

Chambre des Représentants

SESSION 1981-1982

21 JUIN 1982

PROJET DE LOI

remplaçant l'article 16 de la loi ordinaire du
9 août 1980 de réformes institutionnelles

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION
ET DES REFORMES INSTITUTIONNELLES⁽¹⁾
PAR M. SUYKERBUYK

MESDAMES, MESSIEURS,

I. — Introduction du Ministre de l'Intérieur

L'article 16 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles impose le vote d'une loi sur le remplacement des ressources fiscales provinciales par des ressources d'une autre nature, avant le 31 juillet 1981.

Il prévoit que si ce n'est pas fait pour lors, les règlements provinciaux resteront d'application jusqu'à la fin de l'année 1982. Cette loi de remplacement n'a toujours pas vu le jour. A partir de 1983, il y aura donc un vide juridique. Une modification de ce système s'impose donc pour éviter ce vide, et d'urgence, afin de permettre aux députations permanentes de préparer les budgets pour 1983.

⁽¹⁾ Composition de la Commission :

Président : M. Defraigne.

A. — Membres : MM. Bourgeois, Diegenant, Dupré, J. Michel, Moors, Suykerbuyk, Tant, Thys, Van den Brande. — Anselme, Brouhon, M. Colla, A. Cools, De Batselier, Moureaux, Van Cauwenberghe, Van den Bossche, Van Elewyck. — Barzin, Beysen, De Decker, De Grève, Mundeeler, Van Belle, Verberckmoes. — Anciaux, Schiltz. — Defosset.

B. — Suppléants : MM. Ansoms, Blanckaert, Cardoen, Gehlen, le Hardy de Beaulieu, M^{me} Smet, MM. Vankeirsbilck, Willems, N., N. — Baudson, Collignon, J.-B. Delhayé, Laridon, Mottard, Ramaekers, Tobback, Van Acker, Van der Biest, Ylieff. — Denys, Grootjans, Henrion, Huylebrouck, Klein, Pierard, Sprockeels, M^{me} Van den Poel-Welkenhuysen. — MM. Baert, Belmans, Desseyn. — Clerfayt, Mordant.

Voir :

313 (1981-1982) :

— N° 1 : Projet transmis par le Sénat.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1981-1982

21 JUNI 1982

WETSONTWERP

tot vervanging van artikel 16 van de gewone wet
van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE HERZIENING VAN DE GRONDWET
EN VOOR DE INSTITUTIONELE HERVORMINGEN⁽¹⁾
DOOR DE HEER SUYKERBUYK

DAMES EN HEREN,

I. — Inleiding door de Minister van Binnenlandse Zaken

Krachtens artikel 16 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient vóór 31 juli een wet te worden aangenomen waarbij het inkomen uit provinciale belastingen door andere inkomensbronnen vervangen wordt.

Dat artikel stelt dat, bij ontstentenis daarvan, de provinciale reglementen tot eind 1982 van toepassing zullen blijven. Aangezien bedoelde wet er nog altijd niet is, ontstaat van 1983 af een juridisch vacuüm. Om dat te voorkomen dient het systeem dringend te worden gewijzigd ten einde de bestendige deputaties in de gelegenheid te stellen de begrotingen voor 1983 voor te bereiden.

⁽¹⁾ Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Defraigne.

A. — Leden : de heren Bourgeois, Diegenant, Dupré, J. Michel, Moors, Suykerbuyk, Tant, Thys, Van den Brande. — Anselme, Brouhon, M. Colla, A. Cools, De Batselier, Moureaux, Van Cauwenberghe, Van den Bossche, Van Elewyck. — Barzin, Beysen, De Decker, De Grève, Mundeeler, Van Belle, Verberckmoes. — Anciaux, Schiltz. — Defosset.

B. — Plaatsvervangers : de heren Ansoms, Blanckaert, Cardoen, Gehlen, le Hardy de Beaulieu, Mevr. Smet, de heren Vankeirsbilck, Willems, N., N. — Baudson, Collignon, J.-B. Delhayé, Laridon, Mottard, Ramaekers, Tobback, Van Acker, Van der Biest, Ylieff. — Denys, Grootjans, Henrion, Huylebrouck, Klein, Pierard, Sprockeels, Mevr. Van den Poel-Welkenhuysen. — de heren Baert, Belmans, Desseyn. — Clerfayt, Mordant.

Zie :

313 (1981-1982) :

— Nr 1 : Ontwerp overgezonden door de Senaat.

H. — 571.

Les sénateurs ont débattu des autres manières d'aboutir :

(1. l'établissement de ressources de remplacement. Mais ni le gouvernement précédent, ni l'actuel n'ont réussi à le faire. La difficulté découle du fait qu'un seul système devrait s'appliquer à neuf entités, à traiter chacune selon ses besoins propres;

(2. le maintien du système actuel du blocage des taux d'imposition au niveau de l'année 1981. Il n'est cependant pas indiqué de se baser sur des décisions prises trois ans plus tôt, d'autant moins que de nouveaux conseils provinciaux ont été installés après les élections de 1981;

(3. la prévision d'une brèche dans le système mis en place en 1981. Il fallait tenir compte du fait, d'une part, que l'existence des provinces n'est plus remise en cause et, d'autre part, que les régions ne sont pas favorables au maintien d'une fiscalité provinciale quoique le niveau de cette fiscalité soit de moindre importance.

Au lieu de suivre le gouvernement qui prévoyait le retour définitif à la fiscalité provinciale, le Sénat propose un autre sursis pour cette fiscalité.

La loi de remplacement des ressources fiscales devra être votée avant le 30 juin 1982.

Si ce n'est pas le cas — et ce ne peut plus l'être — les provinces pourront à nouveau établir et percevoir des impositions sans restrictions à partir de l'année budgétaire 1983, aussi longtemps que la loi de remplacement des ressources fiscales n'aura pas été adoptée.

II. — Discussion générale

Plusieurs intervenants ont formulé des objections qui relèvent de la légistique.

D'une part, pourquoi revoter sur des paragraphes (§§ 1, 2 et partiellement 3) qui ne sont pas modifiés par rapport aux textes en vigueur ?

D'autre part, peut-on raisonnablement fixer des échéances qui sont dépassées ou dont on sait parfaitement qu'elles le seront au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition ?

Sur le fond, un premier intervenant estime que la nouvelle disposition remet en question ce que voulait la loi ordinaire de réformes institutionnelles de 1980.

Il constate que s'il est possible de créer de nouvelles institutions, la suppression d'institutions existantes semble plus difficile à réaliser. En ajoutant des institutions sans en supprimer, on complique le tout. Ce qui est proposé revient à ne pas dire ce qu'on fait et à ne pas faire ce que l'on dit. En réalité, on en revient au système d'avant la réforme de l'Etat de 1980 car la loi de remplacement des sources annoncées ne verra jamais le jour. Les groupes de pression auront tout loisir pour intervenir en faveur du maintien de l'institution provinciale et de sa fiscalité propre. L'orateur annonce que son groupe (V.U.) ne pourra se rallier au projet.

L'opinant suivant rappelle que lors de la discussion de la réforme des institutions en 1980, il était question de revoir au plus tôt le rôle et la composition du Sénat, ce qui devait permettre de supprimer l'institution provinciale.

Ce devait être réalisé pour le début de l'année actuelle. Rien n'est fait, et maintenant c'est l'article 16 qui doit être supprimé ou modifié. Doit-on en conclure que le Gouvernement a renoncé à poursuivre la réforme de l'Etat et dès lors celle du Sénat, alors que la déclaration gouvernementale prévoit que cette réforme sera poursuivie ?

De senatoren hebben zich beraden om tot een andere oplossing te komen :

(1. de vaststelling van vervangende inkomensbronnen. Noch de vorige regering noch de huidige zijn daarin evenwel geslaagd. De moeilijkheid zit daarin dat één enkel systeem zou moeten worden toegepast op negen entiteiten die ieder volgens hun eigen behoeften een aparte behandeling moeten krijgen;

(2. de handhaving van het huidige systeem van blokkering van de aanslagvoeten op het niveau van het jaar 1981. Het is echter des te minder aangewezen zich te baseren op beslissingen die drie jaar eerder genomen werden daar er nieuwe provincieraden na de verkiezingen van 1981 geïnstalleerd werden;

(3. het vooruitzicht dat in de in 1980 ingevoerde regeling een bres wordt geslagen. Er diende enerzijds rekening mee gehouden te worden dat het bestaan van de provincies niet meer wordt betwist en anderzijds dat de gewesten niet te vinden zijn voor de handhaving van provinciale belastingen, afschoon de omvang daarvan van minder belang is.

In plaats van de Regering te volgen, die in de definitieve terugkeer naar de provinciale belastingen voorzag, stelt de Senaat andermaal een uitstel voor die fiscaliteit voor.

De wet tot vervanging van de belastingsinkomsten zal vóór 30 juni 1982 moeten worden aangenomen.

Is dat niet zo — en dat kan niet meer het geval zijn — dan kunnen de provincies met ingang van het begrotingsjaar 1983 opnieuw onbeperkt belastingen vestigen en heffen, zolang de wet tot vervanging van de belastingsinkomsten niet is aangenomen.

II. — Algemene bespreking

Verscheidene sprekers hebben bezwaren van wetstechnische aard geopperd.

Waarom gaat men enerzijds opnieuw stemmen over paragrafen (§§ 1, 2 en gedeeltelijk 3) die in vergelijking met de vigerende teksten niet gewijzigd worden ?

Is het anderzijds redelijk termijnen te stellen die reeds achterhaald zijn of waarvan men heel goed weet dat zij dat zullen zijn op het ogenblik dat de nieuwe bepaling van kracht wordt ?

Wat de grond van de zaak betreft, oordeelt een eerste spreker dat de nieuwe bepaling het oogmerk van de gewone wet tot hervorming der instellingen van 1980 in het gedrang brengt.

Hij constateert dat het wel mogelijk is nieuwe instellingen op te richten, doch dat het veel moeilijker lijkt bestaande instellingen af te schaffen. Door instellingen bij te maken zonder er af te schaffen, maakt men het hele bestel ingewikkeld. Hetgeen voorgesteld wordt, komt hierop neer dat men niet zegt wat men doet en niet doet wat men zegt. In werkelijkheid keert men terug naar de regeling die gold vóór de Staatshervorming van 1980, want de aangekondigde wet tot vervanging van de inkomensbronnen komt er toch nooit. De drukkingsgroepen zullen naar hartelust kunnen ijveren voor het behoud van de provincie als instelling en voor de handhaving van haar eigen belastingen. Spreker kondigt aan dat zijn fractie (V.U.) het ontwerp niet zal kunnen onderschrijven.

Het volgende lid herinnert eraan dat tijdens de bespreking van de hervorming der instellingen in 1980 er sprake van was de rol en de samenstelling van de Senaat zo spoedig mogelijk te herzien om de provincies te kunnen opheffen.

Een en ander had tegen het begin van dit jaar gerealiseerd moeten zijn. Er is helemaal niets van in huis gekomen en nu moet artikel 16 geschrapt of gewijzigd worden. Moet men daaruit besluiten dat de Regering ervan afziet de hervorming van de Staat en derhalve die van de Senaat voort te zetten, terwijl de regeringsverklaring bepaalt dat die hervorming zal worden voortgezet ?

Si c'était le cas, l'institution provinciale et sa fiscalité propre seraient maintenues, ce qui reviendrait à confirmer un niveau fiscal supplémentaire. Afin d'éviter ce niveau supplémentaire, l'orateur suggère que l'imposition provinciale, qui a un caractère localisable, soit transférée aux régions qui seraient chargées, par le biais d'un fonds spécial, de répartir les rentrées fiscales entre les provinces. Cette solution pourrait être maintenue à titre transitoire jusqu'à ce que la réforme du Sénat soit réalisée. L'orateur déclare enfin que le groupe socialiste dont il fait partie n'approuvera pas le projet et l'amendera.

L'intervenant suivant rappelle aussi qu'en 1980 il y avait accord pour supprimer l'institution provinciale en tant qu'entité politique. En proposant maintenant un retour à la fiscalité provinciale, les « provincialistes » se trouveront renforcés et il deviendra impossible de supprimer l'institution. Il est urgent que le Gouvernement dise clairement s'il a l'intention de parachever la réforme de l'Etat, comme le prévoit la déclaration gouvernementale. L'orateur déclare que le groupe P. V. V. approuvera le projet mais non inconditionnellement : il veut des limites dans le temps. Il craint une escalade de niveaux fiscaux. A son estime, trois doivent suffire. Il veut éviter que les conseils provinciaux adaptent leurs règlements en augmentant la fiscalité. Il exprime le vœu que la modification soit introduite dans le cours de la présente législature.

L'intervenant suivant est conscient que le projet met mal à l'aise. Il aurait été préférable de compléter le texte existant. En votant ce texte, le Parlement doit clairement affirmer son intention de modifier l'institution provinciale pour l'année prochaine. Il constate que tous les groupes politiques s'entendent sur la nécessité d'adapter l'institution provinciale mais divergent sensiblement d'opinion sur la manière.

Il rappelle que les provinces sont actuellement régies par le pouvoir national et ne relèvent des régions qu'en matière de tutelle. Il ne peut donc suivre l'intervenant qui suggérerait comme solution intermédiaire de faire dépendre en matière fiscale les provinces des régions. Il demande enfin que le Gouvernement pose les premiers jalons en vue de réformer le statut des provinces.

L'opinant suivant fait remarquer que la limitation de la fiscalité provinciale était un puissant moyen de pression devant conduire à la modification du statut des provinces.

Si tout doit être lié à la réforme des structures, il est impossible de savoir quand on aboutira.

L'intervenant ne peut accepter cette impasse. La commission devrait rechercher une solution de rechange, peut-être en se basant sur le caractère localisable des impositions provinciales. Il propose de prolonger le système actuel d'un an, un tel moratoire devant permettre au Gouvernement d'élaborer une solution technique.

Un autre membre fait ensuite remarquer qu'aussi longtemps que les provinces subsisteront, elles devront pouvoir disposer de ressources correspondant à leurs compétences. D'où nécessité de réinstaurer la fiscalité propre. Mais cette restauration ne peut être admise sans frein. Il suggère que le Gouvernement, par directives, informe les provinces que ce retour à la fiscalité propre n'est que de durée limitée, que l'institution provinciale fera l'objet d'une réforme dans un délai rapproché et que, dès lors, les provinces ne peuvent fixer de nouvelles options coûteuses et à long terme.

Indien zulks het geval was, zouden de provincies als instelling met hun eigen belastingsstelsel gehandhaafd blijven, wat neerkomt op de bevestiging van een bijkomend belastingsniveau. Om dat laatste te vermijden, stelt spreker voor dat de provinciale belasting, die localiseerbaar is, zou overgedragen worden aan de gewesten, die zouden belast worden met de verdeling van de belastingsinkomsten over de provincies via een bijzonder fonds. Die oplossing zou als overgangsmaatregel kunnen gehandhaafd blijven tot de hervorming van de Senaat is gerealiseerd. Ten slotte verklaart spreker dat de socialistische fractie, waarvan hij deel uitmaakt, het ontwerp niet zal goedkeuren en amendementen zal voorstellen.

De volgende spreker herinnert er eveneens aan dat in 1980 een akkoord bestond om de provincies als politieke instelling af te schaffen. Door nu de terugkeer naar de provinciebelastingen voor te stellen, krijgen de provincialisten de wind in de zeilen en zal het onmogelijk worden die instelling af te schaffen. De Regering moet met bekwame spoed duidelijk zeggen of zij van plan is de Staatshervorming af te werken, zoals dat in de regeringsverklaring vermeld staat. Spreker verklaart dat de P. V. V.-fractie het ontwerp weliswaar zal goedkeuren, doch niet onvoorwaardelijk : hij wil beperkingen in de tijd. Hij wil voorkomen een opeenstapeling van belastingsniveaus. Zijns inziens moeten drie niveaus volstaan. Hij vreest dat de provincieraden hun verordeningen zullen aanpassen en de belasting verhogen. Hij spreekt de wens uit dat de wijziging in de loop van deze zitting zal worden gerealiseerd.

De volgende spreker is zich ervan bewust dat het ontwerp onbehagen verwekt. Het ware verkieslijk geweest de bestaande teksten aan te vullen. Wanneer het Parlement de onderhavige tekst goedkeurt, moet het duidelijk zijn bedoeling te kennen geven de provincie als instelling volgend jaar te wijzigen. Hij constateert dat alle politieke fracties akkoord gaan om de provincie als instelling aan te passen, maar dat zij ernstig van mening verschillen over de manier waarop dat moet gebeuren.

Hij herinnert eraan dat de provincies thans onder de nationale overheid ressorteren en alleen inzake toezicht van de gewesten afhangen. Bijgevolg kan hij de spreker niet bijtreden die als tussenoplossing voorstelde de provincies inzake belastingen van de gewesten te laten afhangen. Ten slotte vraagt hij dat de Regering een eerste stap zou zetten naar een hervorming van het statuut van de provincies.

De volgende spreker merkt op dat de beperking van de fiscale bevoegdheid van de provincies een sterk drukkingsmiddel was om een wijziging van het statuut van de provincies te bewerkstelligen.

Indien alles afhankelijk wordt gemaakt van de structuurhervormingen, kan men onmogelijk voorspellen wanneer de hervorming er zal komen.

Een dergelijke impasse is, volgens spreker, onaanvaardbaar. De Commissie zou een alternatief moeten zoeken en er daarbij misschien van uitgaan dat provinciale belastingen kunnen worden gelocaliseerd. Hij stelt voor het huidige systeem met een jaar te verlengen; in de tussentijd zou de Regering een technische oplossing kunnen uitwerken.

Een ander lid merkt vervolgens op dat zolang de provincies bestaan, ze over middelen moeten kunnen beschikken die aan hun bevoegdheden beantwoorden. Daarom moet opnieuw in eigen belastingsmiddelen worden voorzien. Dit kan echter niet zonder beperking gebeuren. Hij stelt voor dat de Regering via richtlijnen de provincies meedeelt dat die terugkeer naar een eigen fiscale bevoegdheid slechts voor beperkte tijd geldt, dat de provincie als instelling eertlang zal worden hervormd en dat de provincies bijgevolg geen nieuwe dure en verreikende beslissingen mogen nemen.

Le Ministre rappelle que le Gouvernement avait initialement proposé la suppression de l'article 16, quitte à le réintroduire plus tard, plutôt que de fixer de nouveaux délais qui ne pourraient être respectés.

S'il s'est rallié aux modifications proposées au Sénat, c'est en raison d'autres questions de réforme que ce problème soulève. Le but est de démontrer la volonté de supprimer la fiscalité provinciale. En attendant, les provinces doivent pouvoir fonctionner normalement.

Il ne s'agit pas d'une réinstauration de la fiscalité provinciale puisque cette fiscalité existe toujours, quoique bloquée.

Au sujet de la réforme des institutions, le Ministre confirme que le Gouvernement entend se tenir à la déclaration gouvernementale. Il estime que la réforme de l'institution provinciale n'est pas nécessairement liée à celle du Sénat ou à l'organisation de la région bruxelloise.

Le Ministre s'engage à déposer dans les six mois une note sur les évolutions à prévoir dans le rôle, le fonctionnement et les missions de l'institution provinciale.

Dan sa réplique, un membre fait remarquer que le Ministre n'a pas répondu aux reproches touchant l'aspect légistique du texte. Il annonce le dépôt d'amendements à ce sujet.

Un autre membre ne peut se rallier à des amendements qui, par le renvoi au Sénat, retarderaient l'entrée en vigueur de la loi.

Les provinces doivent au plus tôt savoir à quoi s'en tenir, afin de pouvoir préparer le budget qui doit être discuté en conseil provincial lors de la session d'octobre.

S'il accepte le texte, c'est sous réserve d'un examen approfondi du problème comme le propose le Ministre et en insistant pour que des directives fassent connaître aux provinces l'esprit dans lequel l'article a été voté.

L'orateur suivant s'en tient à sa proposition de prolonger d'un an le système actuel. Elle ne met pas en cause la confiance donnée au Gouvernement et permet au parlement d'exercer son droit de contrôle.

III. — Votes

M. Van Elewyck a déposé les amendements suivants :

1. a) Remplacer le début de l'article unique par le texte suivant : « L'article 16 de la loi ordinaire du 9 août de réformes institutionnelles est complété par ce qui suit : »

b) Supprimer les §§ 1, 2 et 3.

2. Sous-amendement : Supprimer le § 4.

Ces amendements sont rejetés par 12 voix contre 2 et une abstention.

Un amendement de M. Van den Bossche, libellé comme suit : « Au § 4, remplacer les mots « et ce tant que la loi n'aura pas créé les ressources de remplacement visées en § 1^{er} » par les mots « et ce jusqu'au 31 décembre 1982 », est rejeté par 12 voix contre 3.

L'article unique est adopté par vote scindé, à l'unanimité en ce qui concerne les §§ 1 à 3 et par 12 voix contre 3 en ce qui concerne le § 4.

Le Rapporteur,
H. SUYKERBUYK.

Le Président,
J. DEFRAIGNE.

De Minister wijst erop dat de Regering aanvankelijk had voorgesteld artikel 16 weg te laten, mits het later weer in te voeren, veeleer dan nieuwe termijnen te bepalen die toch niet in acht kunnen worden genomen.

Dat hij zich bij de door de Senaat voorgestelde wijzigingen heeft aangesloten, komt hierdoor dat dit probleem andere vragen inzake hervorming meebrengt. Het is zaak blijkt te geven van bereidheid om de fiscale bevoegdheid van de provincies af te schaffen. In afwachting moeten deze laatste normaal kunnen werken.

Er is geen sprake van herstel van de fiscale bevoegdheid van de provincies, aangezien die bevoegdheid, hoewel opgeschort, nog steeds bestaat.

Inzake de hervorming der instellingen bevestigt de Minister dat de Regering zich aan de regeringsverklaring wil houden. Hij is van mening dat de hervorming van de provincie als instelling niet noodzakelijk gebonden is aan die van de Senaat of aan de organisatie van het Brussels gewest.

De Minister verbindt zich ertoe binnen zes maanden een nota in te dienen over de in uitzicht gestelde ontwikkeling inzake rol, werking en taken van de provincie als instelling.

Een lid repliceert dat de Minister niet ingegaan is op de bezwaren inzake het wetstechnische aspect van de tekst. Hij zegt dat hij terzake amendementen zal voorstellen.

Een ander lid kan zich daarbij niet aansluiten aangezien die amendementen nog naar de Senaat zouden moeten worden overgezonden en dus de inwerkingtreding van de wet zouden vertragen.

De provincies moeten zo spoedig mogelijk weten hoe de zaken staan, zodat ze de begroting kunnen voorbereiden die tijdens de zitting van oktober in de provincieraad moet worden besproken.

Hij aanvaardt de tekst onder dit beding dat het probleem grondig moet worden bestudeerd, zoals de Minister voorstelt, en hij beklemtoont dat via richtlijnen aan de provincies dient meege-deeld te worden in welke geest het artikel werd aangenomen.

De volgende spreker houdt het bij zijn voorstel om de huidige regeling met een jaar te verlengen. Daardoor wordt het vertrouwen in de Regering niet gebroken en kan het Parlement zijn recht van toezicht uitoefenen.

III. — Stemmingen

De heer Van Elewyck heeft de volgende amendementen voorgesteld :

1. a) De aanhef vervangen door : « artikel 16 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt aangevuld als volgt : »

b) de §§ 1, 2 en 3 schrappen.

2. Subsidiair : § 4 schrappen.

Die amendementen worden met 12 tegen 2 stemmen en 1 onthouding verworpen.

Een amendement van de heer Van den Bossche, luidend als volgt : « In § 4 de woorden « en dit zolang bij wet niet is voorzien in de vervanging van inkomensbronnen, als bedoeld in § 1 » vervangen door « en dit tot 31 december 1982 » wordt met 12 tegen 3 stemmen verworpen.

Het enig artikel wordt bij gesplitste stemming aangenomen, de §§ 1 tot 3 eenparig, en § 4 met 12 tegen 3 stemmen.

De Rapporteur,
H. SUYKERBUYK.

De Voorzitter,
J. DEFRAIGNE.