

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2005-2006

10 JANVIER 2006

Proposition de loi complétant le Code des impôts sur les revenus 1992 en vue de promouvoir la participation aux élections

AVIS

DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR ET
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR ET
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES
PAR
MME LEDUC

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2005-2006

10 JANUARI 2006

Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 ten einde de deelname aan de verkiezingen te bevorderen

ADVIES

VAN DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW LEDUC

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Ludwig Vandenhove.

Membres / Leden :

SP.A-SPIRIT	Mimount Bousakla, Fauzaya Talhaoui, Ludwig Vandenhove.
VLD	Jacques Germeaux, Jeannine Leduc, Stefaan Noreilde.
PS	Sfia Bouarfa, Jean-Marie Happart, Philippe Moureaux.
MR	Berni Collas, Alain Destexhe, Nathalie de T' Serclaes.
CD&V	Erika Thijs, Marc Van Peel.
Vlaams Belang	Yves Buysse, Nele Jansegers.
CDH	Francis Delpérée.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Christel Geerts, Flor Koninckx, Fatma Pehlivan, Myriam Vanlerberghe.
Margriet Hermans, Annemie Van de Casteele, Patrik Vankrunkelsven, Paul Wille.
Jean Cornil, Jean-François Istasse, Joëlle Kapompolé, Olga Zrihen.
Jean-Marie Cheffert, Marie-Hélène Crombé-Berton, Christine Defraigne, François Roelants du Vivier.
Sabine de Bethune, Mia De Schamphelaere, Hugo Vandenberghe.
Anke Van dermeersch, Joris Van Hauthem, Wim Verreycken.
Christian Brotcorne, Clotilde Nyssens.

Voir :

Documents du Sénat :

3-720 - 2003/2004 :

N° 1 : Proposition de loi de M. Brotcorne.

Zie :

Stukken van de Senaat :

3-720 - 2003/2004 :

Nr. 1 : Wetsvoorstel van de heer Brotcorne.

I. INTRODUCTION

Par courrier du 20 octobre 2005, la présidente du Sénat a demandé l'avis motivé de la commission sur la proposition de loi complétant le Code des impôts sur les revenus 1992 en vue de promouvoir la participation aux élections (n° 3-720/1).

Cette proposition de loi a été déposée le 27 mai 2004 par M. Brotcorne et envoyée à la commission des Finances et des Affaires économiques. C'est suite à la requête de cette dernière qu'en application de l'article 24 du règlement du Sénat, ladite proposition a été examinée pour avis par la commission au cours de ses réunions des 16, 22 et 29 novembre et 6 décembre 2005.

II. COMMENTAIRE DE LA PROPOSITION DE LOI PAR L'AUTEUR, M. BROTCORNE

La proposition vise à favoriser la participation du plus grand nombre de candidats possible aux élections en vue de renforcer le caractère démocratique de celles-ci. L'un des principaux obstacles à la participation au scrutin réside dans le montant élevé des dépenses électorales.

C'est pourquoi il est proposé d'instaurer la déductibilité fiscale des dépenses électorales des candidats, moyennant le respect des conditions fixées par les diverses lois relatives à la limitation desdites dépenses.

III. AVIS DE LA COMMISSION

La commission base son avis sur les considérations suivantes :

1. Remarques d'ordre fiscal

1. Pour pouvoir émettre une appréciation en connaissance de cause sur la proposition, il faudrait pouvoir en déterminer l'impact de manière précise. Après consultation du service des Finances, il semblerait que le coût budgétaire de la déduction proposée est généralement estimé à 38 % du montant des déductions opérées. Ce taux correspond au taux marginal moyen qui est généralement retenu en groupe de travail « Budget » pour l'estimation du coût des mesures fiscales de déduction sur le revenu imposable.

2. Si ces dépenses devaient être admises, l'administration fiscale devra être en possession d'une attestation émanant des organismes chargés du contrôle des

I. INLEIDING

Bij brief van 20 oktober 2005 vraagt de voorzitter van de Senaat het beredeneerd advies van de commissie over het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van inkomstenbelastingen 1992 teneinde de deelname aan de verkiezingen te bevorderen (nr. 3-720/1).

Dit wetsvoorstel werd op 27 mei 2004 ingediend door de heer Brotcorne en verwezen naar de commissie voor de Financiën en Economische Aangelegenheden. Het is op verzoek van deze commissie dat het wetsvoorstel, met toepassing van artikel 24 van het reglement van de Senaat, voor advies door de commissie werd besproken tijdens haar vergaderingen van 16, 22 en 29 november en 6 december 2005.

II. TOELICHTING BIJ HET WETSVOORSTEL DOOR DE INDIENER, DE HEER BROTCORNE

Het wetsvoorstel beoogt om zoveel mogelijk kandidaten aan de verkiezingen te laten deelnemen om het democratisch karakter van de verkiezingen te verhogen. Een van de voornaamste belemmeringen voor de deelname aan de stembusstrijd zijn de hoge kosten van de verkiezingsuitgaven.

Daarom wordt voorgesteld om de verkiezingsuitgaven van de kandidaten fiscaal aftrekbaar te maken mits de voorwaarden worden nageleefd die worden opgelegd door de diverse wetten op de beperking van de verkiezingsuitgaven.

III. ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie baseert haar advies op de volgende overwegingen :

1. Fiscaal-technische opmerkingen

1. Om met kennis van zaken het wetsvoorstel te beoordelen zouden de gevolgen ervan precies moeten kunnen worden ingeschat. Na consultatie van de dienst Financiën blijkt dat de budgettaire kost van de voorgestelde aftrek algemeen geschat wordt op 38 % van de ingebrachte kosten. Dit komt overeen met de gemiddelde marginale kost die algemeen wordt gebruikt door de werkgroep « Begroting » voor de schatting van de kost van fiscale maatregelen inzake aftrekposten van het belastbaar inkomen.

2. Indien deze uitgaven aanvaard worden dient de belastingadministratie te beschikken over een attest van de organen belast met de controle van de gedane

dépenses engagées. Ce qui serait impossible en termes de temps.

3. Les frais occasionnés par une campagne ne peuvent être considérés comme des frais professionnels. En effet, l'art 49 CIR 1992 énonce que : « *À titre de frais professionnels sont déductibles les frais que le contribuable a faits ou supportés pendant la période imposable en vue d'acquérir ou de conserver les revenus imposables et dont il justifie la réalité et le montant au moyen de documents probants ou, quand cela n'est pas possible, par tous autres moyens de preuve admis par le droit commun, sauf le serment.* »

Sont considérés comme ayant été faits ou supportés pendant la période imposable, les frais qui, pendant cette période, sont effectivement payés ou supportés ou qui ont acquis le caractère de dettes ou pertes certaines et liquides et sont comptabilisés comme telles. »

Les frais déductibles ne peuvent être ceux occasionnés pour avoir accès à une activité professionnelle.

En outre, ce serait mal perçu par la population que les chômeurs ne puissent pas déduire leurs dépenses pour trouver un travail, alors que les candidats aux élections pourraient le faire.

4. Difficulté de distinguer les frais réellement supportés par le candidat des frais remboursés par le parti, ou ce qui est encore plus difficile à vérifier, par un tiers. Il ne faudrait pas que les partis assument certaines dépenses et que celles-ci soient en même temps déduites par le candidat lui-même.

5. Le candidat pourrait avoir tendance à dépasser les montants de dépenses électorales maxima autorisés par la loi, avec le risque — déjà dénoncé dans le passé — de personnalisation de la campagne.

6. Un double avantage fiscal est en fait octroyé (déductibilité totale des dépenses et octroi d'un crédit d'impôt à concurrence de 50 % des dépenses). Ce double avantage fiscal n'est pas souhaitable. Sur le plan de la technique fiscale, le crédit d'impôt ne trouve pas sa place à l'article 117 du Code des impôts sur les revenus. Si le but est d'instaurer uniquement un crédit d'impôt, il faut remarquer que le calcul de ce crédit d'impôt est loin d'être clair. En effet, il est nécessaire de bien indiquer quel est le taux d'imposition visé : le taux marginal ou le taux moyen.

7. La proposition reste muette quant à l'entrée en vigueur. En cas d'adoption de la proposition de loi, l'entrée en vigueur devrait coïncider avec un exercice d'imposition précis, par exemple, l'exercice d'imposition 2007.

uitgaven wat onmogelijk is gelet op de tijd die dit vergt.

3. De campagnekosten mogen niet beschouwd worden als beroepskosten. Artikel 49 van het WIB 1992 bepaalt immers : « *Als beroepskosten zijn aftrekbaar de kosten die de belastingplichtige in het belastbare tijdperk heeft gedaan of gedragen om de belastbare inkomsten te verkrijgen of te behouden en waarvan hij de echtheid en het bedrag verantwoordt door middel van bewijsstukken of, ingeval zulks niet mogelijk is, door alle andere door het gemeen recht toegelaten bewijsmiddelen, met uitzondering van de eed.* »

Als in het belastbare tijdperk gedaan of gedragen worden beschouwd, de kosten die in dat tijdperk werkelijk zijn betaald of gedragen of het karakter van zekere en vaststaande schulden of verliezen hebben verkregen en als zodanig zijn geboekt. »

Als aftrekbare kosten komen dus slechts die kosten in aanmerking die werden gemaakt bij de uitoefening van een beroepsactiviteit.

Het zou door de bevolking bovendien slecht begrepen worden als werklozen de kosten voor het vinden van werk niet kunnen aftrekken terwijl dit wel zou mogelijk zijn voor kandidaten bij verkiezingen.

4. Het is moeilijk om de kosten die werkelijk door de kandidaat gedragen worden te onderscheiden van die die door de partij worden terugbetaald, of nog moeilijker, door een derde. Men moet vermijden dat de partijen bepaalde onkosten betalen die tegelijk door de kandidaten zouden worden afgetrokken.

5. De kandidaat zou kunnen geneigd zijn om de door de wet toegelaten bedragen voor de verkiezingsuitgaven te overschrijden, waarbij — zoals reeds in het verleden is opgeworpen — het risico toeneemt van een personalisering van de campagne

6. In feite wordt een dubbel fiscaal voordeel verstrekt (volledige aftrek van de uitgaven en een belastingkrediet ten belope van 50 % van de uitgaven). Een dergelijk dubbel voordeel is niet wenselijk. Op fiscaal-technisch vlak hoort het belastingkrediet niet thuis in artikel 117 van het wetboek inkomstenbelastingen. Indien het enkel de bedoeling is om een belastingkrediet te voorzien dan dient te worden opgemerkt dat de berekening ervan alles behalve duidelijk is. Het is immers nodig om de beoogde aanslagvoet duidelijk aan te geven : de marginale of de gemiddelde voet.

7. Het voorstel vermeldt niets over de inwerking-treding. Indien het wordt aangenomen, dient de inwerkingtreding samen te vallen met een bepaald aanslagjaar, bijvoorbeeld het aanslagjaar 2007.

8. Vu le nombre de candidats possibles et le montant assez élevé de tels frais, l'adoption de la proposition de loi engendrera inévitablement un coût budgétaire difficile à calculer. Il serait néanmoins possible de le déterminer en concertation avec la commission de concertation des dépenses électorales.

En conclusion, la commission estime que la proposition de loi ne peut être retenue sans être revue totalement tant en ce qui concerne la cohérence qu'en ce qui concerne l'impact budgétaire.

2. Remarques de principe

1. Par le biais des dotations, il existe déjà un apport de la part de l'État. Permettre une seconde intervention par le canal de la fiscalité n'est donc pas nécessaire pour la commission.

2. Les élections en l'état actuel sont déjà fort onéreuses. Ceux qui peuvent se permettre de dépenser beaucoup pourront se permettre de dépenser encore plus avec ce système. De cette manière, la proposition de loi peut également devenir une source de discrimination entre les candidats dans la mesure où pour pouvoir bénéficier du droit à la déduction, il faut avoir suffisamment de revenus. Or de nombreux candidats, *a fortiori* dans les partis à sensibilité sociale prononcée, ont des revenus plus que modestes. Ces derniers ne pourront donc pas procéder à cette déduction fiscale.

3. La commission attire également l'attention sur le fait que cette proposition de loi soulève la question de l'engagement politique. Ce dernier doit-il être désintéressé ou faut-il laisser comprendre, en adoptant la proposition, que cet engagement est conditionné par une compensation des désagréments financiers qu'une candidature entraîne ?

L'engagement politique ne doit-il pas être exclusivement le fait de personnes de conviction, prêtes à s'engager et à honorer leur mandat sans rechercher une quelconque contrepartie ?

4. Si les candidats peuvent déduire leurs dépenses électorales, les dépenses risquent, pour certains, d'être supérieures à ce qui est nécessaire et beaucoup auront tendance à dépenser le maximum autorisé par la loi sur les dépenses électorales.

5. Le système actuel de dépenses électorales établit une inégalité entre les candidats dans la mesure où les candidats les mieux placés peuvent dépenser des sommes bien plus importantes que ceux qui sont « en queue » de liste ou qui sont suppléants. Le système proposé aurait pour effet de répercuter cette inégalité sur le plan fiscal puisque le bénéfice fiscal réalisé par les uns sera beaucoup plus important que celui réalisé par les autres. Au total, cela accroît donc cette inégalité.

8. Gelet op het mogelijk aantal kandidaten en het redelijk hoge bedrag van de kosten, zal de aanneming van het voorstel onvermijdelijk een moeilijk voorzienbare budgettaire impact hebben. Toch zou dit mogelijk zijn in overleg met de overlegcommissie voor de verkiezings-uitgaven.

Tot besluit meent de commissie dat het wetsvoorstel niet kan worden aangenomen zonder een volledige herziening zowel op het vlak van de coherentie als inzake de budgettaire impact.

2. Principiële opmerkingen

1. Via de dotaties aan de partijen doet de overheid al een inbreng. Nogmaals via de belastingen tussenkomen is voor de commissie niet nodig.

2. Verkiezingen kosten nu al veel. Diegenen die het zich kunnen veroorloven veel uit te geven, zullen met dit systeem nog meer uitgeven. Op die manier kan het wetsvoorstel tot discriminatie leiden tussen de kandidaten omdat van de aftrek te kunnen genieten men over voldoende inkomsten moet beschikken. Vele kandidaten, *a fortiori* van partijen met een uitgesproken sociale gevoeligheid, beschikken over niet meer dan een bescheiden inkomen. Dezen zullen niet kunnen genieten van deze fiscale aftrek.

3. De commissie wijst er eveneens op dat dit wetsvoorstel de vraag opwerpt over het politiek engagement. Moet dit engagement volledig belangeloos zijn of wil men laten blijken, door dit wetsvoorstel aan te nemen, dat dit engagement afhangt van de compensatie van de financiële lasten van een kandidaatstelling ?

Moet het politiek engagement niet het exclusief terrein zijn van mensen met een overtuiging, die zich engageren en een mandaat willen uitoefenen zonder enige compensatie ?

4. Indien de kandidaten hun kiesuitgaven mogen aftrekken, dreigen deze voor sommigen hoger te worden dan noodzakelijk is en velen zullen geneigd zijn om het maximaal bedrag uit te geven dat is toegelaten door de wet op de verkiezingsuitgaven.

5. Het huidige systeem voor de verkiezingsuitgaven leidt tot een ongelijkheid tussen de kandidaten waarbij de best geplaatste kandidaten belangrijker sommen mogen uitgeven dan degenen die achteraan op de lijst staan of plaatsvervanger zijn. Het voorgestelde systeem zou deze ongelijkheid uitbreiden op fiscaal vlak omdat het fiscale voordeel voor de enen veel groter zijn dan de anderen. Daardoor neemt de ongelijkheid in zijn geheel nog toe.

3. Avis

Se basant sur toutes ces considérations, la commission, par 8 voix contre 1, recommande de rejeter la proposition de loi.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 9 membres présents.

La rapporteuse,
Jeannine LEDUC.

Le président,
Ludwig VANDENHOVE.

3. Advies

Op grond van deze overwegingen adviseert de commissie, met 8 stemmen tegen 1 stem, het wetsvoorstel te verwerpen.

Dit verslag wordt eenparig goedgekeurd door de 9 aanwezige leden.

De rapporteur,
Jeannine LEDUC.

De voorzitter,
Ludwig VANDENHOVE.