

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1990-1991**

23 AVRIL 1991

Projet de loi portant confirmation de l'établissement et de la perception de centimes additionnels au précompte immobilier de la province de Brabant pour l'année 1988

RAPPORT

**FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR
PAR MME PANNEELS-VAN BAELEN**

**EXPOSE INTRODUCTIF
DU MINISTRE
DE L'INTERIEUR**

Le Ministre de l'Intérieur explique que le projet de loi à l'examen vise à annuler les effets d'une faute de procédure commise à l'occasion de la convocation du conseil provincial du Brabant en vue de la séance

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Cerexhe, président; Borremans, De Loor, Donnay, Flagothier, Mme Lieten-Croes, MM. Mouton, Peetermans, Pinoie, Tant, Vandenhoute, Van Eetvelt, Vanlerberghe et Mme Panneels-Van Baelen, rapporteur.

2. Membre suppléant : M. Swinnen.

3. Autres sénateurs : M. Desmedt et Mme Nélis.

R. A 15362*Voir :***Document du Sénat :**

1305-1 (1990-1991) : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1990-1991**

23 APRIL 1991

Ontwerp van wet betreffende het bevestigen van de heffing en de inning van de opcentiemen op de onroerende voorheffing van de provincie Brabant voor 1988

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR MEVR. PANNEELS-VAN BAELEN**

**INLEIDENDE UITEENZETTING
VAN DE MINISTER
VAN BINNENLANDSE ZAKEN**

De Minister van Binnenlandse Zaken verklaart dat het ontwerp ten doel heeft de gevolgen ongedaan te maken van een procedurefout die gemaakt werd bij de bijeenroeping van de provincieraad van Brabant

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Cerexhe, voorzitter; Borremans, De Loor, Donnay, Flagothier, mevr. Lieten-Croes, de heren Mouton, Peetermans, Pinoie, Tant, Vandenhoute, Van Eetvelt, Vanlerberghe en mevr. Panneels-Van Baelen, rapporteur.

2. Plaatsvervanger : de heer Swinnen.

3. Andere senatoren : de heer Desmedt en mevr. Nélis.

R. A 15362*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

1305-1 (1990-1991) : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

publique du 28 avril 1988, au cours de laquelle ont été établis les centimes additionnels au précompte immobilier pour l'année budgétaire 1988.

Dans un arrêt du 17 octobre 1990, le Conseil d'Etat a constaté l'irrégularité de la convocation du conseil provincial pour la séance publique en question. En conséquence, toutes les résolutions prises lors de cette séance, dont celle relative à l'établissement des centimes additionnels au précompte immobilier, furent annulées.

Ni la résolution proprement dite ni la compétence de la province de lever des centimes additionnels n'ont été ou ne sont mises en cause.

Les centimes additionnels représentent un montant de 3,5 milliards de francs. Si la province de Brabant devait rembourser ce montant, elle se trouverait dans une situation financière précaire. C'est pourquoi il fallait trouver le moyen d'établir quand même ces centimes additionnels.

Il est vrai que, dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'Etat s'est montré extrêmement critique à l'égard de la technique utilisée. Toutefois, celle proposée par le Conseil d'Etat lui-même est inapplicable dans la pratique. A cet égard, le Ministre renvoie à l'exposé des motifs, ainsi qu'au rapport de la Commission de l'Intérieur de la Chambre des Représentants, où figure une note dans laquelle le Gouvernement indique pourquoi il a jugé ne pas pouvoir appliquer la technique proposée par le Conseil d'Etat.

DISCUSSION GENERALE

Un membre déclare être également d'avis que le procédé employé est le plus indiqué, mais il estime, en se référant au texte des articles, qu'il vaudrait mieux que l'intitulé parle de l'établissement et la perception des centimes additionnels, plutôt que de la confirmation de l'établissement et de la perception de ceux-ci.

Le Ministre est d'accord avec le membre quant au fond. Cependant, l'intitulé n'a guère d'importance du point de vue légistique. De plus, l'intitulé en question a l'avantage de rendre précisément l'objectif véritable du projet de loi.

Un autre membre déclare que le projet ne présente guère de difficultés pour lui, ne fût-ce que parce qu'on y dit ouvertement de quoi il s'agit. Tel n'est pas toujours le cas, par exemple lorsqu'on profite de lois-programmes pour faire confirmer par le Parlement des arrêtés que le Conseil d'Etat avait annulés auparavant. De cette façon, on inverse les règles qui doivent prévaloir dans un régime parlementaire.

voor de openbare zitting van 28 april 1988 tijdens welke de opcentiemen op de onroerende voorheffing voor het begrotingsjaar 1988 gevestigd werden.

In een arrest van 17 oktober 1990 stelde de Raad van State vast dat de provincieraad onregelmatig bijeengeroepen was voor de bewuste openbare zitting. Bijgevolg werden alle op die zitting genomen besluiten, waaronder het besluit tot vestiging van de opcentiemen op de onroerende voorheffing, vernietigd.

Noch dit besluit zelf, noch de bevoegdheid van de provincie om de opcentiemen te vestigen, werden of worden in vraag gesteld.

De opcentiemen vertegenwoordigen een bedrag van 3,5 miljard frank. Als de provincie Brabant dit bedrag moet terugbetalen zit zij financieel aan de grond. Daarom diende een middel te worden gevonden om de opcentiemen alsnog te kunnen vestigen.

Weliswaar liet de Raad van State zich in zijn advies bij het ontwerp van wet zeer kritisch uit over de weg die daarbij gevolgd wordt. De techniek die de Raad van State zelf voorstelt is evenwel ondoenbaar in de praktijk. Ter zake wordt verwezen naar de memorie van toelichting, en naar het verslag van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, waarin een nota opgenomen werd waarin de Regering aangeeft waarom zij geoordeeld heeft de door de Raad van State voorgestelde handelwijze niet te kunnen toepassen.

ALGEMENE BESPREKING

Een lid verklaart eveneens de mening te zijn toegedaan dat het procédé dat aangewend wordt nog het meest aangewezen is, maar meent, met verwijzing naar de tekst van de artikelen, dat er in het opschrift beter sprake zou zijn van het heffen en innen van de opcentiemen, in plaats van het bevestigen van de heffing en de inning.

De Minister is het ten gronde eens met het lid. Evenwel heeft de hoofding legistiek gezien weinig belang, en de gekozen hoofding heeft het voordeel precies de ware bedoeling van het ontwerp van wet weer te geven.

Een ander lid verklaart weinig problemen te hebben met het ontwerp, al was het maar omdat openlijk gezegd wordt waar het om gaat. Dat is soms anders, bijvoorbeeld wanneer van programmawetten gebruik gemaakt wordt om het Parlement besluiten te laten bevestigen die voordien vernietigd werden door de Raad van State. Men keert aldus de regels die moeten gelden in een parlementair regime om.

Un sénateur constate qu'il s'agit nettement d'un cas où la fin justifie les moyens. La procédure suivie crée pourtant un problème en matière de sécurité juridique et constitue un précédent dangereux. A quoi servent encore les règles et le Conseil d'Etat ?

Il est vrai que les premiers coupables sont le conseil provincial lui-même et le gouverneur de la province, qui n'ont pas jugé nécessaire de donner suite aux observations justifiées d'un conseiller provincial concernant la validité de la convocation du conseil provincial, mais, en fin de compte, ce sont le Parlement et le Gouvernement qui font les frais du problème.

Le sénateur estime enfin que l'article 110 de la Constitution, dont le texte date de 1830 et auquel le Gouvernement se réfère, n'est pas prévu pour des situations de ce genre-ci.

Le Ministre est en grande partie d'accord avec les observations des intervenants précédents.

Il tient à souligner une fois de plus qu'il n'y avait en l'espèce aucune illégalité sur le fond, en ce qui concerne l'imposition même, et il estime que le fait que les Chambres législatives doivent se prononcer sur le problème, servira la sécurité juridique.

Le Ministre remarque aussi que, conformément à la jurisprudence constante, il appartient au Parlement d'interpréter la Constitution et de statuer finalement sur la rétroactivité.

D'après le Ministre, tout cela n'empêche pas que le conseiller provincial qui avait contesté la validité de la convocation du conseil provincial avait raison et que le gouverneur de province aurait dû intervenir.

Un sénateur demande s'il n'y avait vraiment plus aucun moyen d'arranger la chose de façon plus orthodoxe. La somme dont il est question a-t-elle déjà été dépensée ?

Le Ministre répond que les centimes additionnels ont été recouverts par le Ministre des Finances, qui les a versés à la province. L'argent a bien entendu été utilisé dans le cadre du budget ordinaire.

L'irrégularité qui est couverte ne concerne pas l'imposition proprement dite, comme il a été exposé ci-dessus. La province de Brabant ne peut en aucun cas rectifier elle-même les choses; le législateur doit de toute façon intervenir à cette fin.

En outre, si l'on ne suit pas le procédé proposé par le projet, cela signifierait que tous les intéressés pourraient saisir le tribunal en vue de réclamer leur argent. Il va en effet de soi que la province ne serait pas à même de rembourser d'office la somme globale de 3,5 milliards.

Een senator stelt vast dat dit duidelijk een geval is waarin het doel de middelen heiligt. Nochtans doet de gevolgde werkwijze een probleem van rechtszekerheid rijzen en vormt zij een gevaarlijk precedent. Waartoe dienen dan de regels en de Raad van State nog ?

Weliswaar zijn de eerste schuldigen de provincieraad zelf en de provinciegouverneur, die het niet nodig achtten gevolg te geven aan de terecht opmerkingen van een provincieraadslid over de rechtsgeldigheid van de bijeenroeping van de raad, maar het zijn uiteindelijk het Parlement en de Regering die opdraaien voor het probleem.

Tenslotte is de senator van oordeel dat artikel 110 van de Grondwet waarvan de tekst reeds van 1830 dateert en waarnaar de Regering verwijst niet bedoeld is voor situaties als deze.

De Minister kan in grote lijnen instemmen met de bedenkingen van de vorige sprekers.

Hij wenst er wel nogmaals op te wijzen dat er *in casu* ten gronde, wat de belasting zelf betreft, geen enkele onwettelijkheid was, en meent dat de rechtszekerheid toch ook gediend wordt door het feit dat de Wetgevende Kamers zich over het probleem moeten uitspreken.

Verder laat de Minister nog opmerken dat het overeenkomstig de vaste rechtspraak aan het Parlement toekomt de Grondwet te interpreteren, en uiteindelijk te beslissen over de retroactiviteit.

Dit alles belet volgens de Minister evenwel niet dat het raadslid dat de rechtsgeldigheid van de bijeenroeping van de provincieraad betwistte gelijk had en dat de provinciegouverneur had moeten optreden.

Een senator vraagt of er echt geen middel meer was om de zaak op een meer orthodoxe wijze recht te zetten. Werd de som waarover het gaat al besteed ?

De Minister antwoordt dat de opcentiemen geïnd werden door toedoen van de Minister van Financiën, die ze doorstortte aan de provincie. Het geld werd uiteraard aangewend in het kader van de normale begroting.

De onregelmatigheid die gedekt wordt slaat niet op de belasting zelf, zoals hierboven uiteengezet. De provincie Brabant kan de zaak in geen geval zelf rechtzetten, daarvoor is in elk geval een tussenkomst van de wetgever vereist.

Als men daarbij de in het ontwerp voorgestelde werkwijze niet volgt zou dat betekenen dat alle betrokkenen in rechte hun geld zouden kunnen terugvorderen. Het spreekt immers vanzelf dat de provincie niet in staat zou zijn ambtshalve de volledige som van 3,5 miljard terug te betalen.

Le Ministre ne conteste pas que le procédé suivi n'est pas très élégant et qu'il aurait mieux valu pouvoir l'éviter. Il ne pense toutefois pas que celui-ci puisse donner lieu à une procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme, ni qu'il soit illégal ou inconstitutionnel.

Le sénateur se demande si l'on ne pouvait pas envisager de rembourser l'imposition et de récupérer aujourd'hui les recettes perdues.

Le Ministre remarque que cela aurait effectivement pu se faire, mais qu'en est-il s'il ne s'agit plus du même contribuable ? Si l'immeuble a été vendu entre-temps, le propriétaire d'alors récupérerait l'imposition et le nouveau propriétaire, qui n'a strictement rien à voir avec cette affaire, devrait payer deux fois.

Le même problème se poserait si les centimes additionnels sont à la charge du locataire en vertu du bail.

Le Ministre estime dès lors plus honnête de simplement rétablir la situation de 1988, comme il est proposé.

Un membre estime non seulement que le procédé suivi est en concordance avec la Constitution, mais aussi qu'on peut appliquer l'article 108, 6°, de celle-ci. En effet, il est clair que l'intérêt général est en cause.

Un membre observe que de nombreux groupements et instances ont déjà mis des lettres types ou des formulaires à la disposition du public pour lui permettre de réclamer le remboursement de l'imposition.

Un sénateur déclare ne pas comprendre comment l'annulation, par le Conseil d'Etat, d'une imposition établie illégalement pourrait léser l'intérêt général. C'est pourquoi il estime que l'article 108, 6°, de la Constitution n'est pas applicable.

Pour le reste, l'intervenant est d'avis que l'essentiel a été dit et que le projet n'appelle pas d'autres considérations profondes. Tout simplement, on ne peut faire autrement.

Tout comme le Ministre, le sénateur est d'avis qu'on n'aurait pas pu se permettre le même procédé jadis, pas tellement parce que la province a perdu de son importance (telle est l'opinion du Ministre), mais plutôt parce qu'on a entre-temps pris tant d'accommodements avec l'orthodoxie qu'on s'y est habitué.

Un membre se déclare d'accord sur le projet, surtout si l'on tient compte de l'importance primordiale des recettes pour la province de Brabant.

De Minister betwist niet dat de werkwijze die gevolgd wordt niet erg elegant is, en dat het beter zou geweest zijn als men ze had kunnen vermijden, maar denkt toch niet dat ook zij aanleiding kan geven tot een procedure voor het Europees Hof voor de rechten van de mens, of onwettelijk of ongrondwettelijk zou zijn.

De senator vraagt of men niet kon overwegen de belasting terug te betalen en de gederfde inkomsten nu te recupereren.

De Minister laat opmerken dat men dat inderdaad had kunnen doen, maar wat als het niet meer om dezelfde belastingplichtige gaat ? Als het onroerend goed inmiddels verkocht werd, dan zou de toenmalige eigenaar de belasting terugkrijgen, en de nieuwe eigenaar, die met de zaak helemaal geen uitstaans heeft, zou tweemaal moeten betalen.

Hetzelfde probleem zou rijzen wanneer de opcentiemen krachtens de huurovereenkomst ten laste zijn van de huurder.

De Minister is dan ook van oordeel dat het eerlijker is gewoon de toestand van 1988 te herstellen, zoals voorgesteld.

Een lid meent dat de gevolgde werkwijze niet alleen verzoenbaar is met de Grondwet, maar dat toepassing kan gemaakt worden van artikel 108, 6°, van de Grondwet. Het is immers duidelijk dat het algemeen belang in het geding is.

Een lid laat nog opmerken dat allerlei instanties en groepen al typebrieven of formulieren ter beschikking stelden van het publiek om terugbetaling te eisen van de belasting.

Een senator verklaart dat hij niet inziet hoe het algemeen belang zou kunnen geschaad zijn door de vernietiging, door de Raad van State, van een niet geldig gevestigde belasting. Hij meent dan ook dat artikel 108, 6°, van de Grondwet niet van toepassing is.

Voor het overige is de senator van oordeel dat het essentiële gezegd is en dat het ontwerp geen verdere diepgaande beschouwingen vereist. Men kan gewoon niet anders.

De senator meent wel, zoals de Minister, dat men zich in het verleden dezelfde werkwijze niet had kunnen veroorloven, maar dan niet zozeer, zoals de Minister denkt, omdat de provincie aan belang heeft ingeboet, maar veeleer omdat men ondertussen zoveel onorthodoxe truken heeft uitgehaald dat men eraan gewend is geraakt.

Een lid verklaart te kunnen instemmen met het ontwerp, zeker als men rekening houdt met het primordiaal belang van de inkomsten voor de provincie Brabant.

Les centimes additionnels au précompte immobilier forment une des recettes principales également pour les communes. Toutefois, le revenu cadastral est manifestement sous-estimé et n'est plus adapté à la réalité.

Il faut d'autant plus déplorer cet état de choses que les centimes additionnels au précompte immobilier pourraient constituer une source peu compliquée de rentrées.

Pourquoi n'adapte-t-on pas le revenu cadastral ? Il est vrai que les communes ont récemment reçu une circulaire précisant que le revenu cadastral peut, chaque année, être réévalué d'environ 4 p.c. S'agit-il là d'un palliatif ou du signe avant-coureur d'une véritable péréquation ?

Le Ministre remarque que la péréquation décennale aurait dû avoir lieu depuis longtemps. Puisqu'elle se fait attendre, il a été décidé de répondre quelque peu aux désirs des communes en indexant le revenu cadastral.

En fait, la péréquation devrait se faire en permanence, par exemple chaque fois qu'un bien immobilier est vendu. Non seulement l'occasion est plus indiquée d'un point de vue psychologique, mais l'on dispose alors de données incontestables.

Actuellement, les péréquations générales sont des opérations très compliquées, qui suscitent de grandes résistances psychologiques.

Le Ministre déclare ne pas vouloir approfondir le problème, celui-ci relevant de la compétence de son collègue des Finances. Cela n'empêche évidemment pas qu'il faille regretter que les revenus cadastraux n'aient pas été péréqués à temps, parce que de nombreuses villes et communes sont ainsi privées d'une part importante de leur source principale de revenus.

DISCUSSION DES ARTICLES

Les articles ne donnent pas lieu à observations.

L'article 1^{er} est adopté par 11 voix et 1 abstention.

L'article 2 est adopté par 12 voix et 1 abstention.

VOTE SUR L'ENSEMBLE

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 12 voix et 1 abstention.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité par les 13 membres présents.

Le Rapporteur,
M. PANNEELS-VAN BAELEN.

Le Président,
E. CEREXHE.

De opcentiemen op de onroerende voorheffing vormen ook voor de gemeenten één van de belangrijkste inkomsten. Het kadastraal inkomen is echter manifest onderschat, en niet meer aangepast aan de werkelijkheid.

Deze gang van zaken is des te meer te betreuren nu de opcentiemen op de onroerende voorheffing een weinig ingewikkelde bron van inkomsten zouden kunnen zijn.

Waarom wordt het kadastraal inkomen niet aangepast ? De gemeenten ontvingen onlangs wel een rondschrijven waarin gemeld wordt dat het kadastraal inkomen jaarlijks met ongeveer 4 p.c. mag geherwaardeerd worden. Is dat een doekje voor het bloeden, of de voorbode van een echte perekwatie ?

De Minister laat opmerken dat de tienjaarlijkse perekwatie al lang had moeten plaatsvinden. Vermits ze uitblijft werd om de gemeenten enigszins tegemoet te komen, beslist de kadastrale inkomens te indexeren.

In feite zou de perekwatie permanent moeten gebeuren, bijvoorbeeld ter gelegenheid van iedere verkoop van een onroerend goed. Niet alleen is dat ogenblik psychologisch beter geschikt, bovendien beschikt men dan over niet betwistbare gegevens.

Nu zijn de algemene perekwaties zeer omslachtige operaties die ook veel psychologische weerstand oproepen.

De Minister verklaart niet verder te willen ingaan op het probleem dat ressorteert onder de bevoegdheid van de Minister van Financiën. Dat neemt natuurlijk niet weg dat moet betreurd worden dat de kadastrale inkomens niet tijdig geherwaardeerd worden, omdat veel steden en gemeenten aldus een belangrijk gedeelte van hun voornaamste bron van inkomsten zien verloren gaan.

BESPREKING VAN DE ARTIKELEN

De artikelen geven geen aanleiding tot opmerkingen.

Artikel 1 wordt aangenomen met 11 stemmen bij 1 onthouding.

Artikel 2 wordt aangenomen met 12 stemmen bij 1 onthouding.

STEMMING OVER HET GEHEEL

Het geheel van het ontwerp van wet wordt aangenomen met 12 stemmen bij 1 onthouding.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 13 aanwezige leden.

De Rapporteur,
M. PANNEELS-VAN BAELEN.

De Voorzitter,
E. CEREXHE.