichtigheid te werk bij het onderzoek van elk onderworpen geval.

Om al die redenen vraagt hij dit voorstel van wet te verwerpen.

Een lid doet opmerken dat bij behoud van de venale waarde als heffingsgrondslag nog een bepaalde begunstiging kan worden toegekend door het toepassen van lagere tarieven (6 pct. - 1,5 pct.). Dit houdt trouwens nauw verband met de criteria welke o.m. de vermelde maatschappijen toepassen voor het toekennen van de gronden of huizen die zij verhandelen in het kader van hun opdracht (inkomen, samenstelling gezin, enz.).

Un autre commissaire demande s'il est bien équitable que, quand une vente déterminée a lieu pour un prix inférieur à la valeur vénale, on continue à appliquer la procédure normale de condamnation à une amende pour fraude sur les droits. Il ne viendra pas à l'esprit de l'acquéreur d'une parcelle de terrain ou d'une habitation sociale qu'il soit possible ou probable que la sous-évaluation donne lieu au recouvrement de droits d'enregistrement supplémentaires et du paiement des amendes habituelles en pareil cas. Très souvent, il n'aura pas pris contact au préalable avec le bureau de l'enregistrement pour s'enquérir de la valeur vénale exacte.

Dans le même ordre d'idées, un autre membre propose qu'en l'espèce, il ne soit plus question d'amendes, mais d'intérêts sur les droits d'enregistrement dus au moment de la vente et restés impayés. Le terme « amende » heurte souvent les intéressés, surtout quand il y a eu sous-évaluation et non pas dissimulation de prix. Le Ministre promet d'examiner cette suggestion. Une sous-évaluation et une dissimulation de prix sont en effet choses toutes différentes. Mais pour ce dernier cas, il s'impose indiscutablement de maintenir l'application de l'amende.

Plusieurs membres critiquent le mode de détermination de la valeur vénale et les méthodes de l'Administration à cet égard. Celle-ci semble avoir tendance à considérer systématiquement que les valeurs déclarées sont sous-estimées ou qu'il y a dissimulation de prix, même lorsque ce n'est absolument pas le cas. Une telle attitude incite d'ailleurs les intéressés à réduire, tout aussi systématiquement, les prix mentionnés dans les actes de vente. Et cela alors qu'il est assez facile, pour eux-mêmes comme pour l'Administration, de déterminer la valeur vénale exacte en consultant les publications de la Fédération des notaires concernant les ventes publiques, qui indiquent, entre autres, la nature du bien, sa situation, le prix qui en a été obtenu, etc. D'autre part, il n'est pas à exclure que le fonctionnaire chargé de l'affaire ait commis des erreurs. En fait, l'intéressé n'a guère de recours en pareil cas.

Ces considérations sont contestées par le Ministre, qui affirme que l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines s'efforce toujours de déterminer la valeur vénale de la manière la plus objective. Pour ce faire, elle applique habituellement la méthode des points de référence.

Le problème de la différence entre le prix de vente et la valeur vénale se pose uniquement pour les terrains à bâtir sociaux, car les transmissions de logements sociaux se font toujours sur la base d'un constat d'évaluation du receveur de l'Enregistrement.

Dans la détermination de la valeur vénale des terrains à bâtir sociaux, il est tenu compte de tous les facteurs susceptibles d'influencer cette valeur, et tout particulièrement des engagements et obligations qu'entraîne la transmission (prescriptions urbanistiques, interdiction d'aliéner, etc.). Dans bien des cas, d'ailleurs, le receveur de l'Enregistrement n'intervient pas, même lorsque, de toute évidence, la valeur vénale est nettement supérieure au prix de vente. De toute façon, il ne peut intervenir sans l'accord préalable de l'Admi-

Een ander lid stelt de vraag of het billijk is dat, wanneer een bepaalde verkoop geschiedt tegen een lagere prijs dan de venale waarde, nog eens de normale procedure van beboeting wegens ontduiking van rechten wordt toegepast. De koper van een perceel grond of van een sociale woning zal niet vermoeden dat het mogelijk of waarschijnlijk is dat de onderschatting aanleiding geeft tot het vorderen van supplementaire registratierechten, vergezeld van de gebruikelijke boeten. Zeer zelden zal hij vooraf contact nemen met het Registratiekantoor om de juiste venale waarde te kennen.

Hierbij aansluitend doet een ander lid het voorstel om ter zake niet meer te spreken van boeten, doch wel van intresten op de op het ogenblik van de verkoop verschuldigde doch niet betaalde registratierechten. De uitdrukking boete grieft dikwijls de betrokkenen, vooral wanneer het gaat om een onderschatting en niet om een prijsbewimpeling. De Minister belooft deze suggestie te zullen onderzoeken. Er is inderdaad een verschil tussen een prijsonderschatting en een prijsbewimpeling. In dit laatste geval is ontegensprekelijk het behoud van het boetesysteem geboden.

Sommige leden formuleren bedenkingen betreffende de wijze van bepalen van de venale waarde en de methodes die hierbij worden gebruikt door de Administratie. Bij deze Administratie schijnt de neiging te bestaan om systematisch de aangegeven waarden als onderschat of bewimpeld te beschouwen, zelfs in die gevallen waar zulks absoluut niet het geval is. Dergelijke houding zet anderzijds de betrokkenen er toe aan even systematisch de kooprijzen vermeld in de verkoopakte te verminderen. Nochtans is het voor eenieder, betrokkenen en administratie, vrij gemakkelijk de juiste venale waarde te bepalen, wanneer men gebruik maakt van de publicaties van de Federatie van Notarissen betreffende de publieke verkopen en die o.m. een inzicht geven in de aard van het goed, de ligging, de bekomen prijs, enz. Anderzijds zijn ook vergissingen van de betrokken ambtenaren niet uitgesloten. Praktisch heeft de betrokkene hier weinig verhaal tegen.

Deze beschouwingen worden door de Minister bestreden, welke betoogt dat de Administratie van Registratie en Domeinen steeds beoogt de venale waarde te bepalen op de meest objectieve wijze. Hierbij wordt doorgaans gebruik gemaakt van de methode der referentepunten.

Het probleem van het verschil tussen de verkoopprijs en de venale waarde stelt zich enkel voor de sociale bouwgronden. De overdracht van sociale huisvestingen geschiedt inderdaad steeds op basis van een schattingsverslag van de ontvanger van de Registratie.

Bij het vaststellen van de venale waarde van de sociale bouwgronden wordt rekening gehouden met alle factoren die deze waarde kunnen beïnvloeden en gans in het bijzonder met de verbintenissen en verplichtingen die met deze overdracht verbonden zijn (bouwvoorschriften, verbod van vervreemding, enz...). Er zijn trouwens vele gevallen waarin de Ontvanger der Registratie rechten niet optreedt, zelfs wanneer op zichzelf de venale waarde beduidend hoger ligt dan de verkoopprijs. In ieder geval is de toestemming van

nistration centrale. Celle-ci tient compte elle aussi de tous les éléments telles les servitudes susceptibles d'atténuer l'insuffisance d'estimation.

Un membre demande si l'on ne pourrait pas obliger le notaire à faire connaître la valeur vénale du bien à l'acquéreur, ou même à la mentionner dans l'acte. Le Ministre admet que, dans le cas visé par la proposition — et d'ailleurs dans tous les cas — il serait souhaitable que l'acquéreur soit mieux informé de la valeur vénale, qui doit servir de base d'imposition pour le calcul des droits d'enregistrement. Bien des surprises et des désagréments pourraient ainsi être évités.

Un autre membre se prononce en faveur de la proposition de loi. Dans la situation actuelle, on reprend en effet par l'impôt les avantages que les parties intéressées se sont accordés l'une à l'autre.

L'auteur de la proposition souligne une fois de plus qu'il ne peut être question de dissimulations frauduleuses de prix, l'une des parties contractantes étant toujours un organisme public ou assimilé. Dès lors, il est superflu d'invoquer ici un « rôle préventif ». Le fait que les receveurs de l'Enregistrement et l'Administration centrale aient pour instruction de n'intervenir que dans des cas exceptionnels constitue déjà en soi une dérogation à la règle absolue selon laquelle la base d'imposition est toujours la valeur vénale.

Rien ne s'oppose à ce que, pour la transmission des biens immeubles en question, l'on applique désormais une autre base d'imposition (c'est-à-dire la valeur vénale), puisque cette transmission (par vente, succession, etc.) a lieu entre d'autres parties et dans d'autres conditions qu'il n'est prévu dans les dispositions en vigueur. De plus, il est à craindre que tel receveur n'observe très strictement ses instructions, alors que tel autre n'en tiendrait pas compte. C'est là la cause des différences, souvent incompréhensibles, entre biens immeubles situés dans la même région. Il serait souhaitable de donner de nouvelles instructions à tous les receveurs pour qu'ils adoptent une attitude uniforme en la matière. À propos des instructions données aux receveurs de l'Enregistrement, l'auteur de la proposition aimerait savoir si elles l'ont été sous forme de note administrative confidentielle ou non.

Le Ministre confirme le caractère confidentiel de cette note et conclut en soulignant qu'il s'agit ici d'une question de fait plutôt que d'une question de principe.

La proposition de loi a été rejetée par 9 voix contre 3 et 1 abstention.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des voix.

Le Rapporteur,
L. WALTNIEL.

Le Président,
A. SWEERT.

de Centrale Administratie vereist vooraleer kan opgetreden worden. Ook deze Administratie houdt rekening met gegevens als bijvoorbeeld de erfdienstbaarheid die de ontoereikendheid van de schatting enigszins kunnen goedmaken.

Een lid stelt de vraag of men de notaris niet kan verplichten om aan de koper de venale waarde van het goed mede te delen of zelfs in de akte te vermelden. De Minister beaamt dat het wenselijk zou zijn dat in deze evenals trouwens in andere gevallen de koper beter zou worden voorgelicht omtrent de venale waarde die als heffingsgrondslag moet dienen voor de berekening der registratierechten. Op deze wijze zouden vele verrassingen en onaangenaamheden kunnen vermeden worden.

Een ander lid verklaart sympathie te voelen voor onderhavig voorstel. Zoals de toestand thans is neemt men langs fiscale weg terug wat de partijen mekaar aan voordelen hebben toegekend.

De indiener van het voorstel beklemtoont andermaal dat hier geen sprake kan zijn van bedrieglijke prijsbewimpelingen, vermits één der contracterende partijen steeds een openbare of daarmee gelijkgestelde instelling is. In dit geval is het dus overbodig te gewagen van een preventieve maatregel. Het feit dat aan de Ontvangers van de Registratierechten en aan de Centrale Administratie richtlijnen werden gegeven om slechts in uitzonderlijke gevallen op te treden, betekent op zichzelf reeds een afwijking van de absolute regel die in alle gevallen de venale waarde als heffingsgrondslag stelt.

Waar voor de betrokken onroerende goederen later andere heffingsgrondslagen bij overdracht zouden in acht worden genomen (m.a.w. de venale waarde) is er geen bezwaar, vermits deze overdracht (verkoop, successie, enz.) geschiedt tussen andere partijen en in andere omstandigheden dan deze welke gelden voor de huidige overdracht. Daarbij bestaat het gevaar dat een ontvanger de gegeven richtlijnen zeer stipt naleeft en een andere geen rekening houdt met de zelfde richtlijnen. Hierdoor ontstaan dikwijls niet begrijpelijke verschillen voor in een zelfde streek gelegen onroerende goederen. Het ware goed aan alle ontvangers nogmaals richtlijnen te geven om hen aan te zetten een eenvormige houding terzake aan te nemen. Verwijzend naar de richtlijnen die aan de ontvangers van de Registratie werden gegeven, stelt indiener de vraag of het hier al dan niet om een vertrouwelijke administratieve nota gaat.

De Minister bevestigt het vertrouwelijk karakter van deze nota. Hij wijst er tenslotte op dat het hier meer om een feitenkwestie dan om een principiële kwestie gaat.

Het voorstel wordt verworpen met 9 tegen 3 stemmen bij 1 onthouding.

Het verslag is goedgekeurd met algemene stemmen.

De Verslaggever,
L. WALTNIEL.

De Voorzitter,
A. SWEERT.