

**BELGISCHE SENAAAT**


---

 ZITTING 2000-2001
 

---



---

 27 JUNI 2001
 

---

**Ontwerp van bijzondere wet tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten**

---

*Evocatieprocedure*


---

**AMENDEMENT**  
ingediend na de goedkeuring  
van het verslag

---

Nr. 80 VAN DE HEER CALUWÉ C.S.

Opschrift

**Het opschrift vervangen als volgt :**

« *Ontwerp van bijzondere wet tot vergroting van het consumptiefederalisme, tot afschaffing van de gemeenschapsbelasting en tot inperking van de fiscale bevoegdheden van de gewesten.* »

---

*Zie :*

**Stukken van de Senaat :**

**2-777 - 2000/2001 :**

- Nr. 1: Ontwerp van bijzondere wet overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.
- Nr. 2: Amendementen.
- Nr. 3: Verslag.
- Nr. 4: Tekst aangenomen door de commissie.
- Nr. 5: Amendementen.

**SÉNAT DE BELGIQUE**


---

 SESSION DE 2000-2001
 

---



---

 27 JUNI 2001
 

---

**Projet de loi spéciale portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions**

---

*Procédure d'évocation*


---

**AMENDEMENT**  
déposé après l'approbation  
du rapport

---

N° 80 DE M. CALUWÉ ET CONSORTS

Intitulé

**Remplacer l'intitulé par ce qui suit :**

« *Projet de loi spéciale portant extension du fédéralisme de consommation, suppression de l'impôt des communautés et limitation des compétences fiscales des régions.* »

---

*Voir :*

**Documents du Sénat :**

**2-777 - 2000/2001 :**

- N° 1: Projet de loi spéciale transmis par la Chambre des représentants.
- N° 2: Amendements.
- N° 3: Rapport.
- N° 4: Texte adopté par la commission.
- N° 5: Amendements.

## Verantwoording

De vlag van het wetsontwerp dekt gezinszins haar lading.

Veeleer dan te spreken van een «bijzondere wet tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten», dient het opschrift te worden gewijzigd in «bijzondere wet tot vergroting van het consumptiefederalisme, tot afschaffing van de gemeenschapsbelasting en tot inperking van de fiscale bevoegdheden van de gewesten».

1. De verhoging van de BTW-dotatie voor de financiering van de gemeenschappen is een bevestiging en versterking van het consumptiefederalisme.

Van de bestaande dotatie is niets omgezet in een overdracht van de PB, laat staan in een gehele of gedeeltelijke autonomie. Slechts voor de bijkomende financiering door de federale overheid van de gemeenschappen wordt op zeer lange termijn (2012) voorzien in een verdeling volgens de verdeelsleutel met betrekking tot de personenbelasting. De bijkomende dotatie, die voor de periode tussen 2007 en 2011 aan de groei wordt gekoppeld, komt *de facto* neer op het welvaartvast maken van de BTW-dotatie voor de gemeenschappen vanaf 2002. Op het einde van de rit, vanaf 2012, wordt de integrale dotatie (de basisdotatie en de bijkomende dotatie) bovendien aan de groei gekoppeld. Op die manier moeten de financieringsproblemen van de Franse Gemeenschap definitief van de baan zijn. Meteen is op die manier elke stof voor verdere onderhandelingen weggenomen.

Had men geopteerd voor échte fiscale autonomie, dan was geopteerd voor een omzetting van de BTW-dotatie in een eigen bevoegdheid voor de gemeenschappen in de personenbelasting, hetgeen toelaat met een eigen fiscaal beleid budgettaire middelen te genereren.

Kortom, van de invoering van de gemeenschapsfiscaliteit is geen sprake. Zeker gelet op de ontzettend lange termijn waarvoor de nieuwe ingrepen in de Financieringswet zullen gelden, was dit institutioneel en politiek perfect mogelijk en wenselijk. In de plaats wordt de bestaande gemeenschapsbelasting zelfs afgeschaft.

2. Volgens het opschrift van het ontwerp is het de bedoeling om de fiscale bevoegdheden van de gewesten uit te breiden. De vraag rijst of dit ontwerp daaraan beantwoordt en of de fiscale bevoegdheden van de gewesten ten aanzien van de personenbelasting niet eerder beperkt dan verruimd zijn, en of de regeling niet dergelijke hefbomen biedt aan de andere gewesten en de federale overheid om voorgenomen belastingvermeerderingen of -verminderingen inzet te maken van nieuwe politieke onderhandelingen en toegevingen?

De huidige regeling voorziet in de mogelijkheid voor de gewesten om opcentiemen of kortingen in te voeren. Op deze fiscale bevoegdheid van de gewesten bestaan één inhoudelijke beperking (geen afbreuk doen aan het recht van de gemeenten om opcentiemen en aanvullende belastingen te heffen), één strikt omschreven mogelijkheid voor de federale overheid om deze bevoegdheid te beperken (vaststelling van maximumpercentages ter vrijwaring van de Belgische EMU) en één — vrij zwakke — proceduriële voorwaarde (voorafgaand overleg met de federale en gewestregeringen). Het huidige systeem (artikel 9 bijzondere Financieringswet) is duidelijk veel minder stringent en biedt de nodige ruimte aan de gewesten om de belastingverminderingen en -vermeerderingen toe te staan die de ontworpen regeling beoogt te vergemakkelijken.

Een inhoudelijk belangrijk verschil is dat de kortingen in de huidige bijzondere Financieringswet op geen enkele wijze worden gekoppeld aan de inhoudelijke bevoegdheden van de gewesten. Dit betekent dat een forfaitaire en lineaire belastingkorting, zoals

## Justification

L'intitulé du projet de loi ne correspond pas du tout à son contenu.

Plutôt que de parler d'une «loi spéciale portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions», il convient de rebaptiser l'intitulé «projet de loi spéciale portant extension du fédéralisme de consommation, suppression de l'impôt des communautés et limitation des compétences fiscales des régions».

1. L'augmentation de la dotation TVA pour le financement des communautés confirme et renforce le fédéralisme de consommation.

La dotation existante n'a pas été commuée en transfert de l'impôt des personnes physiques ni *a fortiori* en une autonomie intégrale ou partielle. On n'a prévu qu'à très long terme (2012), pour le financement complémentaire des communautés par l'autorité fédérale, une répartition selon une clé liée à l'impôt des personnes physiques. Le fait de lier la dotation complémentaire à la croissance pour la période 2007-2011 revient à lier la dotation TVA pour les communautés à la prospérité à partir de 2002. Au bout du compte, à partir de 2012, la dotation dans son intégralité (dotation de base et dotation complémentaire) sera en outre liée à la croissance. Ainsi, les problèmes financiers rencontrés par la Communauté française devront être définitivement éliminés. On exclut ainsi d'emblée toute matière à négociation pour le futur.

Si on avait voulu une véritable autonomie fiscale, on aurait commué la dotation TVA en une compétence propre des communautés en matière d'impôt des personnes physiques, ce qui aurait permis de générer des moyens budgétaires au moyen d'une politique fiscale propre.

Bref, il n'est nullement question de l'instauration d'une fiscalité communautaire. Or, comme les nouvelles modifications de la loi de financement vaudront pour une très longue période, une telle réforme eût certainement été institutionnellement et politiquement possible et souhaitable. Au lieu de cela, on supprime même l'impôt communautaire existant.

2. À en juger par l'intitulé du projet, son objectif est d'étendre les compétences fiscales des régions. On peut se demander si ce projet atteint son but, si les compétences fiscales des régions en matière d'impôts des personnes physiques ne sont pas limitées plutôt qu'élargies et si la réglementation n'offre pas aux autres régions et au pouvoir fédéral des leviers de nature à faire des majorations ou réductions d'impôts projetées l'enjeu de nouvelles négociations et concessions politiques.

La réglementation actuelle prévoit la possibilité, pour les régions, d'instaurer des centimes additionnels ou des réductions. Cette compétence fiscale des régions est assortie d'une limitation quant à son contenu (ne pas porter préjudice au droit, pour les communes, de percevoir des centimes additionnels et des impôts complémentaires), une possibilité strictement définie, pour le pouvoir fédéral, de restreindre cette compétence (fixation de pourcentages maxima pour sauvegarder l'UEM en Belgique) et une condition — plutôt insignifiante — de procédure (concertation préalable avec les gouvernements fédéral et régionaux). Le système actuel (article 9 de la loi spéciale de financement) est manifestement beaucoup moins strict et offre aux régions la latitude nécessaire pour autoriser les réductions et majorations d'impôts que la réglementation projetée vise à faciliter.

Une différence de fond importante réside dans le fait que les réductions prévues par l'actuelle loi de financement ne sont d'aucune manière liées aux compétences intrinsèques des régions. Cela signifie qu'une réduction fiscale forfaitaire et linéaire comme

opgenomen in het Vlaams decreet van 22 december 2000 (*Belgisch Staatsblad*, 25 januari 2001) strijdig zal zijn met de voorgenomen wijziging van de Financieringswet. Het decreet voorziet immers niet in een duidelijke link van deze korting met bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening, leefmilieu en waterbeleid, huisvesting, landbouw, het economisch beleid, rekening houdend met de talrijke federale uitzonderingen op deze bevoegdheid, of arbeidsbemiddeling. Gelet op deze fundamentele beperking, zal het uiterst moeilijk zijn om nog algemene belastingverlagingen door te voeren.

Deze bevoegdheid voor de gewesten boet ook in belangrijke mate aan belang in door het ontbreken van een formeel verbod voor de federale wetgever om nog belastingverminderingen en/of -vermeerderingen in te voeren die verband houden met de materiële bevoegdheden van de gewesten. Door deze mogelijkheid open te houden voor de federale wetgever, kunnen de belastingsbevoegdheden van de gewesten volledig worden uitgehold. Opmerkelijker nog is het feit dat, wanneer de federale wetgever dergelijke maatregelen overweegt het uitgebreide monitoringsstelsel niet speelt!

Anders dan in de huidige regeling waar de federale overheid de mogelijkheid heeft om maximumpercentages vast te leggen waarbinnen de gewesten van hun fiscale bevoegdheid gebruik kunnen maken, mogelijkheid waarvan nooit gebruik werd gemaakt, zodat voor de gewesten geen stringente beperking gold, opteert de huidige federale regering ervoor om deze percentages in de bijzondere wet op te nemen. Los van deze duidelijk kwantificeerbare en stringente beperking wordt bovendien de uitsluiting van deloyale concurrentie als bijkomende beperking vermeld. Belastingverminderingen en -vermeerderingen binnen de vooropgestelde percentages worden met andere woorden niet automatisch beschouwd als niet van aard om een deloyale concurrentie op te leveren. De federale regering en de overige gewesten houden op die manier een slag om de arm om politiek en juridisch bezwaar te maken tegen een belastingvermindering van een ander gewest.

Ook de formele beperkingen op de fiscale bevoegdheden van de gewesten is niet van aard om de uitoefening van deze bevoegdheid door de gewesten te vergemakkelijken. Bovendien geven zij een belangrijke vinger in de pap aan de andere gewesten en aan de federale overheid en instellingen. Vooreerst is er controle op en het uit te werken controlesysteem voor de technische uitvoerbaarheid van de voorgenomen maatregel. Of de maatregelen waartoe de mogelijkheden in abstracto door de bijzondere wetgever worden geschapen technisch uitvoerbaar zijn moet van tevoren worden ingeschat en geëvalueerd. Een wetgeving die mogelijk aanleiding geeft tot technisch onuitvoerbare maatregelen is slechte wetgeving. Een dergelijke toetsingsmogelijkheid getuigt van een bijzonder gering vertrouwen in de eigen wetgeving en is legistiek onaanvaardbaar. De «technische uitvoerbaarheid» is bovendien een erg rekbaar en problematisch begrip. Hoewel deze controle geen opportuniteitsoordeel mag inhouden, is het risico niet denkbeeldig dat niet-opportuun geachte maatregelen onder het mom van technische onuitvoerbaarheid worden afgeblokt.

Als de voorgenomen maatregel technisch uitvoerbaar blijkt, moet hij nog een aantal andere voorafgaande en politieke toetsen doorstaan.

Vooreerst moet hij worden meegedeeld aan de federale en overige gewestregeringen alsook aan het Rekenhof. Deze regeling houdt vooreerst een politieke degradatie in van het gewestparlement ten aanzien van de uitvoerende machten van de federale overheid enerzijds en van de overige gewesten anderzijds. Immers ook de belastingverminderingen of -vermeerderingen op initiatief van de deelstaatsvolksvertegenwoordiging moeten vóór de stemming in de commissie worden meegedeeld aan voormelde regeringen. In zijn meest essentiële functie: — binnen de beperkte marge van zijn bevoegdheid — beslissen over de middelen van zijn overheid, en over de belastingdruk, wordt het deelstaatsparlement bevoegd door regeringen van andere overheden!

celle que prévoit le décret flamand du 22 décembre 2000 (*Moniteur belge*, 25 janvier 2001) sera contraire à la modification projetée de la loi de financement. Le décret ne prévoit en effet pas de lien clair entre cette réduction et, par exemple, l'aménagement du territoire, l'environnement et la politique de l'eau, le logement, l'agriculture, la politique économique, compte tenu des nombreuses exceptions fédérales à cette compétence, ou le placement des travailleurs. Eu égard à cette restriction fondamentale, il sera extrêmement difficile d'encore procéder à des réductions générales d'impôts.

Cette compétence des régions perd également beaucoup de son importance du fait de l'absence d'interdiction formelle, pour le législateur fédéral, d'encore instaurer des réductions et/ou des majorations d'impôts liées aux compétences matérielles des régions. Le maintien de cette possibilité pour le législateur fédéral est susceptible de vider de toute leur substance les compétences des régions en matière fiscale. Le fait que, lorsque le législateur fédéral envisage de telles mesures, le système de contrôle étendu ne joue pas est encore plus remarquable!

Contrairement à la réglementation actuelle, qui donne au pouvoir fédéral la possibilité de fixer des pourcentages maxima en deçà desquels les régions peuvent faire usage de leur compétence fiscale, possibilité qui n'a jamais été utilisée, si bien que les régions n'ont pas été soumises à de strictes limitations, le gouvernement fédéral actuel choisit d'inscrire ces pourcentages dans la loi spéciale. En outre, abstraction faite de cette limitation nettement quantifiable et stricte, l'exclusion de la concurrence déloyale est citée comme limitation supplémentaire. En d'autres termes, les réductions et majorations d'impôts dans les limites des pourcentages préconisés ne sont pas automatiquement considérées comme étant de nature à engendrer une concurrence déloyale. Le gouvernement fédéral et les autres régions gardent de la sorte un atout en réserve pour s'opposer politiquement et juridiquement à une réduction d'impôts d'une autre région.

Les limitations formelles des compétences fiscales des régions ne sont pas non plus de nature à faciliter l'exercice de cette compétence par les régions. De plus, elles donnent largement voix au chapitre aux autres régions ainsi qu'aux autorités et institutions fédérales. Il y a d'abord le contrôle et la mise en place du système de contrôle de l'applicabilité technique de la mesure envisagée. La question de savoir si les mesures que le législateur spécial rend possibles *in abstracto* sont techniquement applicables doit être examinée et évaluée préalablement. Une législation susceptible d'engendrer des mesures techniquement inapplicables est une mauvaise législation. Pareille possibilité de contrôle témoigne d'une confiance particulièrement ténue dans notre propre législation et est inacceptable sur le plan légistique. En outre, l'«applicabilité technique» est une notion très extensible et problématique. Bien que ce contrôle ne puisse impliquer aucun jugement d'opportunité, le risque n'est pas imaginaire que l'on omette de tenir compte de mesures jugées inopportunes en prétendant qu'elles sont techniquement inapplicables.

Lorsqu'il s'avère que la mesure projetée est techniquement applicable, elle doit encore subir une série d'autres contrôles pré-alables et politiques.

Pour commencer, elle doit être communiquée au gouvernement fédéral et aux autres gouvernements ainsi qu'à la Cour des comptes. Cette disposition emporte avant tout une «dégradation» politique du parlement régional par rapport au pouvoir exécutif fédéral et à celui des autres régions. En effet, les réductions ou majorations d'impôts à l'initiative de la représentation des États fédérés doivent, elles aussi, être communiquées aux gouvernements susvisés avant le vote en commission. Dans sa fonction la plus essentielle — dans les limites étroites de sa compétence décider des moyens de ses pouvoirs publics et de la pression fiscale — le parlement de l'État fédéré est soumis à la tutelle des gouvernements d'autres autorités publiques!

Vervolgens wordt de voorgenomen regeling aan een zeer strakke screening door het Rekenhof onderworpen. Het Rekenhof moet, met uitzondering van wat de percentages betreft, deze toets doorvoeren aan de hand van behoorlijk vage principes, die nogal wat ruimte voor interpretatie laten (fiscale loyauteit, naleving principe van de progressiviteit). Tot op heden bestaat er immers geen enkele definitie van het begrip progressiviteit. De invulling van het concept «progressiviteit» van de belasting hangt immers volledig af van het gekozen referentiepunt. Wat de progressiviteit betreft, rijst bovendien de vraag of dit in globo, dan wel in hoofde van concrete belastingplichtigen moet worden beoordeeld. De fiscale federale loyauteit doet geen afbreuk aan de grondwettelijk voorgeschreven federale loyauteit en de procedure tot regeling van belangenconflicten die daaraan is gekoppeld.

Via al voormelde logge principes kan het ene gewest zeer sterk worden gehinderd door de andere gewesten en de federale overheid bij de uitoefening van zijn fiscale autonomie. De wettelijk voorziene autonomie is zowel in de praktijk als in rechte uitholbaar.

3. Geen substantiële uitbreiding van de fiscale verantwoordelijkheden van de gewesten inzake de gewestelijke belastingen.

Niettegenstaande de — evidente — uitbreiding van de bevoegdheden van de gewesten met betrekking tot de zogenaamde gewestelijke belastingen, blijven deze belastingen een «rijksbelasting» ten aanzien waarvan de gewesten bepaalde bevoegdheden kunnen uitoefenen. Principieel gaat het nog steeds om instrumenten ter financiering van de gewesten, gebaseerd op artikel 175 van de Grondwet en niet om autonome belastingen op grond van artikel 170 van de Grondwet. Zo is het allerminst zeker dat een gewest autonoom een door de bijzondere financieringswet als gewestbelasting omschreven belasting zonder meer kan schrappen. Concreet, het Vlaamse gewest kan het kijk- en luistergeld juridisch-technisch niet afschaffen. Dit vereist immers een wijziging van de bijzondere wet waarover de gewesten vanzelfsprekend geen enkele zeggenschap hebben. Het ware beter geweest om de zogenaamde gewestbelastingen uit de financieringswet te lichten en er echte belastingen van de gewesten van te maken. Met dien verstande dat wordt uitgesloten dat de federale overheid een belasting kan heffen op een materie die reeds het voorwerp uitmaakt van een échte gewestbelasting.

In tegenstelling tot wat gemakshalve wordt beweerd worden «de registratierechten» geen gewestelijke belastingen. Ook na de aanneming van dit ontwerp worden slechts een beperkt aantal registratierechten gewestbelastingen.

Heel wat nieuwe regelingsbevoegdheden van de gewesten met betrekking tot de zogenaamde gewestelijke belastingen worden andermaal afhankelijk gemaakt van een voorafgaand samenwerkingsakkoord tussen de gewesten. Ook voor wat de gewestbelastingen betreft worden voorgenomen wijzigingen door de gewesten aan de heffingsgrondslag, het tarief en de kortingen onderworpen aan een monitoringsysteem dat andermaal de technische uitvoerbaarheid van de voorgenomen wijziging moet onderzoeken. Zoals hierboven aangegeven opent deze controle waarvan de modaliteiten in een samenwerkingsakkoord moeten worden vastgelegd de poort naar een opportuniteitstoets. Bovendien is hij nodeloos betuttelend en getuigt hij van gebrek aan vertrouwen in de gewesten.

Ludwig CALUWÉ.  
Hugo VANDENBERGHE.  
Mia DE SCHAMPHELAERE.

Ensuite, la disposition projetée est soumise à un examen très sévère de la Cour des comptes. Celle-ci doit, sauf en ce qui concerne les pourcentages, effectuer ce contrôle sur la base de principes fort vagues, qui laissent une marge d'interprétation assez large (loyauté fiscale, respect du principe de la progressivité). À ce jour, il n'existe en effet aucune définition de la notion de progressivité de l'impôt. L'interprétation de cette notion dépend entièrement du point de référence choisi. S'agissant de la progressivité, on peut en outre se demander si elle doit être estimée globalement ou en fonction de cas concrets de contribuables. La loyauté fédérale en matière fiscale ne porte pas atteinte à la loyauté fédérale prescrite par la Constitution ni à la procédure de règlement des conflits de compétence qui est liée à celle-ci.

L'ensemble de principes rigides précités permettent à l'autorité fédérale et aux régions de restreindre dans une mesure importante l'exercice de l'autonomie fiscale d'une région donnée. L'autonomie prévue par la loi peut être vidée de sa substance en pratique et en droit.

3. Il n'y a pas d'extension substantielle des responsabilités fiscales des régions en ce qui concerne les impôts régionaux.

Malgré l'extension — évidente — des compétences des régions en ce qui concerne les impôts dits régionaux, ces impôts restent des «impôts nationaux» à l'égard desquels les régions peuvent exercer certaines compétences. En principe il s'agit toujours d'instruments de financement des régions, qui tirent leur fondement légal de l'article 175 de la Constitution, et non pas d'impôts régionaux au sens de l'article 170 de la Constitution. Ainsi, il est loin d'être sûr qu'une région puisse abroger sans plus un impôt qualifié d'impôt régional par la loi spéciale de financement. Concrètement, la Région flamande ne peut pas supprimer la redevance radio et télévision pour des motifs d'ordre juridique. Pour qu'elle puisse le faire, une modification de la loi spéciale est requise, et les régions n'ont pas voix au chapitre en la matière. Il eût été préférable de distraire les impôts régionaux de la loi de financement pour en faire de véritables impôts des régions. Étant entendu qu'il est exclu que l'autorité fédérale puisse percevoir un impôt dans une matière qui fait déjà l'objet d'un véritable impôt régional.

Contrairement à ce que d'aucuns prétendent par facilité, les «droits d'enregistrement» ne deviendront pas des impôts régionaux. Même quand le présent projet aura été adopté, seul un nombre limité de droits d'enregistrement deviendront des impôts régionaux.

Une nouvelle fois, de nombreuses compétences réglementaires régionales en matière d'impôts régionaux sont subordonnées à la conclusion d'un accord de coopération préalable entre les régions. De même, en ce qui concerne les impôts régionaux, les modifications de la base d'imposition, du taux et des réductions, telles qu'envisagées par les régions, sont soumises à un système de contrôle qui devra permettre d'examiner la faisabilité technique de la modification projetée. Comme indiqué ci-dessus, ce contrôle dont les modalités devront être fixées dans un accord de coopération, ouvre la porte à un contrôle d'opportunité. De plus, il ressemble à une sorte de tutelle inopportune qui témoigne d'un manque de confiance dans les régions.