



GEWONE ZITTING 2024-2025

25 FEBRUARI 2025

BRUSSELS
HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

tot wijziging van het Wetboek van de
Inkomstenbelastingen 1992

(ingediend door mevrouw Celia GROOTHEDDE (NL),
mevrouw Zakia KHATTABI (FR), de heren Martin CASIER
(FR), Ilyas MOUANI (NL), Olivier WILLOCX (FR) en
mevrouw Marie CRUYSMANS (FR))

SESSION ORDINAIRE 2024-2025

25 FÉVRIER 2025

PARLEMENT DE LA RÉGION
DE BRUXELLES-CAPITALE

PROPOSITION D'ORDONNANCE

modifiant le Code des impôts
sur les revenus 1992

(déposée par Mmes Celia GROOTHEDDE (NL), Zakia
KHATTABI (FR), MM. Martin CASIER (FR), Ilyas MOUANI
(NL), Olivier WILLOCX (FR) et Mme Marie
CRUYSMANS (FR))

Samenvatting*

Het voorstel van ordonnantie stelt de eigenaars van gebouwen bestemd voor studentenhuisvesting opnieuw vrij van de betaling van onroerende voorheffing en heft zo elke rechtsonzekerheid dienaangaande op.

* Samenvatting opgesteld door de diensten van het parlement.

Résumé*

La proposition d'ordonnance accorde à nouveau une exonération du précompte immobilier aux propriétaires d'immeubles destinés au logement étudiant et lève ainsi toute incertitude juridique en la matière.

* Résumé établi par les services du Parlement.

Toelichting

Een ongelukkig geformuleerde bepaling in het WIB92 die dateert van 2017 zorgt voor rechtsonzekerheid voor Brusselse belastingplichtigen, meer bepaald voor de Brusselse universiteiten en hogescholen die rechtstreeks of onrechtstreeks niet-commerciële huisvesting aanbieden. Daardoor krijgen ze onterecht aanslagen tot betaling die leiden naar verhoging van de prijs van studentenkamers. Dit voorstel van ordonnantie neemt alle onduidelijkheid weg naar de toekomst toe.

Met meer dan 110.000 studenten is Brussel de grootste studentenstad van België¹. Vanuit alle delen van het land én de wereld komen vooral jonge mensen naar Brusselse universiteiten en hogescholen om bij te leren en deel uit te maken van het stadsleven in de hoofdstad van ons land en Europa. Zo ondersteunen ze ook onze kenniseconomie als basis van onze welvaart. Veel studenten blijven 's avonds en in het weekend deel uitmaken van de stad en nemen deel aan de Brusselse samenleving. Na hun studies blijven ze vaak wonen in de stad en betalen ze belastingen. De return on investment is met andere woorden groot. Kortom, Brussel en haar overheden dienen studenten te koesteren, aangezien ze bijdragen aan het leven en de welvaart van onze stad.

Leven en slapen in Brussel is niet goedkoop, ook niet voor studenten (ongeveer 435 euro per maand voor een basiskamer, gemiddeld 580 euro voor een kamer met eigen sanitair en gemiddeld 605 euro voor een studio; deze prijzen liggen aanzienlijk hoger dan in andere Vlaamse steden, wat deels te verklaren is door een tekort aan studentenkamers en strengere regelgeving)³. Volgens een recente studie die de media haalde, is Brussel met voorsprong de duurste studentenstad en is de jaar-op-jaarstijging er ook het grootst (+5%).

Voor de wijziging in 2017 was er in het Wetboek der Inkomstenbelastingen van 1992 (hierna: WIB92) ook een vrijstelling voorzien voor niet-commerciële studentenhuisvesting die aangeboden wordt door universiteiten en hogescholen, meer bepaald te vinden in het oude artikel 12, § 1, WIB 92: *“Vrijgesteld zijn de inkomsten van onroerende goederen of delen van onroerende goederen gelegen in een lidstaat van de Europese Economische Ruimte die een belastingplichtige of een bewoner zonder winstoogmerk heeft bestemd voor het openbaar uitoefenen van een eredienst of van de vrijzinnige morele dienstverlening, voor onderwijs, voor het vestigen van hospitalen, klinieken, dispensaria, rusthuizen, vakantiehuisen voor kinderen of gepensioneerden, of van andere soortgelijke weldadigheidsinstellingen.”*

Daarmee zette de wetgever een rem op de stijging van prijzen van het commercieel aanbod en kon er huisvesting worden aangeboden aan lagere huurprijzen voor kwetsbare studenten.

Développements

Une disposition du CIR92 datant de 2017, mal libellée, crée une incertitude juridique pour les contribuables bruxellois, en particulier les universités et hautes écoles bruxelloises qui offrent, de manière directe ou indirecte, des logements non commerciaux. En conséquence, elles reçoivent à tort des avis de paiement qui entraînent une hausse du prix des chambres d'étudiants. La présente proposition d'ordonnance lève toute ambiguïté pour l'avenir.

Avec plus de 110.000 étudiants, Bruxelles est la plus grande ville étudiante de Belgique². Des jeunes venus des quatre coins du pays et du monde viennent à Bruxelles afin d'étudier dans ses universités et hautes écoles et de prendre part à la vie urbaine de la capitale, de notre pays et de l'Europe. Ce faisant, ils soutiennent également notre économie de la connaissance, le fondement de notre prospérité. Le soir et le week-end, bon nombre d'étudiants restent dans la ville et participent à la société bruxelloise. Après leurs études, ils continuent souvent à y vivre et à y payer des impôts. En d'autres termes, le retour sur investissement est important. En bref, Bruxelles et ses autorités se doivent de choyer les étudiants, car ils contribuent à la vie et à la prospérité de notre ville.

Il n'est pas bon marché de vivre et de dormir à Bruxelles, même pour les étudiants (environ 435 euros par mois pour une chambre de base, 580 euros en moyenne pour une chambre avec sanitaires privatifs et 605 euros en moyenne pour un studio; c'est nettement plus élevés que dans d'autres villes de Flandre, ces prix s'expliquent en partie par une pénurie de chambres d'étudiants et une réglementation plus stricte)⁴. Selon une étude récente diffusée dans les médias, Bruxelles est de loin la ville étudiante la plus chère et celle qui connaît la plus forte augmentation d'année en année (+5 %).

Avant la modification de 2017, le Code des impôts sur les revenus de 1992 (ci-après: CIR92), et plus précisément l'ancien article 12, § 1^{er}, CIR92, prévoyait également une exonération pour le logement étudiant non commercial proposé par les universités et hautes écoles: *«Sont exonérés les revenus de biens immobiliers ou des parties de biens immobiliers sis dans un État membre de l'Espace économique européen qu'un contribuable ou un occupant a affectés sans but de lucre à l'exercice public d'un culte ou de l'assistance morale laïque, à l'enseignement, à l'installation d'hôpitaux, de cliniques, de dispensaires, de maisons de repos, de homes de vacances pour enfants ou personnes pensionnées, ou d'autres œuvres analogues de bienfaisance.»*

Le législateur freinait ainsi la hausse des prix de l'offre commerciale et il était possible de proposer des logements à des loyers moins élevés pour les étudiants vulnérables.

Per 1 januari 2018 nam 'Brussel Fiscaliteit' het beheer van de dossiers met betrekking tot de Brusselse onroerende voorheffing over van de FOD Financiën. Een aanpassing door artikel 12 van de ordonnantie van 23 november 2017 blijkt evenwel voor onduidelijkheid te zorgen en geeft aanleiding tot een afwijkende interpretatie over het toepassingsgebied van dit artikel: studentenhuysvesting zou plotsklaps geen activiteit zijn die rechtstreeks verband houdt met het verstrekken van onderwijs. Meer bepaald werd de bepaling als volgt aangepast, waardoor artikel 253 WIB92 aangaande vrijstellingen als volgt luidt:

“§ 1. De vrijstellingen waarin voorzien in de paragrafen 2 tot en met 7 worden enkel toegekend als de gebruiker het onroerend goed of het gedeelte van het onroerend goed in kwestie zonder winstoogmerk heeft bestemd.

[...]

De vrijstellingen bedoeld in het eerste lid worden niet toegekend indien de gebruiker een buitengewone winst toekent aan de belastingplichtige door de betaling van huur of enige andere geldsom, die buitensporig is ten opzichte van de marktvoorwaarden. De dienst aangewezen door de Regering kan, op elk ogenblik, de belastingplichtige om een kopie vragen van de overeenkomst tussen de belastingplichtige en de gebruiker.

Voor de toepassing van het vorige lid, wordt de geldelijke waarde van de voordelen ten bate van de belastingplichtige of zijn verwanten, in de verhouding met de gebruiker, beschouwd als deel uitmakend van de huur.

§ 2. [...]

§ 3. [...]

§ 4. Op aanvraag van de belastingplichtige, wordt vrijgesteld van onroerende voorheffing, het kadastraal inkomen van onroerende goederen of delen van onroerende goederen die nagenoeg exclusief gebruikt worden als instellingen voor gesubsidieerd onderwijs, met inbegrip van het kunstonderwijs, en voor activiteiten die rechtstreeks verband houden daarmee.”.

Deze afwijkende interpretatie van de Brusselse fiscale administratie zorgt voor een kostprijsverhoging, aangezien de fiscale administratie sedert het aanslagjaar 2018 vorderingen tot inning overmaakt. Het doorrekenen van de kostprijsverhoging zou leiden tot een stijging van de gemiddelde kostprijs van een kleine 10%.

De afwijkende interpretatie kan niet weerhouden worden om de redenen die hierna uiteengezet worden.

In de eerste plaats was het niet de bedoeling van de betrokken wetgever, het Brussels Parlement, om het toepassingsgebied te wijzigen. Nergens in de memorie van toelichting⁵ van de Ordonnantie staat het voornemen om

Au 1^{er} janvier 2018, Bruxelles Fiscalité a repris la gestion des dossiers ayant trait au précompte immobilier bruxellois relevant jusque-là du SPF Finances. Cependant, une modification opérée par l'article 12 de l'ordonnance du 23 novembre 2017 s'avère créer une ambiguïté et donne lieu à une interprétation dérogatoire sur le champ d'application dudit article: tout à coup, le logement étudiant ne serait pas une activité directement liée à l'offre d'enseignement. Concrètement, la disposition a été modifiée de telle sorte que l'article 253 CIR92 sur les exonérations est rédigé comme suit:

«§ 1^{er}. Les exonérations prévues par les paragraphes 2 à 7 ne sont accordées que si l'occupant a affecté sans but de lucre le bien immobilier ou la partie de bien immobilier en question.

[...]

Les exonérations visées à l'alinéa 1^{er} ne sont pas accordées lorsque l'occupant octroie un gain excessif au contribuable, par le paiement d'un loyer ou d'une autre somme d'argent, qui est démesuré par rapport aux conditions de marché. Le service désigné par le Gouvernement peut, à tout moment, demander au contribuable une copie du contrat liant le contribuable et l'occupant.

Pour l'application de l'alinéa précédent, la valeur monétaire des avantages en faveur du contribuable ou de ses proches, dans une relation avec l'occupant, est considérée comme faisant partie du loyer.

§ 2. [...]

§ 3. [...]

§ 4. Sur demande du contribuable, est exonéré du précompte immobilier, le revenu cadastral des biens immobiliers ou des parties de biens immobiliers utilisés quasi exclusivement comme établissement d'enseignement subventionné, y compris artistique, et pour des activités directement liées à celui-ci.».

Cette interprétation dérogatoire de l'administration fiscale bruxelloise entraîne une hausse des coûts, étant donné que l'administration fiscale transfère des demandes de recouvrement depuis l'année d'imposition 2018. La répercussion de la hausse des coûts se traduirait par une augmentation du coût moyen de quelque 10 %.

L'interprétation dérogatoire ne peut être retenue pour les motifs exposés ci-après.

Tout d'abord, il n'était pas dans l'intention du législateur concerné, le Parlement bruxellois, de modifier le champ d'application. Nulle part, l'exposé des motifs⁶ de l'ordonnance ne mentionne l'intention de restreindre les

de tot op heden toegekende vrijstellingen met betrekking tot onderwijs in te perken.

Daarnaast kan er moeilijk betoogd worden dat studentenhuysvesting los kan beschouwd worden van de hoofdactiviteit van de betrokkenen, nl. het studeren (voor de student) en het aanbieden van hoger onderwijs (door de instelling). Dit wordt overigens juridisch bevestigd door de opdrachten die de overheden aan de universiteiten en hogescholen opleggen. Voor wat betreft de universiteiten en hogescholen waar de Vlaamse Gemeenschap voor bevoegd is verwijzen we naar art. 348-349 van de Codex Hoger Onderwijs van 20 december 2013

“Hoofdstuk 5. Studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs

Afdeling 4. Werking

Art. II. 348. De hogeschool of universiteit biedt betreffende studentenvoorzieningen activiteiten aan in de volgende werkelden:

1° [...]

2° het werkeld huisvesting, dat tot doel heeft aan de studenten ondersteuning en advies te verlenen en hen te sensibiliseren voor betaalbare en kwaliteitsvolle huisvesting. Dit gebeurt door, al dan niet in eigen beheer, kamers aan te bieden en de studenten te adviseren over de kamermarkt. Dit gebeurt ook door te bemiddelen tussen studenten en verhuurders over de huisvestingsvoorwaarden;

Art. II. 349. Als in een werkeld, als vermeld in artikel II. 348 geen acties ontplooid worden, moet dat in het beleidsplan gemotiveerd worden.”.

Gelijkaardige bepalingen zijn van toepassing op het hoger onderwijs dat afhankelijk is van de Fédération Wallonie-Bruxelles. In artikel 1 van de Wet van 3 augustus 1960 houdende toekenning van sociale voordelen aan de universiteiten en gelijkgestelde instellingen is het volgende te lezen:

“Aan de universiteiten en aan de inrichtingen die ermee gelijkgesteld zijn, krachtens de gecoördineerde wetten op de toekenning van de academische graden en het programma der universitaire examens, worden jaarlijks toelagen toegekend met de hierna volgende doeleinden: werking der sociale diensten, der oriënteringsdiensten, der spijshuizen en studentenhuizen, bijdrage tot de bouw, de modernisering, de vergroting en de geschiktmaking van de daartoe bestemde gebouwen.”.

Voor wat betreft de hogescholen vinden we in artikel 37 van het Decreet van 21 februari 2019 het volgende:

“De in artikel 36 bedoelde sociale subsidies moeten worden gebruikt om de volgende doeleinden: de werking van de Studentenraad op grond van artikel 10 van het decreet van 21 december 2012 met betrekking tot de

exonérations accordées jusque-là à l’égard de l’enseignement.

En outre, on peut difficilement arguer qu’il est possible d’envisager le logement étudiant indépendamment de l’activité principale des parties concernées, à savoir les études (pour l’étudiant) et l’offre d’un enseignement supérieur (par l’établissement). D’ailleurs, les missions confiées aux universités et hautes écoles par les autorités le confirment juridiquement. En ce qui concerne les universités et hautes écoles relevant de la compétence de la Communauté flamande, nous nous référons aux articles 348 et 349 du Code de l’enseignement supérieur du 20 décembre 2013.

«Chapitre 5. Services aux étudiants dans l’enseignement supérieur

Section 4. Fonctionnement

Art. II. 348. Pour ce qui est des services aux étudiants, la haute école ou l’université offre des activités dans les champs d’action suivants:

1° [...]

2° le champ d’action logement, ayant pour objectif de fournir aux étudiants de l’aide et des conseils sur un logement abordable et de qualité, et de les sensibiliser à ce sujet, en offrant aux étudiants, en gestion propre ou non, des chambres et en leur donnant des conseils sur le marché des chambres d’étudiants. Cela se fait également en agissant comme intermédiaire entre étudiants et bailleurs pour ce qui est des conditions de logement;

Art. II. 349. Si aucune action n’est déployée dans un champ d’action donné tel que visé à l’article II. 348, il y a lieu de le motiver dans le plan de gestion.”.

Des dispositions similaires s’appliquent à l’enseignement supérieur ressortissant à la Fédération Wallonie-Bruxelles. À l’article 1^{er} de la loi du 3 août 1960 accordant des avantages sociaux aux universités et établissements assimilés, on peut lire ceci:

«Il est accordé aux universités et établissements y assimilés en vertu des lois coordonnées sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires, des subventions annuelles qui doivent servir aux fins ci-après: fonctionnement des services sociaux, des services d’orientation, des restaurants et homes étudiants, contribution à la construction, à la modernisation, à l’agrandissement et à l’aménagement des immeubles affectés à ces objets.».

En ce qui concerne les hautes écoles, l’article 37 du décret du 21 février 2019 dispose ce qui suit:

«Les subsides sociaux visés à l’article 36 doivent servir aux fins ci-après: fonctionnement du Conseil des étudiants visé à l’article 10 du 21 décembre 2012 relatif à la participation et la représentation étudiante dans

deelneming en studentvertegenwoordiging in het hoger onderwijs, directe of indirecte sociale bijstand aan studenten, sociale diensten, oriëntatiediensten, studentenrestaurants en -huizen, bijdragen aan de bouw, modernisering, uitbreiding en verbouwing van de gebouwen die aan deze doelen zijn toegewezen.”.

Tenslotte zijn er ook nog de artikelen 58 en 59, al. 5, die ingaan op het Kunstonderwijs:

“Artikel 58. - De Franse Gemeenschap komt tussenbeide, door middel van jaarlijkse toelagen die sociale subsidies worden genoemd, voor de financiering van de sociale behoeften van de studenten.

Artikel 59, vijfde lid - De sociale subsidies moeten worden gebruikt om de volgende doeleinden: de werking van de Studentenraad, directe of indirecte sociale bijstand aan studenten, de werking van de sociale diensten, oriëntatiediensten, studentenrestaurants en -huizen, bijdragen aan de bouw, modernisering, uitbreiding en verbouwing van de gebouwen die aan deze doelen zijn toegewezen.”.

Tenslotte is het vanuit maatschappelijk oogpunt geen duurzame keuze om de kostprijs voor het studeren te verhogen en zo de toegang tot het hoger onderwijs te beperken voor zij die van buiten Brussel in onze stad willen komen leven en deel willen uitmaken van de samenleving.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Deze bepaling is een substantiële vormvereiste die is vastgelegd in artikel 8, tweede lid van de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen en behoeft geen commentaar.

Artikel 2

De huidige verwoording van artikel 253, 4°, WIB/92 als gewijzigd door de ordonnantie van 23 november 2017 wordt aangepast zodat alle onduidelijkheid verdwijnt. Hiermee wordt de niet-commerciële studentenhuisvesting die aangeboden wordt door de universiteiten en hogescholen van de Vlaamse en Franstalige Gemeenschap, door de organisaties die diezelfde instellingen hebben opgericht om studentenhuisvesting aan te bieden en door de Brusselse sociale verhuurkantoren voor studenten, vrijgesteld van onroerende voorheffing.

l'enseignement supérieur, aides sociales directes ou indirectes aux étudiants, des services sociaux, des services d'orientation, des restaurants et homes estudiantins, contribution à la construction, à la modernisation, à l'agrandissement et à l'aménagement des immeubles affectés à ces objets.».

Enfin, les articles 58 et 59, al. 5, traitent de l'enseignement artistique:

«Article 58. - La Communauté française intervient, au moyen d'allocations annuelles dénommées subsides sociaux dans le financement des besoins sociaux des étudiants.

Article 59, al. 5 - Les subsides sociaux doivent servir aux fins ci-après: fonctionnement du Conseil des étudiants, aides sociales directes ou indirectes aux étudiants, fonctionnement des services sociaux, des services d'orientation, des restaurants et homes estudiantins, contribution à la construction, à la modernisation, à l'agrandissement et à l'aménagement des immeubles affectés à ces objets.».

Pour conclure, d'un point de vue sociétal, ce n'est pas une option durable que d'augmenter le coût des études et de restreindre ainsi l'accès à l'enseignement supérieur pour ceux qui, venant de l'extérieur de Bruxelles, souhaitent venir vivre dans notre ville et faire partie de la société.

Commentaire des articles

Article 1^{er}

Cette disposition est une condition de forme substantielle prévue à l'article 8, deuxième alinéa, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et n'appelle pas de commentaire.

Article 2

Le libellé actuel de l'article 253, 4°, CIR92 tel que modifié par l'ordonnance du 23 novembre 2017 est adapté afin de lever toute ambiguïté. Sont dès lors exonérés du précompte immobilier les logements étudiants non commerciaux offerts par les universités et hautes écoles des Communautés française et flamande, par les organismes créés par ces mêmes institutions en vue d'offrir des logements étudiants et par les agences immobilières sociales étudiantes bruxelloises.

Artikel 3

Dit artikel bepaalt de datum van de inwerkingtreding van deze ordonnantie.

Celia GROOTHEDDE (NL)
Zakia KHATTABI (FR)
Martin CASIER (FR)
Ilyas MOUANI (NL)
Olivier WILLOCX (FR)
Marie CRUYSMANS (FR)

Article 3

Cet article stipule la date de l'entrée en vigueur de cette ordonnance.

¹ <https://kotbaas.be/brussel-als-studentenstad/>

² <https://kotbaas.be/brussel-als-studentenstad/>

³ <https://www.bruzz.be/onderwijs/kot-brussel-op-drie-jaar-tijd-zestig-euro-duurder-hoge-nood-aan-meer-standaardkoten-2023hoeveel>

⁴ <https://www.bruzz.be/onderwijs/kot-brussel-op-drie-jaar-tijd-zestig-euro-duurder-hoge-nood-aan-meer-standaardkoten-2023hoeveel>

⁵ Memorie van Toelichting, A-554/1 – 2016/2017, p. 2

⁶ Exposé des motifs, A-554/1 - 2016/2017, p. 2

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE**tot wijziging van het Wetboek van de
Inkomstenbelastingen 1992***Artikel 1*

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

Artikel 2

In artikel 253 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, laatst gewijzigd door de ordonnantie van 23 november 2017, wordt een nieuw paragraaf 10 toegevoegd, luidend:

“Op verzoek van de belastingplichtige, worden vrijgesteld van de onroerende voorheffing, de verblijven die ingericht zijn voor de huisvesting voor studenten voor zover deze worden uitgebaat door een door de bevoegde gemeenschap erkende instelling die hoger onderwijs aanbiedt of door organismen die studentenhuysvesting aanbieden in het kader van een maatschappelijke opdracht en die hiervoor gesubsidieerd worden door de overheid en de sociale verhuurkantoren.”.

Artikel 3

Deze ordonnantie treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgische Staatsblad*.

Celia GROOTHEDDE (NL)
Zakia KHATTABI (FR)
Martin CASIER (FR)
Ilyas MOUANI (NL)
Olivier WILLOCX (FR)
Marie CRUYSMANS (FR)

PROPOSITION D'ORDONNANCE**modifiant le Code des impôts
sur les revenus 1992***Article 1^{er}*

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

Article 2

À l'article 253 du Code des impôts sur les revenus 1992, tel que modifié en dernier lieu par l'ordonnance du 23 novembre 2017, il est inséré un nouveau paragraphe 10, rédigé comme suit:

«Sur demande du contribuable, sont exonérées du précompte immobilier les habitations aménagées pour le logement étudiants pour autant que celles-ci soient exploitées par un établissement d'enseignement supérieur reconnu par la Communauté compétente ou par des organismes offrant des logements étudiants dans le cadre d'une mission sociale et subventionnés à cette fin par l'autorité et les agences immobilières sociales.».

Article 3

La présente ordonnance entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.