

Chambre des Représentants

SESSION 1967-1968.

31 JANVIER 1968.

PROPOSITION DE LOI

modifiant le Code des impôts sur les revenus en ce qui concerne la destination de l'impôt sur les revenus des propriétés foncières.

RAPPORT

FAIT AU NOM

DE LA COMMISSION DES FINANCES (1),
PAR M. PARISIS.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a consacré deux séances à l'examen de cette proposition de loi qui tend à mettre le montant du précompte immobilier et du complément de précompte immobilier à la disposition des communes où est située la propriété foncière imposable.

Selon l'auteur, il est normal et injuste que l'Etat se réserve les avantages de la politique que mènent les communes dans le domaine de l'urbanisme, du logement etc., et qui contribue à relever le revenu cadastral.

L'injustice est d'autant plus grande quand on sait que la plupart des communes qui mènent une véritable politique d'urbanisme et de logement se trouvent dans une situation financière désastreuse.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Merlot.

A. — Membres : MM. Dequae, Kiebooms, Lavens, Meyers, Michel, Parisi, Posson, Sainttraint, Scheyven. — Boeykens, Cools (A), Detiège, Merlot, Simonet, Terwagne, Van Daele, Vandenhove. — Ciselet, Corbeau, Delruelle, Evrard, Waltniel. — Van der Elst.

B. — Suppléants : MM. Cooreman, De Gryse, Dupont, Goeman, Peeters. — Boutet, Brouhon, Paque (S.), Vanthilt. — Hubaux, Mergam, Pede. — Babylon.

Voir :

329 (1966-1967) :

— N° 1 : Proposition de loi.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1967-1968.

31 JANUARI 1968.

WETSVOORSTEL

tot wijziging van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen met betrekking tot de bestemming van de belastingen op de inkomsten uit onroerende goederen.

VERSLAG

NAMENS

DE COMMISSIE VOOR DE FINANCIËN (1),
UITGEBRACHT DOOR DE HEER PARISIS.

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie wijdde twee vergaderingen aan de bespreking van dit wetsvoorstel, dat tot doel heeft het bedrag van de onroerende voorheffing en van de aanvullende onroerende voorheffing ter beschikking te stellen van de gemeenten waar het belastbaar onroerend goed gelegen is.

Volgens de auteur van het voorstel is het abnormaal en onbillijk dat de Staat de vruchten plukt van het beleid dat door de gemeenten wordt gevoerd inzake stedenbouw, huisvesting enz. en dat ertoe bijdraagt het kadastraal inkomen te doen stijgen.

Zulks is des te meer onbillijk wanneer men er zich rekenschap van geeft dat de meeste gemeenten die een werkelijk beleid inzake stedenbouw en huisvesting voeren, zich in een rampzalige financiële toestand bevinden.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Merlot.

A. — Leden : de heren Dequae, Kiebooms, Lavens, Meyers, Michel, Parisi, Posson, Sainttraint, Scheyven. — Boeykens, Cools (A), Detiège, Merlot, Simonet, Terwagne, Van Daele, Vandenhove. — Ciselet, Corbeau, Delruelle, Evrard, Waltniel. — Van der Elst.

B. — Plaatsvervangers : de heren Cooreman, De Gryse, Dupont, Goeman, Peeters. — Boutet, Brouhon, Paque (S.), Vanthilt. — Hubaux, Mergam, Pede. — Babylon.

Zie :

329 (1966-1967) :

— N° 1 : Wetsvoorstel.

L'auteur de la proposition de loi a souligné que celle-ci fait partie des mesures politiques d'une véritable décentralisation et qu'il ne peut être question de répartir le produit de cet impôt par le canal du Fonds des Communes.

Il a paru opportun à votre rapporteur de résumer à cette occasion l'évolution subie par le pouvoir communal depuis l'indépendance.

Le pouvoir communal de taxation.

Cette matière est dominée par trois principes constitutionnels : égalité entre les citoyens (art. 112, deuxième alinéa de la Constitution), autonomie du pouvoir provincial et communal (art. 31, art. 110, deuxième alinéa, art. 108, deuxième alinéa) et compétence territoriale des provinces et communes (art. 31).

Autonomie ne signifie pas décentralisation. Le pouvoir central n'a pas délégué son pouvoir de décision. C'est de la Constitution elle-même que les provinces et les communes tiennent leurs pouvoirs. La hiérarchie des pouvoirs entraîne simplement la nécessité d'une tutelle.

Ce schéma juridique a été respecté dans ses grandes lignes pendant tout le XIX^e siècle, avec des limitations de peu d'importance (abolition des octrois et création d'un Fonds communal en 1860, suppression de l'accise sur le sel, etc.).

Les deux guerres mondiales ont provoqué un changement important. Les recettes des provinces et communes devenaient insuffisantes car les prix et salaires augmentaient, la dette publique se gonflait, le personnel employé s'accroissait. Certaines communes gérant mal leurs fonds, le pouvoir central a dû intervenir. Il en est résulté des limitations de l'autonomie contraires aux intentions des constituants.

Constatons d'abord que le législateur a pris l'habitude de considérer le pouvoir central comme seule autorité et de concevoir les pouvoirs provinciaux et communaux comme subordonnés ou décentralisés, jouissant d'une simple délégation de pouvoir. (A titre d'exemple, l'Exposé général du budget des Voies et Moyens de 1964 qualifie les provinces et les communes de « secteurs du pouvoir public ».)

Le principe d'égalité entre les citoyens devant l'impôt a été invoqué par le législateur pour obliger les communes riches ou dotées d'un bon administrateur à verser une partie de leurs recettes dans une caisse alimentant les autres communes soit qu'elles soient pauvres, soit qu'elles aient été gérées sans esprit d'économie.

De plus, l'Etat a redouté qu'une fiscalité communale et provinciale trop pesante n'entrave les rentrées de ses propres recettes ou bien que l'impôt de l'Etat soit si lourd qu'on ne puisse plus procéder à un prélèvement supplémentaire.

On peut regrouper les différents procédés de centralisation auxquels l'Etat a recouru :

1. Lois interdisant l'établissement de taxes locales.

L'évolution a commencé au XIX^e siècle.

— Loi du 18 juillet 1860 abolissant les droits d'octroi.

— Loi du 15 mai 1870 supprimant l'accise sur le sel et interdisant de la remplacer par une taxe sur le poisson.

De auteur van het wetsvoorstel legde er de nadruk op dat zijn voorstel deel uitmaakt van de politieke maatregelen in verband met een werkelijke decentralisatie en dat er geen sprake kan van zijn de opbrengst van bedoelde belastingen te verdelen via het Gemeentefonds.

Uw verslaggever oordeelde het dienstig bij die gelegenheid een kort overzicht te geven van de evolutie van de gemeentelijke bevoegdheden ter zake sedert de onafhankelijkheid.

De gemeentelijke bevoegdheden inzake belasting.

Voor die materie gelden drie grondwettelijke principes : gelijkheid onder de burgers (art. 112, tweede lid, van de Grondwet), autonomie van het provinciaal en gemeentelijk gezag (art. 31, art. 110, tweede lid, art. 108, tweede lid) en territoriale bevoegdheid van provincies en gemeenten (art. 31).

Autonomie betekent niet decentralisatie. Het centrale gezag heeft zijn beslissingsbevoegdheid niet overgedragen. De bevoegdheden van provincies en gemeenten wortelen in de Grondwet zelf. De hiërarchie in het gezag brengt alleen met zich dat controle noodzakelijk is.

De grote lijnen van dit juridische schema werden gedurende de ganse XIX^e eeuw geëerbiedigd, op enkele weinig belangrijke beperkingen na (afschaffing van de octrooirechten en oprichting van een Gemeentefonds in 1860, afschaffing van de accijns op het zout enz.).

De twee wereldoorlogen hebben hierin een belangrijke wijziging teweeggebracht. De inkomsten van provincies en gemeenten waren niet meer toereikend ingevolge de stijging van prijzen en lonen, de verhoging van de schuld en de aangroei van het tewerkgestelde personeel. Daar sommige gemeenten een slecht financieel beheer voerden, was het centrale gezag verplicht op te treden. Dit gaf aanleiding tot beperkingen van de autonomie, die in strijd zijn met de bedoelingen van de grondwetgever.

In de eerste plaats zij geconstateerd dat de wetgever de gewoonte heeft aangenomen het centrale gezag als het enige gezag te beschouwen en de provinciale en gemeentelijke organen als ondergeschikte of gedecentraliseerde lichamen, waaraan alleen maar machtsdelegatie is gegeven. (Zo bestempelt bij voorbeeld de Algemene Toelichting bij de Rijksmiddelenbegroting voor het dienstjaar 1964 de provincies en gemeenten als « sectoren van de gehele Overheid ».)

De wetgever heeft zich op het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de belasting beroepen om de rijke of goed beheerde gemeenten te verplichten een deel van hun inkomsten te storten in een kas ten behoeve van de overige gemeenten, die ofwel arm ofwel onzuinig beheerd zijn.

Bovendien vreesde de Staat dat een al te zwaar drukkende gemeentelijke en provinciale fiscaliteit zijn eigen inkomsten in het gedrang zou kunnen brengen of nog dat de rijksbelastingen zo zwaar zijn, dat zij niet verder konden verhoogd worden.

De verschillende procédés welke de Staat heeft aangewend met het oog op de centralisatie kan men als volgt hergroeperen :

1. Wetten houdende verbod op het invoeren van plaatselijke taken.

De evolutie begon in de XIX^e eeuw.

— Wet van 18 juli 1860 tot afschaffing van de octrooirechten.

— Wet van 15 mei 1870 tot afschaffing van de zoutaccijns en houdende verbod die te vervangen door een visaccijns.

- Loi du 4 août 1890 interdisant la double estampille pour le commerce de viande.
- Loi du 5 juillet 1899 interdisant la taxe communale sur le permis de pêche.
- Loi du 20 juillet 1922 interdisant la taxe communale sur le filet de tenderie.
- Loi du 17 mars 1925 interdisant de taxer les automobiles et autres véhicules à moteur, confirmée, par la loi du 10 avril 1951; toutefois, des exceptions ont été admises dans la suite par la loi dite unique du 14 février 1961.
- Loi instaurant une taxe sur les appareils automatiques de divertissement.
- Loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur.

2. *Lois interdisant la perception d'additionnels provinciaux et communaux.*

a) Ce fut le cas pour les diverses lois sur les bénéfices de guerre.

b) C'est également le cas des lois coordonnées des impôts sur le revenu du 15 janvier 1948, la contribution foncière exceptée.

De nombreuses exceptions ont modifié cette loi jusqu'en 1963.

La loi du 31 juillet 1963, justifiée par l'adoption de l'impôt global intervenu en 1962 a fixé des limites très strictes dans lesquelles les communes peuvent établir une taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (nécessité de percevoir au moins 424 centimes additionnels au précompte immobilier et interdiction de dépasser 5 % de l'impôt dû à l'Etat) (art. 355 et 357, C.I.R.).

La loi établit également 5 centimes additionnels à l'impôt des sociétés et des non-résidents. Le produit en est versé à un Fonds spécial du budget des Recettes et Dépenses pour Ordre.

Ce taux de 5 % est, dans les deux cas, porté à 6 % par la loi du 7 avril 1967.

3. *Lois fixant un plafond qui ne peut être dépassé.*

Dans certains cas, le législateur a laissé subsister le pouvoir des provinces et des communes mais en a fixé les limites en prévoyant des plafonds. C'est ainsi que la loi du 22 janvier 1931 avait admis l'établissement d'additionnels communaux à la taxe de l'Etat sur les divertissements publics à concurrence du quart de l'impôt de l'Etat.

4. *Lois exemptant certaines institutions d'impôts locaux.*

- Loi du 18 août 1907 : exemptions au profit de la Société Nationale et des associations d'adduction d'eau.
- Loi du 1^{er} mars 1922 : exemptions au profit des associations de communes.
- Loi du 23 juillet 1926 : exemptions au profit de la S.N.C.B.
- Loi du 18 juin 1930 : exemptions au profit de l'I.N.R.
- Loi du 29 juillet 1930 : exemptions au profit de la R.T.T.

- Wet van 4 augustus 1890 houdende verbod van de dubbele afstempeling in de vleeshandel.
- Wet van 5 juli 1899 houdende verbod van de gemeentelijke taks op het visverlof.
- Wet van 20 juli 1922 houdende verbod van de gemeentelijke taks op het vogelnet.
- Wet van 17 maart 1925 houdende verbod van de invoering van belastingen op auto's en andere motorvoertuigen, bekrachtigd door de wet van 10 april 1951; naderhand werden evenwel afwijkingen toegestaan door de zogenaamde eenheidswet van 14 februari 1961.
- Wet houdende invoering van een belasting op de automatische ontspanningstoestellen.
- Wet van 22 februari 1965 waarbij aan de gemeenten wordt toegestaan parkeergeld op motorrijtuigen in te voeren.

2. *Wetten waarbij de inning van provinciale en gemeentelijke opcentiemen verboden wordt.*

a) Dit was het geval met de wetten betreffende de oorlogswinsten.

b) Dit is eveneens het geval met de gecoördineerde wetten op de inkomstenbelastingen dd. 15 januari 1948, de grondbelastingen uitgezonderd.

Talrijke uitzonderingen hebben deze wet tot in 1963 gewijzigd.

De wet van 31 juli 1963, waarvan de verantwoording in de invoering van de globale belasting in 1962 ligt, heeft de zeer strikte grenzen vastgesteld binnen welke de gemeenten een aanvullende belasting op de personenbelasting kunnen invoeren (verplichting ten minste 424 opcentiemen op de onroerende voorheffing te heffen en verbod boven 5 % van de aan de Staat verschuldigde belasting te gaan) (artt. 355 en 357 van het W.I.B.).

De wet stelt ook 5 opcentiemen in op de vennootschapsbelasting en op de belasting der niet-verblijfhouders. De opbrengst ervan wordt gestort in een speciaal fonds dat voorkomt op de begroting van Ontvangsten en Uitgaven voor Orde.

In beide gevallen wordt bij de wet van 7 april 1967 de aanslagvoet van 5 % op 6 % gebracht.

3. *Wetten waarbij een maximumbedrag wordt vastgesteld, dat niet mag worden overschreden.*

In sommige gevallen heeft de wetgever de bevoegdheid van de provincies en gemeenten laten bestaan, maar heeft er perken aan gesteld door in maximumbedragen te voorzien. Zo had de wet van 22 januari 1931 toegestaan dat gemeentelijke opcentiemen op de staatsbelasting op de publieke gemakkelikheden worden geheven ten belope van een vierde van de staatsbelasting.

4. *Wetten waarbij sommige instellingen van lokale belastingen worden vrijgesteld.*

- Wet van 18 augustus 1907 : vrijstellingen ten gunste van de Nationale Maatschappij en van de verenigingen voor waterleiding.
- Wet van 1 maart 1922 : vrijstellingen ten gunste van de verenigingen van gemeenten.
- Wet van 23 juli 1926 : vrijstellingen ten gunste van de N.M.B.S.
- Wet van 18 juni 1930 : vrijstellingen ten gunste van het N.I.R.
- Wet van 29 juli 1930 : vrijstellingen ten gunste van de R.T.T.

- Loi du 6 mai 1932 : exemptions au profit de la S.N.C.V.
- Arrêté du Régent du 25 février 1947 : exemptions au profit du Fonds national de Pensions pour ouvriers mineurs.
- Exemptions au profit de l'Etat et des communes pour les biens du domaine public ou du domaine privé destinés à un service d'utilité publique.

Seules, les taxes rémunératoires ne tombent pas dans le champ de l'exemption.

5. *Utilisation de la tutelle qui est d'application en matière de taxes provinciales et communales.*

La loi du 27 juin 1962 transfère au gouverneur des pouvoirs de suspension et d'annulation jusqu'alors exercés par le pouvoir central mais les gouverneurs font usage de leur droit de tutelle dans la ligne de la jurisprudence du Ministère de l'Intérieur.

Discussion générale.

Afin de dissiper tout malentendu, l'auteur de la proposition fait remarquer :

1° que la répartition du produit de l'impôt sur les revenus de propriétés foncières ne se fera pas par le canal du Fonds des communes;

2° que ce produit (y compris le 1/16 qui est actuellement restitué aux communes par l'entremise du Fonds des communes) sera mis à la disposition de la commune où est située la propriété foncière imposable;

3° qu'ainsi, la mesure profitera exclusivement aux communes qui s'imposent de lourds sacrifices pour pouvoir mener à bien une véritable politique en matière d'urbanisme et de logement;

4° que la proposition est certainement de nature à renforcer l'autonomie communale;

5° que rien n'empêche de réaliser simultanément l'objet de la présente proposition et une révision de certains principes qui sont à la base de notre système fiscal actuel;

6° qu'en tout état de cause, si le précompte immobilier ne pouvait plus être imputé à l'impôt global, cet argument ne justifierait pas à lui seul le rejet de la proposition.

**

Pour justifier son opposition à la proposition, le Ministre des Finances fait valoir les arguments suivants :

A. — Si l'impôt sur les revenus des propriétés foncières devait être réservé exclusivement aux communes, il faudrait que celles-ci supportent les frais de perception, ce qui réduirait de 200 millions l'intérêt de la mesure.

B. — En outre, il y aurait lieu de transférer l'administration du cadastre du Ministère des Finances au Ministère de l'Intérieur.

C. — Il y a lieu de noter ensuite que la perte de recettes qui en résulterait pour le Trésor public peut être évaluée à plus d'un milliard (1,070 milliard en 1967).

— Wet van 6 mei 1932 : vrijstellingen ten gunste van de N.M.V.B.

— Besluit van de Regent van 25 februari 1947 : vrijstellingen ten gunste van het Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers.

— Vrijstellingen ten gunste van de Staat en van de gemeenten voor de goederen van het openbaar of privaats domein welke bestemd zijn voor een dienst van openbaar nut.

Alleen de als retributie geldende belastingen komen niet voor vrijstelling in aanmerking.

5. *Uitoefening van toezicht inzake provinciale en gemeentebelastingen.*

Bij de wet van 27 juni 1962 worden aan de gouverneur de bevoegdheden inzake schorsing en vernietiging overgedragen die tot dan toe door het centrale gezag uitgeoefend waren. Maar de gouverneurs oefenen hun toezicht uit volgens de rechtspraak van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Algemene bespreking.

Ter voorkoming van misvatting merkt de auteur van het voorstel op :

1° dat de verdeling van de opbrengst van de belasting op de inkomsten uit onroerende goederen niet via het Gemeentefonds zal geschieden;

2° dat deze opbrengst (met inbegrip van het 16° deel dat thans door tussenkomst van het Gemeentefonds aan de gemeenten wordt teruggegeven) ter beschikking zal worden gesteld van die gemeenten waar het belastbare onroerende goed is gelegen;

3° dat de bedoelde maatregel derhalve uitsluitend ten goede zal komen aan de gemeenten die zich zware offers getroosten om op het gebied van stedenbouw en huisvesting een oordeelkundig beleid te voeren;

4° dat het voorstel de gemeentelijke autonomie beslist zal versterken;

5° dat niets in de weg staat aan de gelijktijdige uitvoering van het onderhavige voorstel en een herziening van bepaalde principes welke ten grondslag liggen aan onze huidige belastingregeling;

6° dat, indien de onroerende voorheffing niet langer op de globale belasting kan worden aangerekend, dit argument op zichzelf in geen geval het verwerpen van het voorstel kan rechtvaardigen.

**

Ter verklaring van zijn verzet tegen het voorstel laat de Minister van Financiën de volgende argumenten gelden :

A. — Indien de belasting op de inkomsten uit onroerende goederen uitsluitend naar de gemeenten zou gaan, zouden deze ook de inningskosten moeten dragen, wat de opbrengst van die maatregel met 200 miljoen zou verminderen.

B. — Bovendien zou het bestuur van het kadaster van het Ministerie van Financiën naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken moeten worden overgeheveld.

C. — Er zij verder opgemerkt dat het verlies aan inkomsten dat daaruit voor de Schatkist zou voortvloeien, op meer dan 1 miljard mag worden geraamd (1,070 miljard in 1967).

D. — Il est à craindre en outre que la mesure soit inefficace. En effet, la répartition ne se fera pas selon les besoins. Les grandes villes ne recevront que 16 %, alors que le bénéfice qu'en retireront les autres communes atteindra quelque 84 %.

E. — Enfin, il y a lieu de noter qu'outre les efforts qui ont déjà été consentis en vue d'assainir la situation financière des communes, le Gouvernement se propose de faire bénéficier les communes, probablement par le canal du Fonds des communes, du produit de la taxe sur la plus-value immobilière.

L'auteur de la proposition a fait remarquer que la proposition ne résout pas l'intégralité du problème des finances communales. Le but poursuivi est une aide aux communes qui se sont imposé des sacrifices pour mener une politique d'urbanisation. De ce fait, elles ont relevé le revenu cadastral dont l'Etat se réserve les avantages. La recherche de l'équité est donc à la base de la proposition. C'est pour cette raison que la proposition entend empêcher une répartition par le canal du Fonds des communes, méthode de répartition que le Ministre, par contre, à l'intention de vouloir employer le jour où il compte transférer aux communes le produit de la taxe sur la plus-value immobilière.

Dans l'esprit de la proposition, un transfert de l'administration du cadastre d'un ministère à l'autre ne constitue pas un obstacle majeur (1).

Selon un membre, la perte de recettes qui pourrait résulter de l'adoption de la proposition lui semble être la seule objection valable qui va à l'encontre de la proposition.

On peut supprimer cette objection en diminuant dans la même mesure les subventions de l'Etat, notamment de la dotation du Fonds des Communes.

Ainsi, la position qu'il convient d'adopter à l'égard de la proposition dépend exclusivement des résultats positifs ou négatifs que peut donner ladite proposition. A cet égard, nul doute n'est permis. On peut dire qu'en mettant des ressources propres à la disposition des communes, on fait œuvre de justice et on avancera dans la voie de la restauration de l'autonomie communale.

Un commissaire constate que malgré les efforts déployés par les gouvernements successifs pour venir en aide aux communes, la situation financière de celles-ci ne s'est pas améliorée.

Le Ministre de l'Intérieur combat ce pessimisme avant de s'attaquer à la proposition. Il invoque

- que l'évolution du montant des dotations mises à la disposition des communes depuis 1963 a permis de faire un premier pas dans la voie de l'assainissement de la situation financière des communes;
- que la progression de recettes rendue possible par la loi du 16 mars 1964, dépasse même l'augmentation progressive qu'avait préconisée M. Bracops dans sa proposition n° 72/1 de 1965-1966;
- qu'en 1963, les communes ont reçu un total de 8.444 millions;
- que la loi du 16 mars 1964 relative au Fonds des Communes a fixé la dotation à 8.960 millions. Il faut y ajouter le montant du Fonds spécial de 462 millions (art. 358, C.I.R.), soit un total de 9.422 millions;

(1) Le coût du fonctionnement de l'administration du cadastre peut être évalué à 375 millions de francs.

D. — Er valt voor te vrezen dat die maatregel ondoelmatig zal zijn. De verdeling zal immers niet volgens de behoeften geschieden. De grote steden zullen slechts 16 % krijgen, terwijl het voordeel dat de andere gemeenten eruit zullen halen, ongeveer 84 % zal bedragen.

E. — Ten slotte zij er nog op gewezen dat de Regering, buiten de inspanningen welke zij zich reeds heeft getroost om de financiële toestand van de gemeenten te saneren, zich voorneemt de opbrengst van de belasting op de meerwaarde van de onroerende goederen, waarschijnlijk via het Gemeentefonds, aan de gemeenten toe te kennen.

De auteur van het voorstel merkt op dat het probleem van de gemeentefinanciën door zijn voorstel niet geheel geregeld wordt. Het wil alleen hulp verlenen aan de gemeenten die zich offers hebben getroost om een beleid inzake stedenbouw te voeren. Zodoende hebben zij het kadastrale inkomen waarvan de Staat de voordelen voor zichzelf behoudt, verhoogd. Aan de grondslag van het voorstel ligt dus een streven naar billijkheid. Daarom wil het voorstel de verdeling door tussenkomst van het Gemeentefonds vermijden, hoewel de Minister die wijze van verdeling wil toepassen wanneer hij de opbrengst van de belasting op de meerwaarde van de onroerende goederen aan de gemeenten zal overdragen.

In de geest van het voorstel is de overheveling van het bestuur van het kadaster van een ministerie naar een ander geen belangrijk bezwaar (1).

Volgens een lid is het verlies aan ontvangsten dat uit de goedkeuring van het voorstel zou volgen, het enige geldige bezwaar dat tegen het voorstel kan worden gemaakt.

Dat bezwaar kan worden ondervangen door de staats-subsidies, met name de dotatie van het Gemeentefonds, in dezelfde verhouding te verminderen.

De houding welke dient aangenomen te worden tegenover dit voorstel, hangt dus uitsluitend af van de positieve of de negatieve resultaten die het kan opleveren. Dienaangaande kan geen twijfel bestaan. Men kan zeggen dat men rechtvaardig te werk gaat door aan de gemeenten eigen geldmiddelen ter hand te stellen en dat zulks tevens een stap is in de richting van het herstel van de gemeentelijke autonomie.

Een lid constateert dat de financiële toestand van de gemeenten er niet op verbeterd is, ondanks de inspanningen van de opeenvolgende regeringen om de gemeenten ter hulp te komen.

De Minister van Binnenlandse Zaken is het niet eens met die pessimistische visie en brengt vervolgens kritiek uit op het voorstel. Hij merkt op :

- dat de evolutie van de sinds 1963 ter beschikking van de gemeenten gestelde dotaties reeds een eerste stap betekent in de richting van de sanering van de financiële toestand der gemeenten;
- dat de stijging van ontvangsten die voortvloeit uit de wet van 16 maart 1964, zelfs groter is dan de progressieve stijging welke de heer Bracops in zijn voorstel n° 72/1 van 1965-1966 in het vooruitzicht gesteld had;
- dat de gemeenten in 1963 in totaal 8.444 miljoen ontvangen hebben;
- dat de wet van 16 maart 1964 betreffende het Gemeentefonds de dotatie op 8.960 miljoen heeft vastgesteld. Daarbij dient nog het Speciaal Fonds gevoegd te worden, hetwelk 462 miljoen bedraagt (art. 358 van het W.I.B.), zodat het totaal bedrag 9.422 miljoen belooft;

(1) De werkingskosten van het bestuur van het kadaster kunnen op 375 miljoen frank geraamd worden.

- qu'il était prévu que pendant les années 1965, 1966 et 1967, la dotation du Fonds des Communes serait majorée de 5 % par rapport à une dotation initiale fixée à 9 milliards;
- qu'en 1965, les communes ont reçu : la dotation du Fonds des Communes (9 450 millions), une aide extraordinaire pour apurer les déficits des exercices 1965 et antérieurs (300 millions), un crédit spécial destiné à compenser notamment les charges résultant de la suppression du privilège d'exonération en matière de taxes de transmission (230 millions) et la dotation du Fonds spécial (518 millions), soit un total de 10 498 millions;
- qu'en 1966, le total octroyé aux communes atteint 11 210 millions se décomposant ainsi : dotation du Fonds des Communes (9 900 millions), aide extraordinaire de l'Etat en faveur des communes déficitaires (175 millions), crédit spécial concernant l'indemnisation suite à l'application des taxes de transmission (555 millions) et la dotation du Fonds spécial (580 millions);
- que pour l'exercice 1967, la loi du 16 mars 1964 prévoyait une dotation qui ne pouvait être inférieure à 10 350 millions. La déclaration gouvernementale du 23 mars 1966 a fixé cette dotation à 11 025 millions, y compris l'incorporation d'un crédit de 630 millions (600 millions + 5 %) destiné à couvrir les charges imposées aux communes par suite de l'application des taxes de transmission;
- que, conformément à la loi du 16 mars 1964, un arrêté royal du 5 décembre 1966 a fixé à 16,139 % la quotité de certains impôts de l'Etat qui serviront à alimenter la dotation du Fonds des Communes à partir de l'exercice 1967. De cette façon, la dotation atteint, en 1967, 11 024 769 000 francs. A cette dotation de 11 025 millions s'ajoute une aide extraordinaire de l'Etat en faveur des communes à situation obérée, de 300 millions, et la dotation du Fonds spécial de 625 millions, soit un total de 11 950 millions;
- que la progression des recettes est importante puisqu'elles passent de 8 444 millions en 1963 à 11 950 millions en 1967;
- qu'il faut y ajouter le montant des subsides aux communes qui procèdent à l'exécution de certains travaux (installations de natation, etc.).

Certes, ajoute le Ministre, le problème de la situation financière des communes n'est pas encore résolu. Toutefois, il est permis d'affirmer qu'en ce qui concerne l'avenir, cette situation évoluera favorablement :

- parce que les communes profiteront des plus-values que l'Etat réalise en matière de recettes fiscales;
- parce que la répartition se fera avec plus de célérité;
- parce que depuis la mise en vigueur de la loi sur les hôpitaux, le problème des déficits hospitaliers a cessé d'être un problème communal.

En conclusion, le Ministre estime inopportun de remettre en cause la loi de 1964, quitte à reviser, à la lumière de l'expérience, son mécanisme et notamment la classification : certaines communes dont les charges sont comparables à celles des grandes villes devraient être alimentées de la même façon que les grandes villes.

- dat bepaald was dat tijdens de jaren 1965, 1966 en 1967 de dotatie van het Gemeentefonds zou stijgen met 5 % ten opzichte van de oorspronkelijke dotatie welke vastgesteld was op 9 miljard;
- dat de gemeenten in 1965 de volgende bedragen ontvangen hebben : de dotatie van het Gemeentefonds (9 450 miljoen), een buitengewone tegemoetkoming van de Staat om het tekort in 1965 en de voorgaande jaren aan te zuiveren (300 miljoen), een speciaal krediet ter compensatie van de lasten welke voortvloeien uit de opheffing van het voorrecht van de vrijstelling inzake overdrachttaksen (230 miljoen) en de dotatie van het Speciaal Fonds (518 miljoen), d.i. in totaal 10 498 miljoen;
- dat het aan de gemeenten verleende totaal in 1966 een bedrag van 11 210 miljoen bereikte; dat bedrag was onderverdeeld als volgt : dotatie van het Gemeentefonds (9 900 miljoen), buitengewone staatshulp ten voordele van de gemeenten met een tekort (175 miljoen), speciaal krediet ter vergoeding voor de toepassing van de overdrachttaksen (555 miljoen) en dotatie van het Speciaal Fonds (580 miljoen);
- dat de wet van 16 maart 1964 voor het dienstjaar 1967 had voorzien in een dotatie welke niet minder dan 10 350 miljoen mocht belopen. De regeringsverklaring van 23 maart 1966 heeft bedoelde dotatie op 11 025 miljoen vastgesteld, met inbegrip van een krediet van 630 miljoen (600 miljoen + 5 %) bestemd om de lasten te dekken die aan de gemeenten worden opgelegd ingevolge de toepassing van de overdrachttaksen;
- dat een koninklijk besluit van 5 december 1966, overeenkomstig de wet van 16 maart 1964, het deel van sommige rijksbelastingen, die de dotatie van het Gemeentefonds vanaf het dienstjaar 1967 zullen stijven, op 16,139 % heeft vastgesteld. Zodoende zal de dotatie in 1967 11 024 769 000 frank bedragen. Bij die dotatie van 11 025 miljoen komt een buitengewone hulp van de Staat ten voordele van de gemeenten die in een berooide financiële toestand verkeren, ten belope van 300 miljoen, alsmede de dotatie van het Speciaal Fonds ten bedrage van 625 miljoen, dit is in totaal 11 950 miljoen;
- dat de ontvangsten aanzienlijk gestegen zijn en wel van 8 444 miljoen in 1963 tot 11 950 miljoen in 1967;
- dat daaraan nog moet worden toegevoegd het bedrag van de toelagen aan de gemeenten die bepaalde werken uitvoeren (bouw van zwembaden enz.).

Weliswaar, aldus de Minister, is het probleem van de financiële toestand van de gemeenten nog niet geregeld, maar men mag verwachten dat de toestand gunstig zal evolueren :

- omdat de gemeenten voordeel zullen halen uit de hogere belastingontvangsten van de Staat;
- omdat de verdeling sneller zal verlopen;
- omdat sedert het in werking treden van de wet op de ziekenhuizen het probleem van het tekort der verplegingsinrichtingen niet langer een gemeentelijk probleem is.

Tot besluit oordeelt de Minister dat het, in het licht van de ervaring, ongepast is de wet van 1964 in het gedrang te brengen, al moet het mechanisme ervan eventueel worden herzien, en met name de rangschikking : sommige gemeenten met lasten die vergelijkbaar zijn met die van de grote steden zouden in dezelfde mate moeten gesteund worden als de grote steden.

Le Ministre de l'Intérieur combat la proposition de loi en discussion. Il souligne :

- que ses effets profiteront beaucoup moins aux grandes villes qu'aux autres communes;
- que les communes devront supporter les frais de perception;
- que la loi du 14 mars 1964 devrait être révisée;
- que l'équilibre du budget serait en danger, le Trésor perdant 1,070 milliard.

Un membre soulève 3 objections fondamentales :

Tout en poursuivant un but de justice, la proposition porte atteinte au principe de la solidarité. Il ne faut pas perdre de vue que les efforts consentis par certaines communes dans le domaine de l'urbanisme peuvent avoir des répercussions sur les dépenses auxquelles les communes voisines sont de ce fait astreintes.

En second lieu, la proposition entraîne un déséquilibre qui menace le Trésor public.

En troisième lieu, une série de lois existantes devraient normalement être réadaptées. C'est le cas de la loi du 14 mars 1964, de la loi du 20 novembre 1962 portant réforme des impôts sur les revenus, de la loi du 17 mars 1967 fixant la dotation du Fonds des Provinces et des lois autorisant les communes à percevoir une taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques.

Un commissaire suggère d'étaler les effets de la proposition sur plusieurs années.

Un autre membre n'est pas d'accord avec l'argument du Ministre selon lequel le montant de l'aide accordée aux communes dépasse les suggestions faites naguère par M. Bracops. En effet, la proposition de ce dernier date de la session 1964-1965. Si elle était réintroduite aujourd'hui, elle tiendrait compte des charges découlant d'une série de nouvelles décisions que les communes ont été amenées à prendre depuis lors et qui ont grevé lourdement leur situation financière.

Ce commissaire suggère de transmettre la proposition en discussion au groupe de travail chargé de l'étude de l'aménagement du mécanisme de la loi du 14 mars 1964.

Un membre souligne le double caractère de la proposition. Il constate que la mesure proposée porte sur un montant de quelque 600 millions. (Du 1,070 milliard que rapporte à l'Etat l'impôt sur les revenus des propriétés foncières, il faut déduire quelque 230 millions représentant le coût de la perception et 160 millions qui sont restitués aux communes par le canal du Fonds des Communes.)

Dans ces conditions, la proposition est incomplète puisqu'elle ne remédie pas à la situation désastreuse de certaines communes, et équitable parce que la proposition met fin à une injustice.

Avant de pouvoir l'adopter, ce membre estime qu'il faut au préalable résoudre deux problèmes :

1. Comment peut être maintenu le principe de l'imputation du précompte immobilier, si l'on ne veut pas que la proposition porte atteinte aux intérêts des contribuables ?

2. Comment éviter que les communes prennent des mesures particulières qui pourraient s'avérer discriminatoires et à qui confier les travaux d'évaluation et de réévaluation du revenu cadastral ? Selon le membre les communes ne sont pas capables de procéder à cette évaluation.

De Minister van Binnenlandse Zaken bestrijdt het onderwerpelijke wetsvoorstel. Hij onderstreept :

- dat het veel minder aan de grote steden dan aan de andere gemeenten zal ten goede komen;
- dat de gemeenten de inningskosten zullen moeten dragen;
- dat de wet van 14 maart 1964 zou moeten worden herzien;
- dat het evenwicht van de begroting in gevaar zou worden gebracht, daar de Schatkist 1,070 miljard minder zou ontvangen.

Een lid brengt 3 fundamentele bezwaren naar voren :

Het voorstel streeft weliswaar een billijk doel na, doch het maakt inbreuk op het principe van de solidariteit. Er mag niet uit het oog worden verloren dat de door sommige gemeenten inzake stedenbouw geleverde inspanning een terugslag kan hebben op de uitgaven waartoe aangrenzende gemeenten zich daardoor genoopt zien.

Vervolgens houdt het voorstel het gevaar in dat de toestand van de Schatkist wordt bedreigd.

Ten derde zou, normaal gesproken, een reeks bestaande wetten moeten aangepast worden. Dit is het geval met de wet van 14 maart 1964, met de wet van 20 november 1962 houdende hervorming van de inkomstenbelastingen, met de wet van 17 maart 1967 houdende vaststelling van de dotatie van het Fonds der Provinciën en met de wetten waarbij de gemeenten gemachtigd worden gemeentelijke opcentiemen te heffen op de personenbelasting.

Een lid stelt voor de uitwerking van het voorstel over verscheidene jaren te spreiden.

Een ander lid is het niet eens met het argument van de Minister volgens hetwelk het bedrag van de aan de gemeenten verleende hulp hoger ligt dan dat van de indertijd door de heer Bracops gedane suggesties. Het voorstel van dit laatste dateert immers van de zitting 1964-1965. Zo het thans opnieuw ingediend werd, zou het rekening houden met de lasten die voortvloeien uit een reeks nieuwe beslissingen welke de gemeenten sindsdien hebben moeten treffen en welke hun financiële toestand ten eerste bezwaard hebben.

Dit lid doet de suggestie het onderhavige voorstel voor te leggen aan de werkgroep die belast is met de studie van de aanpassing van het mechanisme van de wet van 14 maart 1964.

Een lid wijst op het dubbele karakter van het voorstel. Hij constateert dat de voorgestelde maatregel betrekking heeft op een bedrag van ongeveer 600 miljoen. (Van de 1,070 miljard die de belasting op de inkomsten uit onroerende goederen aan de Staat opbrengt, dient zowat 230 miljoen te worden afgetrokken voor inningskosten en 160 miljoen die aan de gemeenten teruggestort worden via het Gemeentefonds.)

Derhalve is het voorstel onvolledig, vermits het de katasrofale toestand van sommige gemeenten niet zal verhelpen, en billijk omdat het een einde maakt aan een onrechtvaardige toestand.

Vooraleer hij het kan goedkeuren, dienen volgens dit lid twee vraagstukken te worden opgelost :

1. Hoe kan het beginsel van de aantekening van de onroerende voorheffing gehandhaafd worden, zo men niet wil dat het voorstel de belangen van de belastingplichtigen zou schaden ?

2. Hoe kan worden vermeden dat de gemeenten bijzondere maatregelen nemen, die discriminatoir zouden kunnen blijken te zijn, en aan wie moeten de werkzaamheden in verband met de raming en de herschatting van het kadastrale inkomen worden toevertrouwd ? Volgens het lid zijn de gemeenten niet in staat om die raming uit te voeren.

Un commissaire estime que le montant de 600 millions mis en jeu par la proposition ne compensera pas les inconvénients administratifs et techniques.

Si le Gouvernement répartit avec plus de célérité les quotes-parts dues aux communes, celles-ci devront moins recourir aux emprunts. Elles réaliseront de la sorte un bénéfice qui dépassera de loin les 600 millions dont il est question.

*
**

L'article premier a été repoussé par 11 voix contre 4 et 2 abstentions.

Le Rapporteur,
A. PARISIS.

Le Président,
J.-J. MERLOT.

Een lid meent dat het bedrag van 600 miljoen waarop het voorstel betrekking heeft, de administratieve en technische moeilijkheden niet zal compenseren.

Indien de Regering het aan de gemeenten verschuldigde aandeel spoediger verdeelt, zullen deze minder hun toevlucht moeten nemen tot leningen. Zodoende zullen zij een winst maken, welke ver boven die 600 miljoen zal liggen.

*
**

Artikel 1 wordt verworpen met 11 tegen 4 stemmen en 2 onthoudingen.

De Verslaggever,
A. PARISIS.

De Voorzitter,
J.-J. MERLOT.