

- 786 / 2 - 88 / 89

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1989-1990

1 DECEMBER 1989

WETSVOORSTEL

**houdende afschaffing van de
forfaitaire aftrek voor bedrijfslasten
op het vlak van de baten behaald uit
hoofde of ter gelegenheid van het
uitoefenen van een parlementair
mandaat**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
FINANCIEN (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER DENYS

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft het voorliggende wetsvoorstel ter vergadering van 29 juni 1989 en van 21 november 1989 besproken.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer J. Michel.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Cauwenberghs, De Roo, Moors, Olivier (M.), Van Rompuy.
P.S. HH. Collart, Daerden, Defosset, Donfut, Dufour.
S.P. Mevr. Duroi-Vanhelmont, HH. Lisabeth, Willockx.
P.V.V. HH. Bril, Daems, Verhofstadt.
P.R.L. HH. Kubla, van Weddingen.
P.S.C. HH. Léonard, Michel (J.).
V.U. HH. Candries, Loones.
Ecolo/ Agalev H. De Vlieghe.

B. — Plaatsvervangers :

HH. Ansoms, Dumez, Mevr. Kestelijn-Sierens, Merckx-Van Goey, HH. Van Hecke, Van Rompaey.
Mej. Burgeon (C.), HH. Denison, Gilles, Mayeur, Tasset, Vancrombruggen.
H. Dielens, Mevr. Lefebvre, HH. Peuskens, Vandenbroucke.
HH. Cortois, Denys, Verberckmoes, Vermeiren.
HH. Ducarme, Foret, Gol.
HH. Beaufays, Jérôme, Laurent.
Mevr. Maes, HH. Vangansbeke, Vanhorenbeek.
H. Simons, Mevr. Vogels.

Zie :

- 786 - 88 / 89 :

— N° 1 : Wetsvoorstel van de h. Verhofstadt.

- 786 / 2 - 88 / 89

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1989-1990

1 DECEMBRE 1989

PROPOSITION DE LOI

**supprimant la déduction forfaitaire
au titre de charges professionnelles
pour ce qui concerne les profits
obtenus du chef ou à l'occasion de
l'exercice d'un mandat parlementaire**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES
FINANCES (1)

PAR M. DENYS

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné la présente proposition de loi au cours de ses réunions du 29 juin et du 21 novembre 1989.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. J. Michel.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Cauwenberghs, De Roo, Moors, Olivier (M.), Van Rompuy.
P.S. MM. Collart, Daerden, Defosset, Donfut, Dufour.
S.P. Mme Duroi-Vanhelmont, MM. Lisabeth, Willockx.
P.V.V. MM. Bril, Daems, Verhofstadt.
P.R.L. MM. Kubla, van Weddingen.
P.S.C. MM. Léonard, Michel (J.).
V.U. MM. Candries, Loones.
Ecolo/ Agalev M. De Vlieghe.

B. — Suppléants :

MM. Ansoms, Dumez, Mmes Kestelijn-Sierens, Merckx-Van Goey, MM. Van Hecke, Van Rompaey.
Mlle Burgeon (C.), MM. Denison, Gilles, Mayeur, Tasset, Vancrombruggen.
M. Dielens, Mme Lefebvre, MM. Peuskens, Vandenbroucke.
MM. Cortois, Denys, Verberckmoes, Vermeiren.
MM. Ducarme, Foret, Gol.
MM. Beaufays, Jérôme, Laurent.
Mme Maes, MM. Vangansbeke, Vanhorenbeek.
M. Simons, Mme Vogels.

Voir :

- 786 - 88 / 89 :

— N° 1 : Proposition de loi de M. Verhofstadt.

I. — UITEENZETTING DOOR DE AUTEUR VAN HET VOORSTEL

Op de parlementaire vergoeding van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van de Senaat en van het Europese Parlement wordt thans een vast bedrag voor bedrijfslasten van 50 % toegepast.

Dat vast percentage steunt op geen enkele wettelijke basis, maar werd ingevoerd bij middel van een gewone administratieve circulaire, die impliciet afwijkt van de percentages en de bedragen in artikel 51 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen (WIB), zoals dat werd gewijzigd bij artikel 24 van de wet van 7 december 1988, houdende hervorming van de inkomstenbelasting en wijziging van de met het zegel gelijkgestelde taksen. (*Belgisch Staatsblad* van 16 december 1988).

Een eerste circulaire (van 24 juni 1926) werd aan de belastingdiensten gestuurd na een akkoord tussen de Quaestuur van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Minister van Financiën. Daarin werd gesteld dat slechts 50 % van de parlementaire vergoeding in aanmerking wordt genomen voor de berekening van de inkomstenbelastingen.

In 1946 werd besloten de parlementaire vergoeding volledig belastingvrij te maken.

De vorige regeling werd echter vanaf 1947 opnieuw ingevoerd (rondschrijven van de Quaestoren van 6 november 1947).

Het probleem werd opnieuw besproken na de goedkeuring van de wet van 20 november 1962 houdende hervorming van de inkomstenbelastingen (*Belgisch Staatsblad* van 1 december 1962).

Op 11 februari 1965 besloot de Kamer ten slotte unaniem de bestaande regeling te behouden en derhalve 50 % van de parlementaire vergoeding aan belasting te onderwerpen. Die beslissing werd medegedeeld aan de Minister van Financiën die zijn bestuur via een gewone administratieve circulaire daarvan op de hoogte bracht (nota G/Doc/346/DL/EA van 5 november 1986 van de Studie- en Documentatiedienst van de Kamer van Volksvertegenwoordigers).

Men kan zich afvragen in hoeverre het huidige forfaitaire stelsel niet in tegenspraak is met artikel 112 van de Grondwet, luidens hetwelk : « inzake belastingen geen voorrechten kunnen worden ingevoerd ». In elk geval is het de taak van de Wetgevende Macht om na te gaan of een wetsbepaling al dan niet strookt met de Grondwet.

Die toestand is voorts flagrant in tegenspraak met de geest van de jongste belastinghervorming. Het bijzondere vast bedrag voor bedrijfslasten op parlementaire vergoedingen blijft immers ongewijzigd vastgesteld op 50 % van de brutovergoeding, terwijl artikel 24 van de wet van 7 december 1988 het vast bedrag voor bedrijfslasten op alle andere bezoldigingen en baten sterk vermindert vanaf 500 000 frank

I. — EXPOSE DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION

Les charges professionnelles déductibles de l'indemnité parlementaire dont bénéficient les membres de la Chambre des Représentants, du Sénat et du Parlement européen, sont actuellement fixées forfaitairement à 50 %.

Ce forfait ne repose sur aucune base légale mais a été instauré par le biais d'une circulaire administrative qui déroge implicitement aux pourcentages et aux montants fixés par l'article 51 du Code des impôts sur les revenus (CIR), tel que modifié par l'article 24 de la loi du 7 décembre 1988 portant réforme de l'impôt sur les revenus et modification des taxes assimilées au timbre (*Moniteur belge* du 16 décembre 1988).

Une première circulaire date du 24 juin 1926 et fut envoyée à l'administration fiscale suite à un accord intervenu entre la Questure de la Chambre et le Ministre des Finances. Elle stipulait que seuls 50 % de l'indemnité parlementaire devaient être soumis à l'impôt sur les revenus.

En 1946, il fut décidé de soustraire la totalité de l'indemnité à l'impôt.

Toutefois, le système précédent fut réintroduit dès 1947 (circulaire des Questeurs du 6 novembre 1947).

La question fut rediscutée après l'adoption de la loi du 20 novembre 1962 portant réforme des impôts sur les revenus (*Moniteur belge* du 1^{er} décembre 1962).

Le 11 février 1965, la Chambre décida finalement à l'unanimité de maintenir le système existant et donc de soumettre 50 % de l'indemnité parlementaire à l'impôt. Cette décision fut communiquée au Ministre des Finances, qui en informa son administration par le biais d'une simple circulaire administrative (note G/Doc/346/DL/EA du 5 novembre 1986 du Service d'études et de documentation de la Chambre des Représentants).

Il convient de se demander dans quelle mesure le système forfaitaire actuel n'est pas en contradiction avec l'article 112 de la Constitution, qui stipule qu'« il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts (...) ». En tout état de cause, il appartient au pouvoir législatif de juger du caractère (in)constitutionnel d'une disposition légale.

Cette situation est, d'autre part, en contradiction flagrante avec l'esprit de la récente réforme fiscale : alors que le forfait spécial pour charges professionnelles afférent aux indemnités parlementaires reste fixé à 50 % de l'indemnité brute, l'article 24 de la loi du 7 décembre 1988 réduit fortement le forfait afférent à tous les autres profits et rémunérations à partir de 500 000 francs de revenus imposables et limite celui-

belastbaar inkomen en absoluut beperkt tot een bedrag van 100 000 frank in plaats van 125 000 frank voordien.

Om een einde te maken aan de onwettelijke toestand en de recent ingevoerde beperkingen op het stuk van de aftrekbare bedrijfslasten ook toepasselijk te maken op de parlementaire vergoedingen, wil het voorliggende wetsvoorstel het bijzondere forfait afschaffen door deze categorie van inkomens te onttrekken aan het in artikel 51 van het WIB bedoelde stelsel van forfaitaire bedrijfslasten.

Daarom wordt voorgesteld om aan artikel 24 van de wet van 7 december 1988 een § 4 toe te voegen, luidend als volgt :

« Dit artikel is niet van toepassing met betrekking tot de in artikel 20, 3°, van hetzelfde Wetboek bedoelde baten die worden behaald uit hoofde of ter gelegenheid van het uitoefenen van een parlementair mandaat ».

Door die bepaling zou de betwiste ministeriële circulaire geen enkele reden van bestaan meer hebben.

De parlementaire vergoeding zou dan aan de gewone regeling inzake bedrijfslasten onderworpen worden, zoals bepaald in de artikelen 44 en volgende van het WIB.

Het blijft anderzijds steeds mogelijk om forfaits in te voeren voor bepaalde bedrijfsuitgaven of -lasten waarvoor het moeilijk is een verantwoord bewijsstuk te krijgen of « alle andere door het gemeen recht toegelaten bewijsmiddelen met uitzondering van de eed », overeenkomstig artikel 44, 1° lid, van het WIB. Dat is bijvoorbeeld het geval voor receptie- en representatiekosten.

Artikel 44, 2° lid, van het WIB bepaalt immers het volgende : « De uitgaven of lasten waarvan het bedrag niet overeenkomstig het vorige lid is verantwoord, mogen in gemeenschappelijk overleg door de administratie en de belastingplichtige op een vast bedrag worden bepaald. Indien geen akkoord wordt bereikt, taxeert de administratie die uitgaven of lasten op een redelijk bedrag. »

II. — ALGEMENE BESPREKING

Een spreker stemt in met de inhoud van het voorliggende voorstel. Zij vindt het ogenblik en de wijze waarop het voorstel werd ingediend echter minder geslaagd, want het voorstel wil vooral de publieke opinie gunstig stemmen.

Door het wettelijke karakter van de forfaitaire aftrek van bedrijfslasten voor de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van de Senaat en van het Europese Parlement in twijfel te trekken, brengt dat voorstel alle parlementsleden in diskrediet omdat zij door gebruik te maken van zogezegd onverantwoorde fiscale voordelen, boven de wet lijken te staan.

Een meer algemene bespreking is daarom aangewezen, met name een herdefiniëring van het statuut

ci à un maximum absolu de 100 000 francs au lieu de 125 000 francs antérieurement.

Afin de rétablir la légalité et de rendre applicables à l'indemnité parlementaire les limitations récemment instaurées en matière de charges professionnelles, la présente proposition de loi suggère de supprimer le forfait en soustrayant cette catégorie de revenus à l'application des mesures visées à l'article 51 du CIR pour ce qui est des charges professionnelles forfaitaires.

A cet effet, il est ajouté un paragraphe 4 à l'article 24 de la loi du 7 décembre 1988, libellé comme suit :

« Le présent article ne s'applique pas aux profits, visés à l'article 20, 3°, du même Code, obtenus du chef ou à l'occasion de l'exercice d'un mandat parlementaire ».

Cette disposition enlèverait tout fondement à la circulaire ministérielle contestée.

Ainsi, l'indemnité parlementaire serait soumise au régime ordinaire en matière de charges professionnelles, prévu aux articles 44 et suivants du CIR.

En outre, il est toujours possible de prévoir l'instauration de forfaits pour certaines catégories de dépenses et charges professionnelles pour lesquelles il est difficile d'obtenir un document justificatif probant ou « tous autres moyens de preuve admis par le droit commun, sauf le serment », conformément à l'article 44, alinéa 1^{er}, du CIR. C'est le cas pour les frais de représentation, de réception, etc.

En effet, l'article 44, alinéa 2, du CIR dispose que « les dépenses ou charges dont le montant n'est pas justifié conformément à l'alinéa précédent, peuvent être déterminées forfaitairement de commun accord entre l'administration et le contribuable. A défaut d'un tel accord, l'administration évalue ces dépenses ou charges de manière raisonnable. »

II. — DISCUSSION GENERALE

Une intervenante se déclare favorable au contenu de la présente proposition mais déplore le moment choisi et la manière dont celle-ci a été introduite car elle vise avant tout à flatter l'opinion publique.

En contestant la légalité de la déduction forfaitaire des charges professionnelles supportées par les membres de la Chambre, du Sénat et du Parlement européen, cette proposition jette le discrédit sur l'ensemble des parlementaires, qui apparaissent ainsi comme des gens placés au-dessus de la loi, puisque bénéficiant de privilèges fiscaux prétendument injustifiés.

Il serait plus indiqué de situer la discussion dans un contexte plus vaste, à savoir : une redéfinition du

van het parlementslid en van de regelgeving inzake cumulatie (zie verder).

*
* *

Een aantal leden zijn integendeel om de volgende redenen tegen het voorliggende voorstel gekant :

1. De bedrijfslasten worden voor een aantal sociaal-economische groepen forfaitair vastgesteld (buitenlandse kaderleden, Belgische burgers die in het buitenland werken, enz...).

Er bestaan ook een aantal individuele akkoorden tussen de administratie en bepaalde gemeentemantatarissen.

Waarom is de wettelijkheid van de administratieve circulaire, die door het voorliggende wetsvoorstel op de helling wordt gezet, meer betwistbaar dan de akkoorden die werden afgesloten met andere groepen belastingplichtigen dan de parlementsliden ?

2. Het is zeer moeilijk, en misschien zelfs onmogelijk, dat een parlementslid de bewijsstukken samenbrengt om de echtheid en het bedrag van zijn bedrijfsuitgaven te bewijzen (representatie- en receptiekosten, secretariaatskosten, organisatie van zitdagen enz...).

Indien het parlementslid zijn werkelijke bedrijfsuitgaven zou moeten verantwoorden, dan zou het totale bedrag bovendien ten minste gelijk zijn aan het forfaitaire bedrag van 50 %. Waarschijnlijk zou het zelfs hoger liggen.

3. De kosten die met een verkiezingscampagne gepaard gaan worden thans niet als bedrijfsuitgaven beschouwd en zijn dus zelfs niet in dat forfaitaire bedrag van 50 % inbegrepen.

Artikel 44, eerste lid, van het WIB bepaalt echter het volgende : « Aftrekbare bedrijfsuitgaven of -lasten zijn die welke de belastingplichtige tijdens het belastbare tijdperk heeft gedaan of gedragen om de belastbare inkomsten te verkrijgen of te behouden (...) ».

Rekening houdend met die omschrijving kan men zich afvragen waarom de rechtsleer zeer restrictief is om bepaalde uitgaven als aftrekbare beroepsuitgaven te beschouwen, op een paar uitzonderingen na.

Waarom kunnen de kosten voor verkiezingscampagnes dan niet als bedrijfsuitgaven worden beschouwd, aangezien ze overduidelijk verband houden met de noodzaak voor een parlementslid om de vernieuwing van zijn tijdelijk en onzeker mandaat te verkrijgen of veilig te stellen ?

Een lid merkt op dat deze bespreking de gelegenheid biedt om na te gaan of de voorwaarden inzake verkiezingsuitgaven als bepaald in de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open

statut du parlementaire et de la réglementation en matière de cumul (voir plus loin).

*
* *

Plusieurs membres marquent, au contraire, leur opposition à la présente proposition, et ce pour les raisons suivantes :

1. Les charges professionnelles sont fixées forfaitairement pour un certain nombre de catégories socio-professionnelles (cadres étrangers, citoyens belges travaillant à l'étranger, etc.)

Il existe notamment une série d'accords individuels conclus entre l'administration et certains mandataires communaux.

Pourquoi la légalité de la circulaire administrative mise en cause par la présente proposition de loi serait-elle davantage contestable que les accords conclus avec d'autres catégories de contribuables que les parlementaires ?

2. Il est particulièrement difficile, voire impossible, pour un parlementaire, de réunir des pièces justificatives en vue de prouver la réalité et le montant de ses dépenses professionnelles (frais de représentation, de réception, de secrétariat, organisation de permanences, etc.)

En outre, si le parlementaire était amené à justifier ses dépenses réelles, le montant global serait au moins égal et probablement même supérieur au montant forfaitaire de 50 %.

3. Les frais afférents à l'organisation d'une campagne électorale ne sont actuellement pas considérés comme des dépenses professionnelles, et ne sont donc même pas compris dans ce forfait de 50 %.

Or, l'article 44, alinéa 1^{er}, du CIR dispose que « les dépenses ou charges professionnelles déductibles sont celles que le contribuable a faites ou supportées pendant la période imposable en vue d'acquiescer ou de conserver les revenus imposables (...) ».

Compte tenu de cette définition, il convient de se demander pourquoi, à quelques exceptions près, la jurisprudence est particulièrement restrictive lorsqu'il s'agit de considérer certaines dépenses comme des charges professionnelles déductibles.

Ainsi, pour quelle raison ne pas faire entrer dans la catégorie des dépenses professionnelles les frais occasionnés par l'organisation de campagnes électorales alors que ceux-ci sont à l'évidence inhérents à la nécessité, pour un parlementaire, d'obtenir ou d'assurer le renouvellement de son mandat, par essence provisoire et aléatoire ?

Un membre fait observer que la présente discussion pourrait être l'occasion de vérifier les conditions fixées en matière de dépenses électorales telles que définies par la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales

boekhouding van de politieke partijen (*Belgisch Staatsblad* van 20 juli 1989) in acht worden genomen.

De aangifte van de uitgaven voor de verkiezingscampagnes als reële bedrijfsuitgaven (die in een officieel stuk zouden worden opgesomd) zou kunnen bijdragen tot een grotere doorzichtigheid van het politieke bedrijf, zoals werd gewenst door de auteurs van het wetsvoorstel (Stuk Kamer n° 747/1 - 1988/1989, blz. 3) dat de wet van 4 juli 1989 is geworden.

4. Mocht worden besloten het vast bedrag te verlagen of af te schaffen, dan zou het bedrag van de parlementaire vergoeding moeten worden opgetrokken om het huidige inkomenspeil te handhaven. Dat bedrag ligt momenteel lager dan wat in andere Europese landen wordt uitgekeerd.

5. Er moet hoe dan ook voor worden gezorgd dat een parlamentslid onafhankelijk blijft ten aanzien van de belastingadministratie; voorts moet worden voorkomen dat hij telkenjare met de eventuele willekeur van de controleur te maken krijgt.

Een lid ontkent dat zij privileges voor parlementsleden wil in stand houden of in het leven roepen. De toekenning van een voldoende hoge vergoeding garandeert evenwel dat de parlementsleden onafhankelijk blijven van de administratie, maar ook van de kiezers, de partij en de verschillende economische en sociale groeperingen. Het spreekt vanzelf dat zulks een onmisbare waarborg is voor de goede democratische werking van het Parlement.

Spreekster memoreert dat toen in het begin van de 20^e eeuw besloten werd het stemrecht uit te breiden, de sociaal-democratische partijen met nadruk wezen op de noodzaak de financiële positie van de parlementsleden aanmerkelijk te verbeteren zodat zij hun ambt naar behoren konden vervullen zonder er een extra-baan te moeten bijnemen.

In dat verband rijst de vraag of de toekenning van een vergoeding niet moet worden gekoppeld aan een effectieve aanwezigheid in de commissies en in de plenaire vergadering. Op die manier zou het absentisme kunnen worden bestreden.

6. De in dit voorstel gesuggereerde maatregelen moeten tegen een ruimere achtergrond worden overwogen en besproken :

a) *sociaal statuut van het parlamentslid* : het is de publieke opinie al te vaak onbekend dat een parlamentslid dat zijn mandaat uitoefent zonder enige andere beroepswerkzaamheid, een zeer precair sociaal statuut heeft.

Ingeval aan zijn mandaat een einde wordt gemaakt, heeft hij geen recht op een werkloosheidsuitkering : zonodig kan hij alleen aanspraak maken op het gewaarborgde minimuminkomen.

Een lid wijst erop dat een dergelijke situatie de onafhankelijkheid schaadt van een parlamentslid dat, indien hij zich niet conformeert aan de beleidslijnen van zijn partij, het gevaar loopt zonder baan te geraken.

ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques (*Moniteur belge* du 20 juillet 1989).

La déclaration des frais de campagne électorale comme dépenses professionnelles réelles (détaillées dans un document officiel) permettrait peut-être d'accroître la transparence de l'activité politique souhaitée par les auteurs de la proposition de loi (doc. Chambre n° 747/1 - 88/89, p. 3), devenue la loi du 4 juillet 1989.

4. Si l'on décidait de diminuer ou de supprimer le forfait, il serait alors indispensable de relever le montant de l'indemnité parlementaire afin de maintenir le niveau de revenus actuel. Ce montant est aujourd'hui inférieur à celui octroyé dans d'autres pays européens.

5. Il est essentiel de préserver l'indépendance du parlementaire vis-à-vis de l'administration fiscale et d'éviter que celui-ci ne soit annuellement confronté à l'éventuel arbitraire du contrôleur.

Un membre se défend de vouloir conserver ou créer des privilèges en faveur des parlementaires. Toutefois, l'octroi d'une indemnité suffisamment importante est le garant de leur indépendance, non seulement vis-à-vis de l'administration, mais également vis-à-vis de l'électeur, du parti ainsi que des divers groupements économiques et sociaux. Il est évident que ceci représente une garantie indispensable au bon fonctionnement démocratique du Parlement.

L'intervenante rappelle que lorsqu'il fut décidé d'étendre le droit de vote au début du XX^e siècle, les partis sociaux-démocrates insistèrent particulièrement sur la nécessité d'améliorer sensiblement la situation financière des parlementaires afin de leur permettre d'exercer valablement leur fonction sans devoir assumer parallèlement une autre profession.

A cet égard, il convient de se demander s'il ne faudrait pas lier l'octroi de l'indemnité parlementaire à une présence effective en commission et en séance plénière. Une telle mesure permettrait de combattre l'absentéisme.

6. Les mesures suggérées par la présente proposition doivent être envisagées et discutées dans un contexte plus global :

a) *le statut social du parlementaire* : l'opinion publique ignore trop souvent que le parlementaire qui exerce son mandat à l'exclusion de toute autre activité professionnelle, ne bénéficie que d'un statut social très précaire.

Au cas où il est mis fin à son mandat, il n'a pas droit à une indemnité de chômage et, le cas échéant, il ne peut prétendre qu'au seul revenu minimum garanti.

Un membre rappelle qu'une telle situation nuit à l'indépendance du parlementaire qui, s'il ne se conforme pas à la ligne politique dictée par son parti, peut craindre de se retrouver sans emploi.

b) *regelgeving inzake cumulatie* : vergeleken bij andere Europese landen, is de parlementaire vergoeding in België niet buitensporig hoog te noemen voor iemand die geen andere betrekking heeft.

Men kan zich daarentegen wel afvragen in hoeverre de cumulatie met andere functies (gemeentelijke mandaten, uitoefening van een vrij beroep, werkzaamheden als lid van een raad van bestuur van ondernemingen, intercommunale maatschappijen enz.) moet worden gedoogd, terwijl dat niet meteen evident is voor de modale belastingbetaler.

Mochten de parlementsleden hun reële bedrijfslasten willen aftrekken in plaats van een vast bedrag, zouden sommigen dan niet de neiging hebben het bedrag van hun uitgaven aan te dikken ?

Hoeft niet voor bepaalde gevallen van fraude te worden gevreesd ? Een parlements lid dat verscheidene functies uitoefent, zou wel eens een gedeelte van zijn uitgaven die direct gekoppeld zijn aan de uitoefening van zijn politieke mandaat van zijn andere bedrijfsinkomsten kunnen aftrekken. Op die manier zouden deze kosten twee keer in rekening kunnen worden gebracht.

Een lid geeft de belastingadministratie de raad meer aandacht te besteden aan de aftrekbare bedrijfslasten die voortvloeien uit de uitoefening van een ander beroep naast het politieke mandaat.

In dat verband verwijst een spreekster naar het wetsvoorstel van de heer Daras tot wijziging van artikel 1 van de wet van 6 augustus 1931 houdende vaststelling van onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen leden van de Wetgevende Kamers (Stuk Kamer n° 291/1-1988). Waarom worden de twee wetsvoorstellen (291/1 en 786/1) niet gezamenlijk besproken ?

c) *politiek verlof* : veel ongelijkheden blijven bestaan tussen de verschillende categorieën van ambtenaren die een politiek mandaat wensen uit te oefenen.

De leerkrachten uit het officieel onderwijs en de ambtenaren van het Hoofdbestuur moeten hun ontslag indienen zodra zij de eed als parlements lid hebben afgelegd. Leerkrachten uit het vrij onderwijs en het personeel van de parastatale instellingen kunnen daarentegen verlof krijgen. Het onderwijzend personeel van de rijksuniversiteiten mag dan weer de twee mandaten cumuleren. Kan geen wettelijke regeling worden uitgewerkt die eenvormig op het gehele overheidsperoneel kan worden toegepast ?

d) *herziening van artikel 52 van de Grondwet* : mocht het vast bedrag van 50 % worden geacht ongrondwettelijk te zijn, dan zou het bedrag van de parlementaire vergoeding, dat door artikel 52 van de Grondwet wordt vastgesteld, dat evenzeer zijn aangezien voor de optrekking van dat bedrag uitsluitend bepalingen gelden die intern aan het Parlement zijn.

*
* *

b) *la réglementation en matière de cumul* : en comparaison avec d'autres pays européens, l'indemnité parlementaire n'est pas exagérément élevée pour quiconque exerce son mandat comme unique fonction.

Par contre, la question se pose de savoir dans quelle mesure le cumul avec d'autres fonctions (mandats communaux, exercice d'une profession libérale, activités en tant que membre du conseil d'administration d'entreprises, de sociétés intercommunales, etc.) doit être toléré, alors qu'une telle situation n'est pas forcément admise pour le contribuable moyen.

Si les parlementaires étaient amenés à déduire leurs charges professionnelles réelles plutôt que de recourir au forfait, certains n'auraient-ils pas tendance à gonfler le montant de leurs dépenses ?

Ne faudrait-il pas craindre certains cas de fraude ? Un parlementaire exerçant plusieurs fonctions pourrait vouloir déduire de ses autres revenus professionnels une partie de ses dépenses directement liées à l'exercice de son mandat politique, ce qui reviendrait en fait à déduire deux fois une même dépense.

Un membre suggère à l'administration fiscale de porter davantage son attention sur les charges professionnelles déductibles, qui résultent de l'exercice d'une autre profession parallèlement au mandat politique.

Une intervenante renvoie à cet égard au contenu de la proposition de loi de M. Daras modifiant l'article 1^{er} de la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'Etat ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives (Doc. Chambre n° 291/1-1988). Pourquoi ne pas traiter les deux propositions de loi (291/1 et 786/1) au cours d'une même discussion ?

c) *le congé politique* : de nombreuses inégalités subsistent entre les différentes catégories de fonctionnaires qui souhaitent exercer un mandat politique.

Les membres du personnel de l'enseignement officiel et les agents de l'administration centrale sont tenus de présenter leur démission dès qu'ils ont prêté serment en tant que parlementaires. Par contre, les enseignants du réseau libre et les agents occupés dans les organismes parastataux peuvent bénéficier d'un congé. Quant au personnel enseignant dans les universités de l'Etat, il est autorisé à cumuler les deux fonctions. Ne pourrait-on élaborer un système légal dont l'application serait uniforme pour tous les agents du secteur public ?

d) *révision de l'article 52 de la Constitution* : si le forfait de 50 % était considéré comme inconstitutionnel, le montant de l'indemnité parlementaire, fixé à 12 000 francs par l'article 52 de la Constitution, le serait tout autant étant donné que le relèvement de ce montant se base exclusivement sur des dispositions internes au Parlement.

*
* *

Tot besluit spreekt *de meerderheid der leden* zich uit voor een status quo.

Een spreker preciseert dat indien de huidige regeling mocht worden gewijzigd, hoe dan ook een uniforme regeling van gedeeltelijke forfaits tot stand moet worden gebracht, daarin begrepen de kosten voor de organisatie van verkiezingscampagnes.

*
* *

Er worden nog verscheidene opmerkingen en vragen geformuleerd :

— In de toelichting van het voorliggende voorstel (Stuk Kamer n° 786/1-88/89, blz. 1) wordt het feit dat de inhoudingen ten voordele van de pensioenkassen nog van de belastbare helft van de parlementaire vergoeding mogen worden afgetrokken, als een bijkomend voordeel voorgesteld.

Een lid merkt op dat zulks alles behalve uitzonderlijk is : voor elke belastingplichtige is het belastbare bedrag immers gelijk aan het brutoloon min de sociale bijdragen (RSZ).

— Zal de bijdrage die door een parlamentslid in de partijkas gestort wordt, indien het voorstel wordt goedgekeurd, beschouwd worden als een bedrijfslast of zal een vzw moeten worden opgericht om die bijdrage als schenking aftrekbaar te maken ? Wat zal er gebeuren met de uitgaven tijdens een verkiezingscampagne ? En met de representatie- en reiskosten ?

— Is de auteur van het voorstel van plan ook de andere forfaits af te schaffen, met name in het kader van de cumulatie met andere — al dan niet gemeentelijke — mandaten ?

— Kan de Minister van Financiën precieze gegevens verstrekken over de toestand in onze buurlanden ?

— Is het de Minister verboden om bepalingen vast te stellen in een omzendbrief, indien hij dat wenselijk acht ? Heeft men gewezen op bepaalde juridische zwakheden die de huidige toestand zouden kenmerken ?

*
* *

Volgens de *Minister van Financiën* wil de traditie dat de parlementsleden zelf hun financieel statuut bepalen.

Uit een technisch oogpunt moet evenwel worden opgemerkt dat de huidige regeling niet de meest geschikte is.

Indien men de parlementsleden terzake aan het gemeen recht wil onderwerpen, is het beter de circulaire van het Ministerie van Financiën in te trekken en te steunen op de bestaande bepalingen van het Wetboek van de inkomstenbelastingen.

Er bestaan drie mogelijkheden :

1. de bestaande belastingvrijstelling van 50 % afschaffen en voorzien in de aangifte van de gedane uit-

En conclusion, *la majorité des membres* se déclare en faveur d'un statu quo.

Un orateur précise que si le système actuel devait être modifié, il faudrait en tout état de cause élaborer un système uniforme de forfaits partiels, en ce y compris les frais occasionnés par l'organisation de campagnes électorales.

*
* *

Plusieurs autres remarques et questions sont également formulées :

— Les développements de la présente proposition (Doc. Chambre n° 786/1-88/89, p. 1) présentent comme un avantage supplémentaire le fait que les retenues effectuées au profit des caisses de pension peuvent encore être déduites de la moitié de l'indemnité parlementaire soumise à l'impôt.

Un membre fait observer qu'il n'y a là rien d'exceptionnel : pour tout contribuable, le montant imposable équivaut au traitement brut, diminué de la contribution sociale (ONSS).

— Si la présente proposition de loi était adoptée, la contribution versée par le parlementaire à son parti serait-elle considérée comme charge professionnelle ou bien faudrait-il créer une asbl afin de pouvoir déduire cette contribution au titre de don ? Qu'en est-il des dépenses faites lors d'une campagne électorale ? Qu'en est-il des frais de représentation et de déplacement ?

— L'auteur de la proposition de loi a-t-il l'intention de supprimer également les autres forfaits, notamment dans le cadre du cumul avec d'autres mandats, communaux ou autres ?

— Le Ministre des Finances pourrait-il fournir des données précises concernant la situation dans les pays voisins ?

— Est-il interdit au Ministre des Finances de fixer des dispositions par circulaire pour autant qu'il le juge opportun ? A-t-on mis en évidence des faiblesses juridiques concernant l'actuelle situation ?

*
* *

Le Ministre des Finances signale qu'il est de tradition que les parlementaires fixent eux-mêmes leur statut pécuniaire.

D'un point de vue technique, il fait toutefois observer que son administration considère que le système actuel n'est pas le plus adéquat.

Si l'on souhaite soumettre les parlementaires au droit commun en la matière, il serait préférable d'abroger la circulaire du Ministère des Finances et de se fonder sur les dispositions existantes, figurant dans le Code des impôts sur les revenus.

Trois possibilités peuvent être envisagées :

1. supprimer l'immunisation fiscale de 50 % et prévoir la déclaration des frais exposés en vertu des

gaven bedoeld in artikel 44, eerste lid, van het WIB, dat bepaalt : « Aftrekbare bedrijfsuitgaven of -lasten zijn die welke de belastingplichtige tijdens 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 » ;

2. de uitgaven of lasten waarvan het bedrag niet kan worden verantwoord in gemeenschappelijk overleg tussen de administratie en het parlementslid, bepalen op een vast bedrag (artikel 44, tweede lid, van het WIB);

3. de bepalingen van artikel 248, § 1, vierde lid, van het WIB toepassen : « De administratie kan eveneens, in overleg met de betrokken beroepsorganisaties, de bedrijfsuitgaven en -lasten die doorgaans niet met bewijsstukken kunnen worden gestaafd, op vaste bedragen taxeren ».

Er zouden diverse vaste bedragen kunnen worden vastgesteld, met name voor de representatie- en receptiekosten, voor de secretariaatskosten en zelfs voor de kosten van de verkiezingscampagnes, welke voortvloeien uit de noodzaak om herkozen te worden.

Die regeling zou een antwoord bieden op twee fundamentele bezwaren :

— de moeilijkheid om een bewijsstuk te verkrijgen waarmee de werkelijke uitgaven kunnen gestaafd worden;

— de noodzaak om de onafhankelijkheid van het parlementslid ten aanzien van de controleur te handhaven.

De Minister wil zich, tot slot, niet uitspreken over het (on)grondwettelijke karakter van de administratieve circulaire. Hij geeft echter toe dat het huidige stelsel geen wettelijke grondslag heeft. De Minister besluit met eraan te herinneren dat dit een zaak van het Parlement is en dat de Regering terzake geen initiatief kan nemen.

*
* *

De auteur van het voorstel wil graag het volgende preciseren :

1°. Zijn enige doel is een einde te maken aan een onwettelijke toestand; hij verwijst in dat verband naar diverse argumenten die door de administratie van Financiën zijn aangevoerd en die zijn overgenomen in de nota d.d. 5 november 1986 van de Studie- en documentatiedienst van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (nota G/DOC/346/DL/EA).

2°. Het is ontoelaatbaar dat de parlementsliden een eigen fiscaal statuut genieten.

Aangezien het Parlement geen administratieve circulaire kan opheffen, wijzigt het huidige voorstel de wetbepalingen derwijze dat die circulaire volkomen onwettig wordt.

dispositions visées à l'article 44, alinéa 1^{er}, du CIR, à savoir : « Les dépenses ou charges professionnelles déductibles sont celles que le contribuable a faites ou supportées pendant la période imposable en vue d'acquiescer 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 » ;

2. déterminer forfaitairement, de commun accord entre l'administration et le parlementaire, les dépenses ou charges professionnelles dont le montant ne peut être justifié (article 44, alinéa 2, du CIR) ;

3. appliquer les dispositions visées à l'article 248, § 1^{er}, alinéa 4, du CIR : « L'administration peut également arrêter, d'accord avec les groupements professionnels intéressés, des forfaits pour l'évaluation des dépenses ou charges professionnelles qu'il n'est généralement pas possible de justifier au moyen de documents probants ».

Plusieurs forfaits pourraient être arrêtés, notamment pour les frais de représentation et de réception, les frais de secrétariat et même les frais de campagne électorale, inhérents à la nécessité d'assurer sa réélection.

Un tel système permettrait de répondre à deux objections fondamentales :

— la difficulté de se procurer un document probant afin de justifier ses dépenses réelles ;

— la nécessité de préserver l'indépendance du parlementaire face au contrôleur.

Enfin, le Ministre ne souhaite pas se prononcer sur le caractère (in)constitutionnel de la circulaire administrative. Il reconnaît toutefois que le système actuel manque de base légale. Le Ministre conclut en rappelant que cette matière relève du Parlement et que le Gouvernement ne peut pas prendre d'initiative en ce domaine.

*
* *

L'auteur de la proposition tient à formuler les précisions suivantes :

1°. Son unique motivation a été de mettre fin à une situation illégale; il renvoie à ce propos aux divers arguments avancés par l'administration des Finances et repris dans la note du 5 novembre 1986 du Service d'études et de documentation de la Chambre des Représentants (note G/Doc/346/DL/EA).

2°. Il n'est pas admissible que les parlementaires bénéficient d'un statut fiscal particulier.

Etant donné que le Parlement ne peut abroger une circulaire administrative, la présente proposition modifie les dispositions légales de manière à rendre cette circulaire totalement illégale.

De artikelen 44, § 2, en 248, § 1, vierde lid, van het WIB bevatten trouwens de bepalingen die nodig zijn om de huidige toestand te regulariseren.

Men zou dus de invoering van een soepele regeling kunnen overwegen :

— aangifte van de reële bedrijfsuitgaven voor bepaalde categorieën van onkosten (bijvoorbeeld de reiskosten);

— regeling waarbij een reeks forfaits voor moeilijk te rechtvaardigen categorieën van uitgaven (bijvoorbeeld restaurant-, secretariaats-, representatiekosten, e.a.) worden samengebracht. Die regeling zou voor iedereen precies dezelfde zijn. Het globale bedrag en het type van forfaits zouden schommelen naar gelang van het type van de door ieder individueel parlementslid werkelijk gedane uitgaven.

3°. In verband met de cumulatiemogelijkheden is het lid ervan overtuigd dat de huidige toestand bepaalde misbruiken mogelijk maakt : het is immers niet uitgesloten dat sommige parlementsliden een gedeelte van hun bedrijfsuitgaven die rechtstreeks verband houden met de uitoefening van hun politiek mandaat, aftrekken van hun bedrijfsinkomsten die uit de uitoefening van een andere functie voortvloeien.

Het huidige voorstel tracht dat te verhinderen : een parlementslid dat door een enkele ambtenaar gecontroleerd wordt, zal dezelfde reële uitgaven geen tweemaal kunnen aftrekken.

4°. Tijdens informele besprekingen in de Kamer werden reeds een aantal oplossingen overwogen :

1. behoud van de huidige regeling ;
2. verwerping of aanneming van het voorliggende wetsvoorstel (Stuk Kamer n° 786/1 - 1988/89) ;
3. aanneming van een wetsvoorstel dat het vast bedrag wettelijk vastlegt ;
4. afschaffing van de fiscale vrijstelling en aangifte van de gedane onkosten door elk parlementslid ;
5. idem als 4, maar vaststelling van een vast bedrag in verschillende posten, aangenomen door de Minister van Financiën, zoals voor andere beroepen (artikel 248, § 1, vierde lid van het WIB) ;
6. behoud van het vrijgestelde vast bedrag, maar preciseren waarop het slaat (bijvoorbeeld vervoer, secretariaat, vertegenwoordiging, bijdragen, verblijf) ;
7. afschaffing van de fiscale vrijstelling en aangifte van de gedane onkosten, maar met herwaardering van de parlementaire vergoeding zodat hetzelfde netto-inkomen gegarandeerd is ;
8. idem als 7, maar deze herwaardering zou kunnen gebeuren door een gedeelte van de parlementaire vergoeding te verbinden aan een werkelijke aanwezigheid in het Parlement ;
9. idem als 5 of 6, maar door het vast bedrag « reiskostenvergoeding » te verbinden met de afstand en met een werkelijke aanwezigheid in het Parlement.

Tot besluit stelt het lid de invoering voor van een regeling op grond van de bij de artikelen 44, tweede lid, en 248, § 1, vierde lid, van het WIB bedoelde bepalingen.

Les articles 44, § 2 et 248, § 1^{er}, alinéa 4, du CIR contiennent d'ailleurs les dispositions nécessaires afin de régulariser la situation actuelle.

On pourrait donc envisager d'instaurer un système souple :

— déclaration des dépenses professionnelles réelles pour certaines catégories de frais (par exemple, les frais de déplacement) ;

— système regroupant une série de forfaits pour les catégories de dépenses difficilement justifiables (par exemple, les frais de restaurant, de secrétariat, de représentation, etc.). Il s'agirait d'un système identique pour tous, le montant global et le type de forfaits variant selon le type de dépenses réellement effectuées par chaque parlementaire pris individuellement.

3°. Concernant les possibilités de cumul, le membre est convaincu que la situation actuelle permet certains abus : il n'est en effet pas exclu que certains parlementaires déduisent une part de leurs dépenses professionnelles, directement liées à l'exercice de leur mandat politique, de leurs revenus professionnels provenant de l'exercice d'une autre fonction.

La présente proposition cherche à éviter cette situation : si le parlementaire est contrôlé par un seul fonctionnaire, il ne pourra pas déduire deux fois les mêmes dépenses réelles.

4°. Plusieurs solutions ont déjà été envisagées au cours de discussions informelles à la Chambre :

1. maintien du système actuel ;
2. rejet ou adoption de la présente proposition de loi (Doc. Chambre n° 786/1 - 1988/89) ;
3. adoption d'une proposition de loi légalisant le forfait ;
4. suppression de l'immunisation fiscale et déclaration des frais exposés par chaque parlementaire ;
5. idem que 4, mais établissement d'un forfait accepté en différents postes par le Ministre des Finances, comme pour d'autres professions (article 248, § 1^{er}, alinéa 4 du CIR) ;
6. maintien du forfait exonéré mais en précisant sur quoi le forfait porte (par exemple transport, secrétariat, représentation, cotisations, logement) ;
7. suppression de l'immunisation fiscale et déclaration des frais exposés, mais avec revalorisation de l'indemnité parlementaire de manière à garantir le même revenu net ;
8. idem que 7, mais cette revalorisation pourrait se faire en liant une partie de l'indemnité parlementaire à une présence effective au Parlement ;
9. idem que 5 ou 6, mais en liant le forfait transport à la distance et à une présence effective au Parlement.

En conclusion, le membre propose d'instaurer un système basé sur les dispositions visées aux articles 44, alinéa 2 et 248, § 1^{er}, alinéa 4, du CIR.

Overleg tussen het Parlement en de Minister van Financiën zou het mogelijk moeten maken, benevens onaanvechtbare bedrijfslasten, een reeks forfaits vast te stellen die naar gelang van de door ieder parlements lid werkelijk gedane kosten zouden variëren.

*
* *

Een lid meent dat die nieuwe regeling de belastingfraude niet kan verhinderen.

Hoe zou men een parlements lid ervan kunnen afbrengen om sommige reële uitgaven in verband met de uitoefening van een ander beroep (b.v. bepaalde kosten voor drukwerk, autokosten, enz.) af te trekken, ofschoon dat in dat kader niet veroorloofd is ?

Na nota te hebben genomen van de verklaringen van de Minister van Financiën, komt *een tweede spreker* tot de bevinding dat de huidige regeling ongetwijfeld onwettig is.

Het huidige wetsvoorstel biedt echter niet genoeg waarborgen om een evenwichtige en onaanvechtbare regeling uit te werken.

Hoe komt men tot een correcte schatting van de reiskosten van een parlements lid, aangezien de woonplaats niet als enig criterium kan gelden ? Hoe staat het immers met andere dienstreizen dan die naar het Parlement ? (congressen, vergaderingen, dienstverlening, allerlei feestelijkheden, enz...) ?

Bijgevolg is spreker voorstander van de invoering van een regeling op basis van de huidige toestand (precies hetzelfde globale forfait voor ieder parlements lid), mits dat systeem ditmaal op een wettelijke grondslag berust.

*
* *

De Minister van Financiën geeft toe dat men in veel gevallen wel degelijk zijn toevlucht zou moeten nemen tot een forfaitaire regeling zonder meer, mits die op de vigerende wetsbepalingen steunt. De administratie is er trouwens niet erg voor te vinden om zich over de aard van de bedrijfsuitgaven van de parlements leden uit te spreken.

III. — STEMMINGEN

Het enig artikel wordt met 11 tegen 3 stemmen verworpen.

De Rapporteur,

A. DENYS

De Voorzitter,

J. MICHEL

Une négociation entre le Parlement et le Ministre des Finances devrait permettre de déterminer, en dehors des charges professionnelles justifiables, un ensemble de forfaits modulés en fonction des frais réellement supportés par chaque parlementaire.

*
* *

Un membre estime que ce nouveau système n'empêcherait pas la fraude fiscale.

Comment dissuader un parlementaire de déduire de son indemnité certaines dépenses réelles liées à l'exercice d'une autre profession mais qui ne peuvent être déduites dans ce cadre (par exemple, certains frais d'impression de documents, frais de voiture, etc.) ?

Ayant pris acte des déclarations du Ministre des Finances, *un second orateur* constate l'illégalité patente du système actuel.

Toutefois, la présente proposition de loi n'offre pas suffisamment de garanties en vue d'élaborer un système équilibré et inattaquable.

Comment, par exemple, évaluer correctement les frais de déplacement d'un parlementaire dans la mesure où le domicile ne peut être retenu comme critère unique ? Qu'en est-il en effet des déplacements autres que vers le Parlement (congrès, réunions, permanences, festivités diverses, etc.) ?

C'est pourquoi l'orateur se déclare en faveur de l'instauration d'un système basé sur la situation actuelle (forfait global identique pour chaque parlementaire) mais reposant cette fois sur des bases légales.

*
* *

Le Ministre des Finances reconnaît que, dans de nombreux cas, il faudrait effectivement recourir à un système de forfaits pur et simple mais fondé sur les dispositions légales en vigueur. L'administration ne souhaite d'ailleurs pas avoir à se prononcer sur la nature des dépenses professionnelles des parlementaires.

III. — VOTES

L'article unique est rejeté par 11 voix contre 3.

Le Rapporteur,

A. DENYS

Le Président,

J. MICHEL