

SENAT DE BELGIQUE

BELGISCHE SENAAT

SESSION DE 1979-1980

ZITTING 1979-1980

24 JUILLET 1980

24 JULI 1980

REVISION DE LA CONSTITUTION

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Révision de l'article 110 de la Constitution

Herziening van artikel 110 van de Grondwet

Révision de l'article 111 de la Constitution, par l'insertion d'un alinéa supplémentaire en vue de soumettre les impôts régionaux au principe de l'annualité

Herziening van artikel 111 van de Grondwet om een nieuw lid in te voegen ten einde het beginsel van de eenjarigheid toepasselijk te verklaren op de gewestelijke belastingen

Révision de l'article 113 de la Constitution

Herziening van artikel 113 van de Grondwet

(Déclaration du pouvoir législatif, voir « Moniteur belge » n° 219 du 15 novembre 1978, 2^e édition)

(Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad » nr. 219 van 15 november 1978, 2^e uitgave)

PROJETS DE TEXTE DES ARTICLES 110, 111 ET 113, TRANSMIS PAR LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS

ONTWERPEN VAN TEKST VAN DE ARTIKELEN 110, 111 EN 113 OVERGEZONDEN DOOR DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

Composition de la Commission :

Membres effectifs : MM. Leemans, président; André, Cooreman, Deleeck, Delmotte, Egelmeers, Féaux, Gijls, Goossens, Lallemand, Moureaux, Pede, Mme Pétry, MM. Piot, Pouillet, Van der Elst, Waltniel, Wathélet, Wyninckx, de Stexhe et Lindemans, rapporteurs.

Membres suppléants : M. Bascour, Mme Bernaerts-Viroux, MM. Bonmariage, Croux, Daulne, Mme De Pauw-Deveen, MM. De Seranno, du Monceau de Bergendal, Flagothier, Hanin, Lagneau, Mesotten, Mmes Nauwelaerts-Thues, Remy-Oger, M. Seeuws, Mme Staels-Dompas, MM. Storme, Sweert, Toussaint Th., Vandenabeele et Vandezande.

R. A 11312

R. A 11313

R. A 11314

Voir :

Document du Sénat :

100 (S.E. 1979) :

N° 51 : Projets de texte transmis par la Chambre des Représentants.

Samenstelling van de Commissie :

Vaste leden : de heren Leemans, voorzitter; André, Cooreman, Deleeck, Delmotte, Egelmeers, Féaux, Gijls, Goossens, Lallemand, Moureaux, Pede, Mevr. Pétry, de heren Piot, Pouillet, Van der Elst, Waltniel, Wathélet, Wyninckx, de Stexhe en Lindemans, verslaggevers.

Plaatsvervangers : de heer Bascour, Mevr. Bernaerts-Viroux, de heren Bonmariage, Croux, Daulne, Mevr. De Pauw-Deveen, de heren De Seranno, du Monceau de Bergendal, Flagothier, Hanin, Lagneau, Mesotten, Mevr. Nauwelaerts-Thues, Remy-Oger, de heer Seeuws, Mevr. Staels-Dompas, de heren Storme, Sweert, Toussaint Th., Vandenabeele en Vandezande.

R. A 11312

R. A 11313

R. A 11314

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

100 (B.Z. 1979) :

N° 51 : Ontwerpen van tekst overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION ET
DE LA REFORME DES INSTITUTIONS
PAR MM. de STEXHE ET LINDEMANS**

INTRODUCTION**1. Déclarations de révision**

Trois déclarations du Pouvoir législatif (*Moniteur belge* du 15 juillet 1975) ont prévu la révision des articles 110 et 113 de la Constitution, ainsi que de l'article 111 par l'insertion d'un alinéa supplémentaire en vue de soumettre les impôts régionaux au principe de l'annualité.

En ce qui concerne l'article 110, le Gouvernement justifiait la révision par les motifs suivants :

« La modification de cet article est rendue nécessaire afin d'envisager un pouvoir fiscal aux régions et de tenir compte de la suppression possible des provinces et des agglomérations et fédération de communes. »

En ce qui concerne l'article 111, la révision était justifiée comme suit par le Gouvernement :

« Cet article devrait être mis en concordance avec le principe de la reconnaissance du pouvoir fiscal, comme prévu à l'article 110 soumis à révision. »

En conclusion du débat en Commission du Sénat, il fut proposé « d'insérer un alinéa supplémentaire en vue de soumettre les impôts régionaux au principe de l'annualité ». (Rapport Pierson, Doc. Sénat 476 (1978-1979) n° 2, p. 51).

Enfin, en ce qui regarde l'article 113, la justification donnée par le Gouvernement se lit comme suit :

« Cet article est soumis à révision. La modification de cet article est rendue nécessaire afin, d'une part, de reconnaître aux régions et à leurs subdivisions le pouvoir éventuel d'exiger des rétributions, d'autre part, en raison de la suppression éventuelle des provinces, agglomérations et fédérations de communes. »

**2. Propositions déposées au Sénat le 1^{er} octobre 1979,
puis à la Chambre des Représentants le 11 juillet
1980**

Le Gouvernement Martens I a en conséquence déposé au Sénat, en date du 1^{er} octobre 1979, des propositions relatives à la révision de ces trois dispositions (Doc. Sénat 100 (S.E.

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET
EN DE HERVORMING DER INSTELLINGEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN LINDEMANS EN de STEXHE**

INLEIDING**1. Herzieningsverklaringen**

Drie verklaringen van de Wetgevende Macht (*Belgisch Staatsblad* van 15 juli 1975) hebben de herziening van de artikelen 110 en 113 van de Grondwet mogelijk gemaakt, evenals van artikel 111 door het invoeren van een nieuw lid, teneinde het beginsel van de eenjarigheid mede toepasselijk te verklaren op de gewestelijke belastingen.

Wat artikel 110 betreft, verantwoordde de Regering de herziening als volgt :

« De wijziging van dit artikel is noodzakelijk geworden met het oog op een mogelijke belastingbevoegdheid voor de gewesten en om rekening te houden met de eventuele opheffing van de provincies en van de agglomeraties en federaties van gemeenten. »

De herziening van artikel 111 was verantwoord als volgt :

« Dit artikel zou in overeenstemming moeten gebracht worden met de principiële erkenning van de belastingbevoegdheid, die in het voor herziening vatbaar artikel 110 in uitzicht is gesteld. »

Tot besluit van het debat in de Senaatscommissie werd voorgesteld « een nieuw lid in te voegen ten einde het beginsel van de eenjarigheid toepasselijk te verklaren op de gewestelijke belastingen ». (Rapport Pierson, Gedr. St. Senaat 476 (1978-1979) nr. 2, p. 51).

Voor artikel 113, tenslotte, gaf de Regering de volgende verantwoording :

« Dit artikel is vatbaar verklaard voor herziening. De wijziging van dit artikel is noodzakelijk geworden om aan de gewesten en hun onderverdelingen de mogelijke bevoegdheid tot het innen van retributies te verlenen en met het oog op de eventuele opheffing van de provincies, agglomeraties en federaties van gemeenten. »

**2. Voorstellen ingediend in de Senaat op 1 oktober 1979,
en nadien in de Kamer van Volksvertegenwoordigers
op 11 juli 1980**

Dientengevolge had de Regering Martens I, op 10 oktober 1979, bij de Senaat voorstellen ingediend betreffende de herziening van deze drie bepalingen (Gedr. St. Senaat 100,

1979) n° 4), propositions reprises presque intégralement par l'actuel Gouvernement, en date du 21 mai 1980 (Doc. Sénat 100 (S.E. 1979) n° 16); celui-ci les a ensuite déposées le 11 juillet 1980 à la Chambre (Chambre des Représentants, Doc. 10 (S.E. 1979) n° 8), moyennant, en ce qui concerne l'article 110, § 3, alinéa 2, une modification importante.

En effet, alors que la proposition antérieure prévoyait que la loi peut déterminer des exceptions, relativement aux impôts provinciaux, la proposition actuelle prévoit que la loi peut supprimer, en tout ou en partie, les impôts provinciaux, ceci pour répondre indirectement aux observations du Conseil d'Etat sur le projet de loi ordinaire de réformes institutionnelles (Doc. Sénat 435 (1979-1980) annexe p. 1), considérant que le texte déposé par le Gouvernement à l'article 15, § 2 dudit projet et prévoyant que les provinces ne seraient plus autorisées à percevoir des charges ou des impôts dès le 1^{er} janvier 1982, allait manifestement au-delà de ce que prévoyait le § 3, alinéa 2 du nouvel article 110 projeté de la Constitution puisqu'aussi bien celui-ci prévoyait seulement que « la loi détermine les exceptions relativement aux charges ou impositions qui peuvent être établies par décision du Conseil provincial conformément à l'alinéa 1^{er} du même paragraphe ».

Il est à remarquer que les propositions du Gouvernement visent à permettre une fiscalité non seulement au profit des régions, mais encore, au-delà de ce que prévoyait la justification apportée à la déclaration de révision, au profit des communautés.

Toutefois, les articles 110 et 113 sont ouverts à révision sans restriction; en conséquence, l'extension aux communautés ne crée pas de problème de constitutionnalité.

Les propositions du Gouvernement ont été adoptées par la Chambre des Représentants moyennant les adaptations suivantes :

— à l'article 110, § 2, alinéa 1^{er} : les mots « par une décision de leur Conseil » ont été remplacés par les mots « par un décret ou une règle visée à l'article 26bis »;

— à l'article 113, les trois premières lignes ont été remplacées par ce qui suit : « Hors les provinces et les polders et wateringues et les cas formellement exceptés par la loi, le décret et les règles visées à l'article 26bis », ceci pour maintenir sans équivoque le droit de rétribution des communes.

DISCUSSION GENERALE

Un membre invite la Commission à accorder toute son attention au problème de la suppression de la fiscalité provinciale : actuellement, celle-ci couvre 27 p.c. des ressources des 9 provinces, mais elle est très différente de province à province, variant de 12 à 47 p.c.

B.Z. 1979) nr. 4), welke voorstellen door de huidige Regering nagenoeg volledig werden overgenomen op 21 mei 1980 (Gedr. St. 100 (B.Z. 1979) nr. 16); vervolgens, en wel op 11 juli 1980, diende zij die voorstellen in bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers (Gedr. St. 10 (B.Z. 1979) nr. 8), met dien verstande dat in artikel 110, § 3, tweede lid, een belangrijke wijziging werd aangebracht.

Terwijl in de vroegere voorstellen namelijk bepaald was dat de wet kon voorzien in uitzonderingen ten aanzien van de provinciale belastingen, zal de wet volgens de thans voorgedachte tekst de provinciale belastingen geheel of gedeeltelijk kunnen afschaffen, en dit om zijdelings tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State over het ontwerp van gewone wet tot hervorming van de instellingen (Gedr. St. Senaat 435 (1979-1980) nr. 1, bijlage blz. 1). De Raad van State was van oordeel dat de tekst die de Regering had ingediend voor artikel 15, § 2, van dat ontwerp en volgens welke de provincies geen lasten of belastingen meer zullen mogen heffen vanaf 1 januari 1982, kennelijk verder gaat dan hetgeen in § 3, tweede lid van het nieuw ontworpen artikel 110 van de Grondwet voorgesteld werd, nl. dat de wet de uitzonderingen zal bepalen ten aanzien van de lasten of belastingen die bij beslissing van de provincieraad kunnen worden ingevoerd overeenkomstig het eerste lid van dezelfde paragraaf.

Op te merken valt de Regering met haar voorstellen de mogelijkheid wil scheppen om belastingen te heffen, niet alleen ten behoeve van de gewesten, maar ook — en dat gaat verder dan hetgeen in de verantwoording van de herzieningsverklaring gezegd wordt — ten behoeve van de gemeenschappen.

De artikelen 110 en 113 zijn echter voor herziening vatbaar verklaard zonder enige beperking. Tegen een uitbreiding tot de gemeenschappen zijn derhalve geen grondwettelijke bezwaren in te brengen.

De Regeringsvoorstellen zijn door de Kamer van Volksvertegenwoordigers aangenomen met de volgende wijzigingen :

— in artikel 110, § 2, eerste lid, zijn de woorden « door een beslissing van hun Raad » vervangen door de woorden « door een decreet of een in artikel 26bis bedoelde regel »;

— in artikel 113 zijn de eerste drie regels vervangen als volgt : « Behalve voor de provincies, de polders en wateringen en de gevallen uitdrukkelijk uitgezonderd door de wet, het decreet en de regelen bedoeld in artikel 26bis », ten einde het retributierecht van de gemeenten onverkort te handhaven.

ALGEMENE BESPREKING

Een lid verzoekt de Commissie haar volle aandacht te besteden aan het probleem van de afschaffing van de provinciale belastingen : op dit ogenblik maakt die belasting ongeveer 27 pct. uit van de inkomsten van de 9 provincies, maar zij loopt erg uiteen van provincie tot provincie, nl. van 12 tot 47 pct.

Cela intéresse environ 23 000 fonctionnaires et agents des provinces, et leur situation pourrait en être touchée sérieusement.

Les finances provinciales bénéficient de quatre sources de revenus :

- Les impôts : $\pm$ 27 p.c.;
- Le Fonds des provinces : 22 p.c. (soit $\pm$ 6,5 milliards);
- Les subsides de l'Etat, notamment pour l'enseignement : $\pm$ 22 p.c.;
- Divers (électricité, eaux...) très variables selon les provinces.

Sans mettre en cause l'objectif de l'accord politique, le même membre estime qu'il convient de souligner quelques considérations principales :

1. La suppression de la fiscalité provinciale et la substitution d'autres ressources ne peut créer de vide juridique et surtout social.

Prenant l'exemple du secteur privé ou d'une grande entreprise sans difficultés financières, ce qui est le cas des provinces, il croit que la menace de leur enlever 27 p.c. de leurs ressources, sans remplacement garanti, créerait de graves remous.

A plus forte raison, ne peut-on les créer dans le secteur public.

Il constate que l'accord politique ne porte pas sur le maintien des provinces, mais sur la fiscalité propre, ce qui constitue un moyen substantiel de leur viabilité.

2. Quels sont les critères nécessaires pour trouver une bonne solution :

a) Respecter l'objectif politique de l'accord de gouvernement;

b) Mais tout autant respecter la légalité, et la Constitution, notamment l'égalité des citoyens d'une même région devant l'impôt.

Il reconnaît que le Gouvernement a cherché une solution dans le projet 619, mais en Commission de la Chambre il a été soulevé des objections constitutionnelles concernant la conséquence de transfert de la fiscalité provinciale et la garantie de ressources identiques. En effet, il existe actuellement de grandes différences de taxation selon les provinces, et dans une unification régionale il faudra nécessairement respecter l'égalité des citoyens d'une même communauté ou région devant l'impôt;

c) Il ne peut y avoir d'aggravation globale de la fiscalité, or si on était tenté d'égaliser la taxation sur base des taux les plus élevés, la charge fiscale globale passerait de 9 milliards à 13 milliards, ce qui n'est pas possible. Ce sont ces réflexions générales qui ont inspiré un amendement dont il sera question plus loin.

Un autre membre estime que les provinces doivent être maintenues sur le plan institutionnel : elles ont rendu de

Daarbij zijn ongeveer 23 000 ambtenaren en bedienden van de provincies betrokken en hun situatie zou ernstig in het gedrang kunnen komen.

De provinciale financiën hebben vier bronnen van inkomsten :

- De belastingen : $\pm$ 27 pct.;
- Het provinciefonds : 22 pct. (ongeveer 6,5 miljard);
- De rijkssubsidies, met name voor het onderwijs : $\pm$ 22 pct.;
- Varia (electriciteit, water) zeer veranderlijk volgens de provincies.

Zonder de bedoeling van het regeerakkoord op de helling te zetten, meent hetzelfde lid dat enkele belangrijke punten toch het overwegen waard zijn :

1. De afschaffing van de provinciale fiscaliteit en de vervanging door andere inkomsten mag geen juridisch of sociaal vacuüm scheppen.

Het lid noemt als voorbeeld de particuliere sector of een groot bedrijf zonder financiële moeilijkheden, wat ook het geval is voor de provincies, en gelooft dat de dreiging om 27 pct. van hun inkomsten af te nemen, zonder gewaarborgde vervanging, grote opschudding zal verwekken.

Een reden te meer om in de openbare sector geen opschudding te verwekken.

Hij stelt vast dat het regeerakkoord niet slaat op de instandhouding van de provincies, maar op hun eigen fiscaliteit, een essentieel middel voor hun levensvatbaarheid.

2. Welke zijn nu de noodzakelijke criteria om een goede oplossing te bereiken :

a) De eerbied voor het politieke doel van het regeerakkoord;

b) Maar evenzeer de eerbied voor de wettigheid en voor de Grondwet, met name de gelijkheid van de burgers van een zelfde gebied voor de belastingen.

Hij erkent dat de Regering met het ontwerp 619 naar een oplossing heeft gezocht, maar in de Kamercommissie zijn grondwettelijke bezwaren ingebracht tegen de overdracht van de provinciale fiscaliteit en de waarborg dat de provincies over gelijke middelen zullen kunnen beschikken. Er bestaan thans immers grote verschillen in belastingheffing tussen de provincies en de gewestelijke eenmaking zal noodzakelijkerwijze de gelijkheid van de burgers van een zelfde gemeenschap of een zelfde gewest tegenover de belastingen in acht nemen;

c) Er mag geen globale verzwarend van de belastingdruk ontstaan; indien men echter zou toegeven aan de verleiding om tot een gelijke aanslag te komen op basis van de hoogste belastingvoet, dan zou de totale belastingdruk van 9 miljard tot 13 miljard stijgen, wat niet mogelijk is. Het zijn deze bedenkingen die aanleiding hebben gegeven tot het amendement dat verder ter sprake zal komen.

Een ander lid meent dat de provincies institutioneel gehandhaafd moeten blijven : zij hebben grote diensten bewezen en

grands services et continuent à les rendre; souvent, les provinces furent les premières à prendre des initiatives en matière d'enseignement, de culture, d'expansion économique, etc.

De plus, leurs structures sont proches des citoyens; elles permettent de répondre au mieux à l'objectif d'une utile décentralisation.

Il estime que si on s'écarte de ce rôle traditionnel, et notamment si on leur enlève leur compétence en matière fiscale, il convient de modifier, préalablement, plus largement la Constitution.

Il craint que les promesses de ressources de remplacement ne soient qu'un leurre, comme ce fut souvent le cas pour les communes, où régulièrement on doit constater que malgré les promesses et les lois, on réduit le Fonds des Communes, à raison des difficultés financières de l'Etat: adopter une même attitude pour les provinces les conduirait à leur asphyxie.

Le membre ne s'oppose pas à la faculté, pour les communautés et les régions, d'établir des impôts, mais n'entend pas enlever ce pouvoir aux provinces.

Il annonce le dépôt d'amendements répondant à ces préoccupations.

Le Ministre des Réformes Institutionnelles (F) répond aux intervenants :

1. Le projet 619, amendé, a été adopté par la Commission de la Chambre et il convient de ne pas perdre de temps avec l'adoption des articles constitutionnels en discussion, pour permettre le vote du projet 619 en séance publique de la Chambre des Représentants, et ensuite au Sénat, et permettre ainsi sa mise en application, ainsi que du projet 434, à la date du 1^{er} octobre 1980.

2. Au second intervenant précité, il indique que sa thèse se situe nettement en dehors de l'accord de gouvernement : le maintien de la fiscalité provinciale est contraire à cet accord; celui-ci prévoit qu'il convient d'éviter quatre niveaux de fiscalité.

3. Il remercie le premier intervenant de se situer dans le cadre de l'accord de gouvernement : celui-ci ne peut nullement mettre en cause l'heureuse intervention des provinces dans leurs activités socio-culturelles, dans l'enseignement, etc. Il veut assurer aux provinces des moyens financiers de remplacement : telle était l'intention manifestée dans le projet 619, par l'insertion d'une clause de sauvegarde.

Au cours des débats en Commission de la Chambre, cette solution ne fut pas acceptée parce que l'autorité fiscale des provinces était transférée aux régions, et que certains membres de cette Commission estimaient qu'on anticipait ainsi sur une réforme qui doit faire encore l'objet d'une négociation.

Il a été prévu un remplacement des impositions provinciales ce qui devra être réglé par arrêté royal avant le 31 juillet 1981, à défaut de quoi les règlements provinciaux existants au 31 décembre 1981 seront prorogés pour un an.

gaan daarmee door; vaak waren de provincies de eerste om initiatieven te nemen inzake onderwijs, cultuur, economische expansie...

Bovendien staan hun structuren dicht bij de burgers; zij kunnen het beste bijdragen tot een goede decentralisatie.

Indien men van die traditionele rol gaat afwijken en aan de provincies onder meer hun belastingbevoegdheid ontnemt, dan moet de Grondwet vooraf nog nader worden gewijzigd.

Hij vreest dat de beloften om te voorzien in vervangende inkomsten niet anders dan een valstrik is, zoals dat voor de gemeenten vaak het geval is geweest; men heeft immers geregeld kunnen vaststellen dat, niettegenstaande beloften en wetten, aan het Gemeentefonds minder middelen werden gegeven ten gevolge van de financiële moeilijkheden van de Staat. Dezelfde houding aannemen tegenover de provincies zal tot hun verstikking leiden.

Het lid heeft geen bezwaar tegen de mogelijkheid voor de gemeenschappen en gewesten om belastingen te heffen maar wil deze aan de provincies niet ontnemen.

Hij kondigt een amendement aan om aan die bezorgdheid tegemoet te komen.

De Minister van Institutionele Hervormingen (F) antwoordt wat volgt :

1. Het geamendeerde ontwerp 619 werd door de Kamercommissie aangenomen en de in bespreking zijnde grondwetsartikelen moeten met bekwaame spoed worden aangenomen om de goedkeuring van ontwerp 619 in de Openbare Vergadering van de Kamer, en vervolgens van de Senaat, mogelijk te maken, zodat het samen met ontwerp 434 op 1 oktober 1980 in toepassing kan worden gebracht.

2. Aan de tweede spreker deelt hij mede dat diens stelling duidelijk buiten het regeerakkoord valt : het instandhouden van de provinciale fiscaliteit is in tegenspraak met dit akkoord, volgens hetwelk het bestaan van vier fiscaliteitsniveaus voorkomen moet worden.

3. Hij dankt de eerste spreker omdat hij zich binnen het raam van het regeerakkoord opstelt. Het akkoord wil geenszins ingaan tegen het gelukkige optreden van de provincies bij sociaal-culturele activiteiten, het onderwijs enz. Het wil de provincies financiële vervangingsmiddelen waarborgen. Dit was duidelijk de bedoeling van ontwerp 619, waarin een waarborgsclausule was opgenomen.

Tijdens de besprekingen in de Kamercommissie werd deze aanvankelijk voorgestelde oplossing niet aanvaard omdat de fiscale bevoegdheid van de provincies aan de gewesten werd overgedragen en omdat bepaalde leden van die Commissie van oordeel waren dat men aldus vooruitliep op een hervorming, waarover nog onderhandeld moet worden.

Er is voorzien in de vervanging van de provinciale belastingen, wat bij koninklijk besluit geregeld zal moeten worden voor 31 juli 1981, bij gebreke waarvan de bestaande provinciale regelingen op 31 december 1981 voor één jaar zullen worden verlengd.

Concernant l'argument d'inconstitutionnalité, le Ministre explique que le remplacement de la fiscalité provinciale par un nouveau mode de financement des provinces ne nécessite pas une modification constitutionnelle.

En effet, le législateur tire de l'article 108 de la Constitution, alinéa premier, (« Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi ») l'habilitation constitutionnelle nécessaire à régler ce mode de financement, dès l'instant où ce financement ne se fait pas par le biais de l'exercice, par les provinces, d'un pouvoir fiscal.

Le législateur peut, dans le cadre de cette habilitation, utiliser les techniques juridiques qu'il détermine, dès l'instant où il ne se dessaisit pas totalement de son pouvoir (ratification de l'arrêté royal par exemple).

De plus, l'article 110 nouveau de la Constitution :

— donne à la région et à la communauté le pouvoir de lever des impôts;

— donne à la loi le pouvoir de supprimer en tout ou en partie les impositions provinciales.

Les textes constitutionnels précités sont conçus en termes suffisamment larges pour permettre à la loi de régler le financement des provinces, que celui-ci se fasse sur base de l'exercice d'un pouvoir fiscal par les régions ou sur une tout autre base.

DISCUSSION DES ARTICLES

L'article 110 de la Constitution

Le § 1^{er}, libellé comme suit :

« Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi. »

est adopté à l'unanimité des 19 membres présents.

Le § 2, libellé comme suit :

« Aucun impôt au profit de la Communauté ou de la Région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 26bis.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée. »

est adopté par 18 voix et 1 abstention

Aux §§ 3 et 4, l'amendement suivant est déposé :

« Remplacer les §§ 3 et 4 de l'article 110 proposé par cet article, par les texte suivant :

§ 3. Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par la province, par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil.

Wat betreft het argument van ongrondwettigheid verklaart de Minister het volgende : de vervanging van de provinciale belastingen door een nieuwe wijze van financiering van de provincies vergt geen wijziging van de Grondwet.

De wetgever put immers uit artikel 108, eerste lid, van de Grondwet (« De provinciale en de gewestelijke instellingen worden bij de wet geregeld ») de noodzakelijke grondwettelijke machtiging om die wijze van financiering te regelen, in zoverre die financiering niet geschiedt via de uitoefening van fiscale bevoegdheid door de provincies.

De wetgever kan, binnen het kader van die machtiging de juridische technieken aanwenden die hij bepaalt, voor zover hij zijn macht niet geheel uit handen geeft (bekrachtiging van het koninklijk besluit bijvoorbeeld).

Bovendien verleent het nieuwe artikel 110 van de Grondwet :

— aan het gewest en de gemeenschap de bevoegdheid om belastingen te heffen;

— aan de wet de bevoegdheid om de provinciale belastingen geheel of gedeeltelijk af te schaffen.

De vorenbedoelde teksten van de Grondwet zijn ruim genoeg om de wet in staat te stellen de financiering van de provincies te regelen, ongeacht of deze geschiedt door de uitoefening van de belastingbevoegdheid door de gewesten dan wel op een geheel andere grondslag.

ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 110 van de Grondwet

§ 1, luidende :

« Geen belasting ten behoeve van de Staat kan worden ingevoerd dan door een wet. »

wordt aangenomen bij eenparigheid van de 19 aanwezige leden.

§ 2, luidende :

« Geen belasting ten behoeve van de Gemeenschap of het Gewest kan worden ingevoerd dan door een decreet of een in artikel 26bis bedoelde regel.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het vorige lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. »

wordt aangenomen met 18 stemmen, bij 1 onthouding.

Op de §§ 3 en 4 wordt het volgende amendement ingediend :

« §§ 3 en 4 van artikel 110 voorgesteld door dit artikel, te vervangen als volgt :

§ 3. Geen last of belasting kan door de provincie, de agglomeratie, de federatie van gemeenten en de gemeente worden ingevoerd dan door een beslissing van hun raad.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée. »

Un commissaire estime qu'il est illogique d'inscrire dans la Constitution que la Province peut percevoir des impôts et que la loi peut supprimer ceux-ci en tout ou en partie, et d'appliquer cette dernière disposition déjà quelques jours plus tard.

Le Ministre répond que ces impôts peuvent être réinstaurés ultérieurement.

Cet amendement est rejeté par 15 voix contre 2 et 3 abstentions.

Un autre membre dépose l'amendement suivant :

« Compléter le § 3, troisième alinéa, de l'article 110 proposé par cet article, par le texte suivant :

« Elle prévoit le remplacement pour chaque province des recettes supprimées à la suite de cette abrogation. »

Il est justifié comme suit :

« Notre amendement vise à créer la possibilité de réaliser, sur une base constitutionnelle, l'accord politique qui prévoit d'une part la suppression des impôts provinciaux, d'autre part le remplacement des recettes qui disparaissent de ce fait.

Les propositions formulées jusqu'à présent (propositions et amendements présentés en Commission de la Chambre à l'article 15 du projet 619 de loi ordinaire) se heurtent généralement à des objections d'ordre constitutionnel.

Il est dès lors nécessaire d'inscrire dans la Constitution elle-même, c'est-à-dire dans l'article 110, § 3, la base permettant la mise en œuvre de l'accord politique. »

L'auteur explicite sa justification.

Il veut assurer la continuité prévue à l'accord de gouvernement, garantir les 23 000 agents provinciaux, contre le risque de vide juridique et social; il croit que lorsqu'on aura le temps de réfléchir davantage, on s'apercevra des difficultés résultant de ce que :

1. Il faut assurer l'égalité des citoyens devant l'impôt;

2. La subrogation est une notion du droit privé qui ne peut être utilisée, en principe, en droit public. C'est dire que des objections pourraient être formulées à l'encontre d'une solution qui reviendrait à permettre à l'Etat, à la Communauté ou à la Région de percevoir des impôts provinciaux en lieu et place des provinces.

3. Il est aussi douteux que la quotité de cette substitution puisse être réglée par arrêté royal, sans intervention de la loi.

Pour toutes ces raisons, il est nécessaire d'inscrire un texte dans la Constitution même, afin d'éviter toute critique

De wet bepaalt ten aanzien van de in het vorige lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. »

Een lid acht het onlogisch in de Grondwet te bepalen dat de provincie belastingen mag heffen, en dat een wet de bedoelde belastingen geheel of gedeeltelijk kan afschaffen, en deze bepaling reeds enkele dagen later toe te passen.

De Minister antwoordt dat men deze belastingen later opnieuw kan invoeren.

Dit amendement wordt verworpen met 15 tegen 2 stemmen, bij 3 onthoudingen.

Een ander lid dient het volgende amendement in :

« § 3, derde lid, van artikel 110 voorgesteld door dit artikel, aan te vullen als volgt :

« Zij zal voorzien in de vervanging voor iedere provincie van de ontvangsten die door deze afschaffing wegvallen. »

Het wordt verantwoord als volgt :

« Dit amendement heeft ten doel een grondwettelijke basis en mogelijkheid te verschaffen voor het bewerkstelligen van het politiek akkoord, dat voorziet enerzijds in de afschaffing van de provinciale belastingen en anderzijds in de vervanging van de ontvangsten die aldus wegvallen.

De tot nu toe geformuleerde voorstellen (zie de voorstellen en amendementen in de Kamercommissie voorgesteld op artikel 15 van het ontwerp 619 van gewone wet), stuiten meestal op grondwettelijke bezwaren.

Het is dan ook nodig in de Grondwet zelf de basis voor een regeling van het politiek akkoord leggen, namelijk in artikel 110, § 3 zelf. »

De indiener licht zijn amendement nader toe.

Hij wil de continuïteit in stand houden waarin het regeerakkoord voorziet, hij wil de 23 000 provinciale personeelsleden vrijwaren tegen het risico van een juridisch en sociaal vacuüm; hij gelooft dat, als men tijd zal hebben om langer na te denken, men de moeilijkheden zal ontwaren die te wijten zijn aan het volgende :

1. De gelijkheid van de burger voor de belasting moet gewaarborgd worden;

2. De indeplaatsstelling is een figuur uit het privaatrecht, die in principe niet aangewend kan worden in het publiekrecht. Dat wil zeggen dat er bezwaren kunnen worden aangevoerd tegen een oplossing die erop neer zou komen dat Staat, Gemeenschap of Gewest in plaats van de provincies provinciale belastingen zouden heffen.

3. Het is ook twijfelachtig dat het probleem van deze vervanging kan worden geregeld bij koninklijk besluit, buiten de wet om.

Om al deze redenen is het nodig een tekst in de Grondwet zelve op te nemen, zodanig dat eventuele kritiek op de

quant à la constitutionnalité d'une loi future relative au remplacement des recettes fiscales.

Son amendement a un double objectif : assurer à la fois la continuité et la constitutionnalité.

L'amendement n'est pas en contradiction avec l'accord politique : le Ministre a fait état de l'article 108 de la Constitution, mais son libellé ne prévoit pas les « finances », ce qui relève de l'article 110 de la Constitution. L'article 15bis du projet 619 prévoit une date limite au 31 décembre 1981, mais il se demande pourquoi ne pas supprimer cette limite afin de ne pas compromettre la continuité des recettes.

Ne peut-on modifier le projet 619 à la Chambre en ce sens ou y intégrer l'objectif de son amendement ?

Le Ministre des Réformes Institutionnelles (F) :

— estime que l'on pourrait encore modifier l'article 15bis sus-rappelé; il pourrait envisager d'intégrer dans le projet 619 le texte de l'amendement en discussion. Ce serait une garantie politique égale, en fait, à l'insertion de l'amendement dans l'article 110 de la Constitution. En fait, il est politiquement impensable que l'on puisse abandonner ou préjudicier aux droits et intérêts des institutions existantes et de leurs 23 000 agents.

— Le Ministre estime que l'article 108 permet de faire beaucoup, même en matière de ressources financières.

— Le Ministre approuve l'intention de l'auteur de l'amendement; il suggère que cette intention soit examinée par la Chambre lors de la discussion du projet 619 en séance publique.

Un membre demande au Ministre s'il peut prendre l'engagement de déposer un amendement au projet 619. Le Ministre répond que le maintien du financement des provinces peut être réaffirmé, mais souhaite consulter le Gouvernement sur la question précise qui lui est posée.

L'amendement mis aux voix est rejeté par 9 voix contre 6, et 5 abstentions.

Le § 3 de l'article 110 est libellé comme suit :

« § 3. Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par la province que par une décision de son conseil.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée.

La loi peut supprimer en tout ou en partie les impositions visées à l'alinéa 1^{er}. »

Le paragraphe 3 est adopté par 18 voix et 3 abstentions.

grondwettigheid van een toekomstige wet tot vervanging van de fiscale ontvangsten, nu en op voorhand kan worden weggenomen.

Het doel van zijn amendement is dubbel : zowel de continuïteit als de grondwettigheid te verzekeren.

Het amendement is niet in tegenspraak met het politiek akkoord : de Minister maakt gewag van artikel 108, maar hierin is geen sprake van « financiën », wat thuis hoort in artikel 110 van de Grondwet. Artikel 15bis van het ontwerp nr. 619 voorziet in een grensdatum, namelijk 31 december 1981, maar de indiener vraagt zich af waarom men die grens niet zou doen vervallen teneinde de continuïteit van de ontvangsten niet in het gedrang te brengen.

Kan men het ontwerp 619 niet in die zin wijzigen in de Kamer of er het object van zijn amendement in verwerken ?

De Minister van Institutionele Hervormingen (F) :

— meent dat men het voornoemde artikel 15bis nog zou kunnen wijzigen; hij zou kunnen overwegen de tekst van het voorgelegde amendement op te nemen in het ontwerp nr. 619. Dat zou een politieke waarborg zijn, in feite gelijkstaande met de opneming van het amendement in artikel 110 van de Grondwet; in feite is het politiek ondenkbaar dat men de rechten en de belangen van de bestaande instellingen en van hun 23 000 personeelsleden zou kunnen laten vallen of benadelen.

— De Minister meent dat artikel 108 de mogelijkheid biedt veel te doen, ook inzake financiële middelen.

— De Minister stemt in met de bedoeling van de indiener van het amendement; hij geeft in overweging dat die bedoeling zou worden onderzocht door de Kamer bij de bespreking in openbare vergadering van het ontwerp 619.

Een lid vraagt aan de Minister of hij zich kan verbinden om een amendement op het ontwerp 619 in te dienen. De Minister antwoordt dat het behoud van de financiering van de provincies opnieuw kan worden bevestigd, maar hij wenst de Regering te raadplegen over de vraag die hem is voorgelegd.

Het amendement wordt in stemming gebracht en verworpen met 9 tegen 6 stemmen, bij 5 onthoudingen.

Artikel 110, § 3, luidt als volgt :

« § 3. Geen last of belasting kan door de provincie worden ingevoerd dan door een beslissing van haar raad.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het vorige lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt.

De wet kan de in het eerste lid bedoelde belastingen geheel of gedeeltelijk afschaffen. »

Paragraaf 3 wordt aangenomen met 18 stemmen, bij 3 onthoudingen.

Le § 4 est libellé comme suit :

« § 4. Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée. »

Le paragraphe 4 est adopté à l'unanimité des 21 membres présents.

L'ensemble de l'article 110 de la Constitution est adopté par 18 voix et 3 abstentions.

L'article 111 de la Constitution

L'article 111 est libellé comme suit :

« Les impôts au profit de l'Etat, de la Communauté et de la Région sont votés annuellement.

Les règles qui les établissent n'ont de force que pour un an si elles ne sont renouvelées. »

Il est mis aux voix sans discussion, car il s'agit uniquement de l'adapter aux modifications apportées aux articles 110 et 113. Il confirme le principe de l'annuité de l'impôt.

Il est adopté à l'unanimité des 21 membres présents.

L'article 113 de la Constitution

Le projet adopté par la Chambre des Représentants est libellé comme suit :

« Article 113. — Hors les provinces, les polders et waterings et les cas formellement exceptés par la loi, le décret et les règles visés à l'article 26bis, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, de la Communauté, de la Région, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune. »

L'amendement ci-dessous est déposé :

Compléter l'article 113 proposé par cet article comme suit :

« Entre les mots « de l'Etat » et « de la province », sont insérés les mots « de la communauté, de la région », de sorte que l'article doit se lire comme suit :

« Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, de la communauté, de la région, de la province, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune. Il n'est rien modifié au régime actuellement existant des polders et des waterings, lequel reste soumis à la législation ordinaire. »

Cet amendement est rejeté par 16 voix contre 2 et 3 abstentions.

§ 4 luidt als volgt :

« § 4. Geen last of belasting kan door de agglomeratie, de federatie van gemeenten en de gemeente worden ingevoerd dan door een beslissing van hun raad.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het vorige lid bedoelde belastingen de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. »

Paragraaf 4 wordt aangenomen bij eenparigheid van de 21 aanwezige leden.

Artikel 110 van de Grondwet in zijn geheel wordt aangenomen met 18 stemmen, bij 3 onthoudingen.

Artikel 111 van de Grondwet

Artikel 111 luidt als volgt :

« Over de belastingen ten behoeve van de Staat, de Gemeenschap en het Gewest wordt jaarlijks gestemd.

De regelen die ze invoeren zijn slechts voor één jaar van kracht indien zij niet worden vernieuwd. »

Het wordt zonder bespreking in stemming gebracht, want de bedoeling is alleen het aan te passen aan de wijzigingen aangebracht in de artikelen 110 en 113. Het bevestigt het beginsel van de eenjarigheid van de belasting.

Het wordt aangenomen bij eenparigheid van de 21 aanwezige leden.

Artikel 113 van de Grondwet

Het ontwerp aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, luidt als volgt :

« Artikel 113. — Behalve voor de provincies, de polders en wateringen en de gevallen uitdrukkelijk uitgezonderd door de wet, het decreet en de regelen bedoeld in artikel 26bis, kan van de burgers geen retributie worden gevorderd dan alleen als belasting ten behoeve van de Staat, de Gemeenschap, het Gewest, de agglomeratie, de federatie van gemeenten of de gemeente. »

Er wordt een amendement ingediend, luidende :

Artikel 113 voorgesteld door dit artikel aan te vullen als volgt :

« Tussen de woorden « de Staat » en « de provincie » worden ingevoegd « de gemeenschap, het gewest », zodat het artikel dient gelezen als volgt :

« Behalve in de gevallen door de wet uitdrukkelijk uitgezonderd, kan van de burger geen retributie worden gevorderd dan alleen als belasting ten behoeve van de Staat, de Gemeenschap, het Gewest, de provincie, de agglomeratie, de federatie van gemeenten of de gemeenten. Inzake polders en wateringen wordt niets gewijzigd aan de thans bestaande regeling die onderworpen blijft aan de gewone wetgeving. »

Dit amendement wordt verworpen met 16 tegen 2 stemmen, bij 3 onthoudingen.

Un membre demande si les provinces auront le droit d'adopter des règlements sur les rétributions, sans autorisation légale particulière.

Le Ministre des Réformes Institutionnelles (F) répond par l'affirmative.

Un autre membre demande la différence entre la notion d'impôt et celle de rétribution. Ainsi, dit-il, les impôts prélevés actuellement par les polders ne sont pas des rétributions, et la législation actuelle ne sera pas modifiée par l'adoption de l'article 113.

Le Ministre des Réformes Institutionnelles (F) lui répond que la différence entre impôt et rétribution est très complexe. En simplifiant l'opinion généralement admise, on peut dire qu'une rétribution est une charge fiscale due pour un service rendu, ou encore une charge imposée, par exemple, en cas de prélèvement d'eau dans un cours d'eau navigable.

L'objet de la modification proposée de l'article 113 est de permettre aux provinces de percevoir des rétributions.

Pour le surplus, la compétence fiscale des polders et wateringues est confirmée expressément au début de l'article 113 proposé : mais étant donné que les polders et wateringues relèvent désormais de la compétence des régions, sauf en ce qui concerne les digues, il convient de supprimer, à l'article 113, la partie de phrase « lequel reste soumis à la législation ordinaire ».

Enfin, ainsi qu'il est porté au rapport de la Commission de la Chambre des Représentants (Doc. 10 (S.E. 1979) n° 8/4°, p. 7), il n'est pas porté atteinte aux droits des communes d'établir des « rétributions ».

Le texte de l'article 113 mis aux voix, est adopté par 19 voix et 2 abstentions.

Le présent rapport est approuvé par 19 voix et 1 abstention.

Les Rapporteurs,
P. de STEXHE.
L. LINDEMANS.

Le Président,
E. LEEMANS.

Een lid vraagt of de provincies het recht zullen hebben om regelingen te treffen in verband met de retributies, zonder bijzondere wettelijke machtiging.

De Minister van Institutionele Hervormingen (F) antwoordt bevestigend.

Een ander lid vraagt wat het verschil is tussen belasting en retributie. De belastingen die thans bijvoorbeeld door de polders worden geheven, zijn geen retributies en de huidige wetgeving zal niet worden gewijzigd door het aannemen van artikel 113.

De Minister van Institutionele Hervormingen, (F), antwoordt dat het verschil tussen belasting en retributie zeer ingewikkeld is. Met een vereenvoudiging van de algemene opvatting kan worden gezegd dat een retributie een fiscale last is ter vergelding van een verleende dienst, of ook een last die bijvoorbeeld wordt opgelegd in geval van waterafvoer uit een bevaarbare waterloop.

Doel van de voorgestelde wijziging van artikel 113 is de provincies in staat stellen om retributies te heffen.

Voor het overige wordt de bevoegdheid van de polders en wateringen inzake belastingen uitdrukkelijk bevestigd in de aanhef van het voorgestelde artikel 113; maar aangezien de polders en wateringen voortaan tot de bevoegdheid van de gewesten zullen behoren, behalve wat de dijken betreft, dient in artikel 113 de zinsnede « die thans onderworpen blijft aan de gewone wetgeving » te vervallen.

Tenslotte, zoals blijkt uit het verslag van de Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (Gedr. St. 10 (B.Z. 1979) nr. 8/4°, blz. 7), wordt geen afbreuk gedaan aan het recht van de gemeenten om « retributies » in te voeren.

Artikel 113 wordt in stemming gebracht en aangenomen met 19 stemmen, bij 2 onthoudingen.

Dit verslag is goedgekeurd met 19 stemmen, bij 1 onthouding.

De Verslaggevers,
L. LINDEMANS.
P. de STEXHE.

De Voorzitter,
E. LEEMANS.