

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1982-1983**

28 JUNI 1983

**Ontwerp van wet tot toekenning van bepaalde
bijzondere machten aan de Koning**AMENDEMENTEN VAN
DE HEER WYNINCKX**ARTIKEL 1**

A. Het 4° van dit artikel te doen vervallen.

Verantwoording

Deze bepaling is ongrondwettig. Artikel 110 van de Grondwet bepaalt immers dat geen last of belasting door de provincies, agglomeraties, federaties van gemeenten en gemeenten kan ingevoerd worden dan door een beslissing van hun respectieve raden, en dat de wet ten aanzien van de bedoelde belastingen, de uitzonderingen, waarvan de noodzakelijkheid blijkt, bepaalt.

Eveneens is deze bepaling strijdig met de artikelen 31 en 108 van de Grondwet. Artikel 31 van de Grondwet bepaalt immers dat de uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen door de gemeenteraden of de provincieraden worden geregeld, volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld. Aansluitend daarop bepaalt artikel 108 van de Grondwet dat de wet de toepassing van het beginsel van de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is, verzekert.

De bekrachtiging bij wet, zoals voorzien in artikel 5 van het wetsontwerp, kan dat niet verhelpen.

Deze *post-factum*-bekrachtiging is daarenboven onzeker daar de politieke wil ertoe later kan ontbreken, door b.v. gewijzigde opvattingen in de schoot van de bestaande meerderheid of door een wijziging van de coalitie.

R. A 12793*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

518 (1982-1983) :

N° 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

N° 2 : Verslag.

N° 3 en 4 : Amendementen.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1982-1983**

28 JUIN 1983

**Projet de loi
attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi**AMENDEMENTS
PROPOSES PAR M. WYNINCKX**ARTICLE 1^{er}**

A. Supprimer le 4° de cet article.

Justification

Cette disposition est contraire à la Constitution. L'article 110 de la Constitution prévoit en effet qu'aucune charge ou aucune imposition ne peut être établie par la province, l'agglomération, la fédération de communes ou la commune que par une décision de leur conseil respectif, et que la loi détermine, relativement aux impositions visées, les exceptions dont la nécessité est démontrée.

Cette disposition est également contraire aux articles 31 et 108 de la Constitution. En effet, aux termes de l'article 31 de la Commission, les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux d'après les principes établis par la Constitution. Dans la même ligne, l'article 108 de la Constitution prévoit que la loi consacre l'application du principe de l'attribution aux conseils provinciaux de tout ce qui est d'intérêt provincial ou communal.

La confirmation par la loi, telle qu'elle est prévue à l'article 5 du projet de loi, ne restaure pas la conformité de cette disposition à la Constitution.

Cette confirmation a posteriori est en outre hypothétique et incertaine, étant donné que la volonté politique d'y procéder peut faire défaut ultérieurement, à la suite par exemple d'une évolution des conceptions au sein de la majorité existante ou d'une modification de coalition.

R. A 12793*Voir :***Documents du Sénat :**

518 (1982-1983) :

N° 1 : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

N° 2 : Rapport.

N° 3 et 4 : Amendements.

Eveneens wordt er een groot rechtsonzekerheid door geschapen. Het kan immers niet betwist worden dat bijzondere-machtenbesluiten vóór de bekrachtiging in elk geval slechts verordenende handelingen zijn, die het voorwerp kunnen zijn van een rechtstreekse betwisting door een annulatieberoep bij de Raad van State, hetzij van een exceptie van onwettigheid ingeroepen voor een rechtbank op grond van artikel 107 van de Grondwet.

In hoofde van de rechtsonderhorigen kan er discriminatie ontstaan door het feit dat annulatieberoepen en excepties van onwettigheid al dan niet hun beslag kunnen krijgen vóór de bekrachtiging. Een dergelijk ingrijpen van de wetgever in de rechtsprekende functie is een schending van het beginsel van de scheiding van de machten, vooral daar de bekrachtiging dan nog onzeker blijft.

De toepassing van de bijzondere-machtenbesluiten is voor de betrokken materies onderworpen aan het toezicht door de gewesten. Afgezien van de vraag of er een daadwerkelijk toezicht zal zijn, stelt zich toch de problematiek van een verscheiden uitoefening van het toezicht in de drie gewesten. Dit brengt eens te meer rechtsonzekerheid mede voor de rechtsonderhorige.

De benarde financiële situatie waarin steeds meer gemeenten van het land terecht komen is in de allereerste plaats veroorzaakt door de stelsmatige afroming, door het Rijk, van het Gemeentefonds.

Sinds 1976 werden aldus 46 miljard frank aan de gemeenten ontnomen. Daarnaast werd reeds bij diverse gelegenheden ten overvloede aangetoond dat de lasten die de gemeenten moeten dragen voor het bestaansminimum, de tekorten in de openbare ziekenhuizen, de door de Staat opgelegde taken die niet worden vergoed enz. mede oorzaak zijn van de verslechterde financiële toestand van de lokale besturen.

Het personeel dat door deze besturen wordt tewerkgesteld is in geen enkel opzicht verantwoordelijk voor deze toestand. Het statuut waarvan het geniet werd op de koop toe door de hogere overheid mede bepaald en goedgekeurd. Het is derhalve onverantwoord de financiële gezondmaking van de gemeenten op de rug van het personeel te willen verwezenlijken.

Subsidiar :

1. In het 4^o, op de zesde en de zevende regel, van dit artikel, de woorden « of aan te vullen » te doen vervallen.

Verantwoording

Deze woorden maken dubbel gebruik met de uitdrukking « te wijzigen ».

2. In het 4^o van hetzelfde artikel, de tekst te laten voorafgaan door *a* en een letter *b* toe te voegen, luidende :

« *b*) De bepalingen betreffende de fiscale vrijstellingen en fiscale voordelen waarvan de private partners in verenigingen van gemeenten die de distributie van elektriciteit, gas of tele-distributie tot doel hebben genieten, te wijzigen of aan te vullen met het doel de tegenwaarde van de fiscale voordelen om te zetten in aandelen ten voordele van de gemeenten-leden.

De Koning bepaalt de wijze van verdeling der aldus bekomen aandelen onder de gemeenten-leden. »

Verantwoording

Nu de Regering, onder meer via de diverse volmachten-besluiten, steeds belangrijker inleveringen vraagt van alle categorieën van burgers en in het ontwerp 643 nogmaals de nadruk legt op de absolute noodzaak van de gezondmaking van de openbare financiën, is het op geen enkele

Elle conduit également à une grave insécurité juridique. Il est en effet indéniable que tant qu'ils n'ont pas été confirmés, les arrêtés de pouvoirs spéciaux ne constituent jamais que des actes réglementaires susceptibles d'être directement contestés par un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat, soit de faire l'objet d'une exception d'illégalité invoquée devant un tribunal sur base de l'article 107 de la Constitution.

Une discrimination peut apparaître au détriment des justiciables du fait qu'il peut arriver que le règlement des recours en annulation et des exceptions d'illégalité ne soit pas achevé avant la confirmation. Une telle ingérence du législateur dans le fonctionnement de la justice constitue une violation du principe de la séparation des pouvoirs, d'autant plus que la confirmation reste de toute manière incertaine.

L'application des arrêtés de pouvoirs spéciaux pour les matières concernées est subordonnée à la tutelle des régions. Indépendamment de la question de savoir si ce contrôle sera effectivement assuré, il faut encore tenir compte des différences au niveau des modalités de tutelle qui peuvent exister entre les trois Régions, ce qui contribue à accroître l'insécurité juridique au détriment du justiciable.

La situation financière difficile dans laquelle se trouvent de plus en plus de communes est due essentiellement à la diminution systématique du Fonds des communes par l'Etat.

Depuis 1976, 46 milliards de francs ont ainsi été retirés aux communes. On a en outre démontré à plusieurs reprises que les charges que les communes doivent supporter en ce qui concerne la liquidation du minimum de moyens d'existence, les déficits des hôpitaux publics, les tâches non rémunérées imposées par l'Etat jouent également un rôle dans la détérioration de la situation financière des administrations locales.

Le personnel employé par ces administrations n'est nullement responsable de cette situation. Son statut a d'ailleurs été établi et approuvé par le pouvoir central. Il est dès lors injustifié de vouloir faire supporter la charge de l'assainissement des finances communales par le personnel.

Subsidiairement :

1. Au 4^o, première ligne, de cet article, supprimer les mots « ou de compléter ».

Justification

Ces mots font double emploi avec l'expression « de modifier ».

2. Au 4^o du même article, faire précéder le texte par un *a* et insérer un littéra *b*, libellé comme suit :

« *b*) De modifier ou de compléter les dispositions relatives aux exonérations fiscales et aux avantages fiscaux dont bénéficient les partenaires privés dans les associations de communes qui sont chargées de la distribution de l'électricité et du gaz ou de la télédistribution, en vue de convertir l'équivalent de ces avantages fiscaux en actions au profit des communes membres.

Le Roi détermine le mode de répartition de ces actions entre les communes membres. »

Justification

Au moment où le Gouvernement impose, notamment par le biais des arrêtés de pouvoirs spéciaux, une contribution sans cesse plus importante à toutes les catégories de citoyens et où il souligne une nouvelle fois, dans le cadre du projet n° 643, la nécessité absolue d'assainir les

manier te verantwoorden dat de private ondernemingen die deel uitmaken van de gemengde intercommunales voor elektriciteit, gas en telecommunicatie, verder blijven genieten van fiscale vrijstelling en voordelen die reeds in 1979 op 4 miljard per jaar werden geraamd.

Als het juist is, dat de tegenwaarde van de fiscale vrijstelling door de sector in investeringen wordt omgezet, wat niet wordt betwist, en als het juist is dat deze financiële opoffering van de Staat van groot belang is om deze investeringen niet in het gedrang te brengen, lijkt het ons onaanvaardbaar dat de eigendomsinstellingen van de met dit geld betaalde installaties in handen blijven van de privé-beheerders die hun bezit dus ieder jaar, dank zij staatsgelden, zien vergroten.

Bezit dat het daaropvolgende jaar tot nieuwe winsten met nieuwe bijkomende fiscale vrijstelling aanleiding geeft.

Rekening gehouden met de benarde financiële situatie van de gemeenten, lijkt het derhalve redelijk dat de door de Staat toegestane fiscale vrijstellingen zouden worden omgezet in aandelen ten gunste van de gemeenten. Bedoelde aandelen zouden dividenden opleveren die op hun beurt de financiële situatie van de gemeenten kunnen verbeteren.

B. Het 5° van dit artikel te doen vervallen.

Verantwoording

Het heffen van en de wijze van heffen van belastingen is fundamenteel gekoppeld aan oorsprong en wezen zelf van het parlementair regime.

Daarom juist is de grondwettelijkheid van bijzondere machten in belastingaangelegenheden altijd fel betwist geweest. Aan die betwistingen is nog lang geen einde gekomen. Wanneer het Parlement in het verleden in dit zeer speciaal domein toch bijzondere machten heeft toegestaan, dan werd ervan uitgegaan dat die maatregelen strikt beperkt moesten blijven in de tijd en vooral verantwoord door een ernstige noodzaak en een dringende noodtoestand. Die noodtoestand is vandaag geenszins aanwezig.

Er weze daarenboven opgemerkt dat de in het ontwerp vervatte bepalingen elke precisie, zo nodig in dergelijke materies, missen. Ze komen daarenboven helemaal niet tegemoet aan de desbetreffende pertinente opmerkingen van de Raad van State.

Rekening houdend met het bijzonder vaag en algemeen karakter van de in het voorstel vervatte bepalingen, kan men zich terecht afvragen wat de juiste bedoelingen zijn van de Regering en hoever zij wel strekken.

Subsidiair :

1. Hetzelfde 5° te vervangen als volgt :

« 5° De correcte inning te verzekeren van de bedrijfsvoorheffing, verschuldigd door de schuldenaars, bedoeld bij artikel 180 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen, door hen toe te laten de verschuldigde bedrijfsvoorheffing te vereffenen via schuldvergelijking met ieder bedrag dat hun vanwege de Staat toekomt. »

Verantwoording

Door toepassing van artikel 1, 5°, zal het voor de Regering mogelijk worden onmiddellijk, door schuldvergelijking, over te gaan tot de inning van (zelfs de meest recente) achterstallige voorheffing, op ieder bedrag, dat de gemeenten vanwege de Staat toekomt, ook al gaat het over gelden waar de gemeenten reeds 2 of meer jaren op wachten.

Intussen is de Regering niet bij machte, zelfs bij benadering, te zeggen wanneer de in artikel 1, 6°, bedoelde extra toelage van 21 miljard zal worden uitgekeerd.

finances publiques, il est injustifiable que les entreprises privées qui font partie des intercommunales mixtes pour l'électricité, le gaz et la télécommunication continuent à bénéficier d'exonérations fiscales et d'avantages qui étaient déjà évalués à 4 milliards de francs par an en 1979.

S'il est exact que le secteur affecte l'équivalent des exonérations fiscales aux investissements — droit que personne ne conteste — et que le sacrifice financier de l'Etat est nécessaire pour ne pas remettre en cause ces investissements, il nous paraît cependant inacceptable que les titres de propriété des installations réalisées grâce à ces investissements restent aux mains des partenaires privés dont le patrimoine s'accroît ainsi chaque année grâce aux deniers de l'Etat.

L'année suivante, ce patrimoine ainsi enrichi produit des bénéfices supplémentaires qui donnent lieu à de nouvelles exonérations fiscales.

Compte tenu des difficultés financières des communes, il paraît raisonnable de convertir les exonérations fiscales accordées par l'Etat en actions au profit des communes. Ces actions produiraient des dividendes qui pourraient contribuer à améliorer la situation financière des communes.

B. Supprimer le 5° de cet article.

Justification

La perception et le mode de perception des impôts sont fondamentalement liés à la genèse et à l'essence même du régime parlementaire.

C'est précisément la raison pour laquelle la constitutionnalité des pouvoirs spéciaux en matière de fiscalité a toujours été vivement contestée. Ces contestations ne sont pas près de prendre fin. Lorsque, dans le passé, le Parlement a malgré tout accordé des pouvoirs spéciaux dans ce domaine très spécial, c'est en partant du principe que ces mesures devaient demeurer strictement limitées dans le temps et, surtout, se justifier par une sérieuse nécessité ainsi que par l'urgence et la gravité de la situation. Or, pareille situation ne saurait être invoquée aujourd'hui.

En outre, il est à noter que les dispositions contenues dans le projet manquent totalement de précision, chose pourtant si nécessaire dans le telles matières. De plus, elles ne font nullement droit aux observations pertinentes faites à ce sujet par le Conseil d'Etat.

Compte tenu du caractère particulièrement vague et général des dispositions du projet, on est en droit de se demander quelles sont les véritables intentions du Gouvernement et quelle en est la portée exacte.

Subsidiairement :

1. Remplacer le même 5° par ce qui suit :

« 5° D'assurer la perception correcte du précompte professionnel dû par les redevables visés à l'article 180 du Code des impôts sur les revenus, en les autorisant à régler le précompte professionnel dû par compensation de dette, au moyen de toute somme qui leur revient de la part de l'Etat. »

Justification

L'application de l'article 1^{er}, 5°, permettrait au Gouvernement de procéder d'office, par compensation de dette, à la perception des précomptes arriérés (même les plus récents) au moyen d'un prélèvement sur toute somme revenant aux communes de la part de l'Etat, même s'il s'agit de fonds que les communes attendent déjà depuis deux ans ou plus.

Pour l'instant, le Gouvernement n'est pas en mesure d'indiquer, même approximativement, quand l'allocation spéciale de 21 milliards visée à l'article 1^{er}, 6°, sera versée.

De 21 miljard zijn dus een belofte voor de toekomst. De onmiddellijke inning op grond van artikel 1, 5°, zal zonder uitstel in werking treden. Anderzijds is reeds veelvuldig aangetoond dat de Staat voortdurend achterstand oploopt bij het uitkeren van de gelden die hij aan de gemeenten verschuldigd is, hetzij als kwartaalvoorschot op het Gemeentefonds, hetzij bij wege van toelage, hetzij bij het overgedragen van ten behoeve van de gemeenten geïnde belastingen.

Het komt derhalve logischer voor de rollen om te draaien en de gemeenten zelf toe te laten hun fiscale verplichtingen tegenover de Staat door middel van schuldvergelijking te vereffenen.

Dit zou hen op de koop toe behoeden voor de verwijlrenten en -boetes, die hen nu bij laattijdige bepaling van de bedrijfsvoorheffing door de administratie van financiën worden opgelegd.

2. Hetzelfde 5° te vervangen als volgt :

« 5° De correcte inning te verzekeren van de bedrijfsvoorheffing, verschuldigd door de schuldenaars, bedoeld bij artikel 180 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen, door hen toe te laten de verschuldigde bedrijfsvoorheffing te vereffenen via de schuldvergelijking met de opbrengst van de gemeentelijke opcentimes op de onroerende voorheffing en van de gemeentelijke aanvullende belasting op de personenbelasting die beide te hunnen behoeve door de Staat worden geïnd. »

Verantwoording

Zie verantwoording bij 1 hierboven.

3. Hetzelfde 5° aan te vullen als volgt :

« met uitzondering van het Gemeentefonds. »

Verantwoording

De centrale overheid heeft zich in januari 1976 plechtig verbonden om de nieuwe regeling voor de bepaling van het Gemeentefonds niet meer te wijzigen. Toch heeft de Staat jaarlijks de dotatie van het Fonds afgeroomd.

4. Hetzelfde 5° aan te vullen als volgt :

« voor zover de Staat zelf al zijn verplichtingen correct uitvoert. »

Verantwoording

Dat bepaalde gemeenten in de onmogelijkheid zijn hun financiële verplichtingen na te komen vindt meestal zijn oorzaak bij de centrale overheid zelf, met name :

— De laattijdige uitbetaling van gelden die de gemeenten toekomen (kwartaalvoorschotten Gemeentefonds, subsidies, gemeentebelastingen geïnd door de Staat);

— De afroaming van het Gemeentefonds.

J. WYNINCKX.

Ces 21 milliards sont donc une promesse pour l'avenir; la perception immédiate prévue à l'article 1^{er}, 5°, sera exécutée sans délai. D'autre part, il est déjà apparu à maintes reprises que l'Etat est en permanence en retard de versement des sommes dont il est redevable aux communes, soit à titre d'avance trimestrielle sur le Fonds des communes, soit par voie de subventions, soit par transfert des recettes fiscales perçues pour le compte des communes.

Il serait par conséquent plus logique d'inverser les rôles et de permettre aux communes elles-mêmes de régler leurs obligations fiscales envers l'Etat par compensation de dette.

Cette procédure leur éviterait de plus d'avoir à payer les intérêts de retard et les amendes que leur impose actuellement l'administration des finances en cas de paiement tardif du précompte professionnel.

2. Remplacer le 5° du même article par ce qui suit :

« 5° D'assurer la perception correcte du précompte professionnel dû par les redevables visés à l'article 180 du Code des impôts sur les revenus, en leur permettant de régler le précompte professionnel dont ils sont redevables, par compensation de dette, au moyen du produit des centimes additionnels sur le précompte immobilier et de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques, qui sont perçus par l'Etat au profit de communes. »

Justification

Voir justification du 1 ci-dessus.

3. Compléter le même 5° par ce qui suit :

« à l'exception du Fonds des communes. »

Justification

En janvier 1976, le pouvoir central a pris l'engagement solennel de ne plus modifier les nouvelles règles de fixation des crédits destinés au Fonds des communes. En dépit de cette promesse, l'Etat a réduit chaque année la dotation accordée audit Fonds.

4. Compléter le même 5° par ce qui suit :

« pour autant que l'Etat lui-même remplit correctement tous ses engagements. »

Justification

L'incapacité de certaines communes de respecter leur engagements financiers est généralement imputable au pouvoir central lui-même et plus particulièrement :

— Au paiement tardif de fonds revenant aux communes (avances trimestrielles du Fonds des communes, subventions, taxes communales perçues par l'Etat);

— A la réduction des crédits destinés au Fonds des communes.