

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1981-1982

25 MARS 1982

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

EXPOSE DES MOTIFS

Le nouvel article 110 de la Constitution dispose, en son § 3, alinéa 3, que la loi peut supprimer en tout ou en partie les impositions provinciales.

Usant de cette faculté, le législateur a, dans l'article 16, § 1^{er}, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, prévu que : « A partir du 1^{er} janvier 1982, les provinces ne peuvent plus établir ni percevoir des impositions. A partir de cette date, les ressources fiscales seront remplacées annuellement pour chaque province par des ressources de remplacement, et ce, pour un même montant que le produit de leurs impôts pour l'année 1981; ce montant sera adapté annuellement à l'évolution de l'indice moyen des prix à la consommation de l'année précédente. »

Il est à noter que, sur base des budgets initiaux pour 1981, le montant total des recettes fiscales des provinces s'élevait à 9 900 000 000 de francs environ, mais que, par suite des majorations de certains taux et de l'établissement de nouvelles impositions intervenues au cours de l'année 1981, le montant total des recettes fiscales des provinces pour 1981 approchera les 11 milliards de francs.

Selon l'article 16, § 2, de la loi du 9 août 1980 précitée, une loi, créant les ressources de remplacement dont il vient d'être question, devait être votée avant le 31 juillet 1981. A défaut de cette loi, le § 3 du même article 16 prévoit que les règlements provinciaux existants sont, de plein droit, prorogés d'un an à compter du 1^{er} janvier 1982.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1981-1982

25 MAART 1982

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

MEMORIE VAN TOELICHTING

Het nieuw artikel 110 van de Grondwet bepaalt in § 3, derde lid, dat de wet de provinciebelastingen geheel of gedeeltelijk kan afschaffen.

Van dat recht gebruik makend stelt de wetgever in artikel 16, § 1, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen : « Van 1 januari 1982 af kunnen de provincies geen belastingen meer vestigen, noch heffen. Van deze datum af zal het inkomen uit belastingen voor elke provincie jaarlijks vervangen worden door andere inkomensbronnen en dit voor een zelfde bedrag als de opbrengst van hun belastingen in het jaar 1981; dit bedrag zal jaarlijks worden aangepast aan de evolutie van de gemiddelde index der consumptieprijzen voor het voorgaande jaar. »

Aan te stippen valt dat op grond van de oorspronkelijke begrotingen voor 1981 het totaal bedrag der provinciale belastingontvangsten ongeveer 9 900 000 000 frank beliep, maar dat, ingevolge de verhogingen van sommige voeten en de vestiging van nieuwe belastingen in de loop van het jaar 1981, het totaal bedrag van de provinciale belastingontvangsten 11 miljard zal benaderen.

Luidens artikel 16, § 2, van voormelde wet van 9 augustus 1980 moest een wet tot invoering van de vervangingsinkomens, als vorenbedoeld, vóór 31 juli 1981 worden aangenomen. In § 3 van hetzelfde artikel 16 is gesteld dat bij ontstentenis van die wet de bestaande provinciale reglementen verlengd worden met één jaar te rekenen van 1 januari 1982.

Si la loi a réglé le problème des recettes fiscales des provinces pour l'année 1982, on se trouve, à partir du 1^{er} janvier 1983, devant un vide juridique du fait que l'article 16, § 3, de la loi du 9 août 1980, se borne à ajouter, *in fine* : « Avant la fin de cette année (1982), la loi créera les ressources de remplacement visées au § 1^{er} » et que la loi n'a rien prévu pour le cas où la loi créant les ressources de remplacement ne serait pas votée au 31 décembre 1982.

Comme il n'est pas envisagé actuellement de modifier le statut des provinces, se pose le problème de leurs recettes.

Différentes solutions peuvent être envisagées :

A. Dotation prélevée sur les ressources générales du Trésor

Pour l'année 1983, le montant total de cette dotation serait égal au produit des impôts provinciaux pour l'année 1981 (près de 11 milliards de francs), à majorer suivant l'évolution de l'indice moyen des prix à la consommation de l'année 1982 (art. 16, § 1^{er}, de la loi du 9 août 1980).

Dans la situation extrêmement difficile que connaissent actuellement les finances de l'Etat, il est exclu que celui-ci puisse ajouter annuellement à ses dépenses un crédit d'une telle hauteur, sans recettes équivalentes supplémentaires.

B. Reprise de la fiscalité provinciale par l'Etat

La fiscalité provinciale pourrait être reprise par l'Etat.

Celui-ci opérerait ensuite la redistribution du produit aux provinces au prorata de leurs recettes fiscales de 1981, indexées conformément à l'article 16, § 1^{er}.

Toutefois, du fait que les taux devraient être uniformisés pour tout le territoire national, cette reprise ne pourrait être réalisée sans qu'il y ait aggravation de la charge fiscale dans les provinces où, actuellement, les taux des impositions sont les moins élevés.

Il suffit de prendre comme exemples les derniers taux des centimes additionnels au précompte immobilier établis par les provinces pour 1981.

Ces centimes additionnels représentent l'imposition provinciale la plus importante, puisqu'ils correspondent à environ 75 p.c. du total des recettes fiscales.

Anvers	142 centimes
Limbourg	410 centimes
Flandre orientale	136 centimes
Flandre occidentale	309 centimes
Brabant	334 centimes

Waar de wet het probleem van de fiscale ontvangsten van de provincies voor het jaar 1982 heeft geregeld, komt men, vanaf 1 januari 1983 echter voor een juridisch vacuüm te staan, daar in artikel 16, § 3, van de wet van 9 augustus 1980, *in fine* louter is gesteld : « Vóór het einde van dat jaar (1982) voorziet de wet in de vervanging door andere inkomensbronnen zoals bedoeld in § 1 » en de wet niets bepaald heeft voor het geval de wet tot invoering van de vervangingsinkomens niet vóór 31 december 1982 mocht zijn aangenomen.

Daar vooralsnog niet gedacht wordt aan de wijziging van het statuut van de provincies rijst het probleem van hun ontvangsten.

Verschillende oplossingen kunnen worden overwogen :

A. Dotatie opgenomen van de algemene inkomens van de Schatkist

Voor het jaar 1983 zou het totaal bedrag van die dotatie gelijk zijn aan de opbrengst van de provinciebelastingen voor het jaar 1981 (nagenoeg 11 miljard frank) te verhogen volgens de evolutie van het gemiddeld indexcijfer der consumptieprijzen van het jaar 1982 (art. 16, § 1, van de wet van 9 augustus 1980).

In de zeer moeilijke toestand waarin de Rijksfinanciën thans verkeren, is het uitgesloten dat de Staat jaarlijks aan zijn uitgaven een dergelijk hoog krediet toevoegt, zonder gelijkwaardige bijkomende ontvangsten.

B. Overname van de provinciale fiscaliteit door de Staat

De provinciale fiscaliteit zou door de Staat kunnen worden overgenomen.

Deze zou vervolgens de opbrengst omslaan over de provincies, naar rata van hun fiscale ontvangsten van 1981, geïndexeerd overeenkomstig artikel 16, § 1.

Daar echter de belastingvoeten voor het gehele grondgebied eenvormig zouden moeten worden gemaakt, zou die overname niet kunnen geschieden zonder verzwarende van de fiscale last in de provincies waar thans de belastingpercentages het laagst liggen.

Volstaan kan worden met het voorbeeld van de jongste provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing voor 1981.

Die opcentiemen vormen de belangrijkste provinciebelasting, vermits zij overeenstemmen met ongeveer 75 pct. van het totaal der fiscale ontvangsten.

Antwerpen	142 opcentiemen
Limburg	410 opcentiemen
Oost-Vlaanderen	136 opcentiemen
West-Vlaanderen	309 opcentiemen
Brabant	334 opcentiemen

Hainaut	1 100 centimes
Liège	750 centimes
Luxembourg	565 centimes
Namur	670 centimes

Les différences de taux entre provinces sont importantes, notamment entre les provinces flamandes et les provinces wallonnes.

Si l'Etat reprenait cet impôt à son compte, il devrait niveler les taux des centimes additionnels à un nombre identique pour tout le pays, ce qui aurait comme conséquence de transférer de la Flandre vers la Wallonie un montant très important de leur produit.

Cette disparité se retrouve au niveau des recettes fiscales globales. D'après les budgets provinciaux initiaux pour 1981, sur un total général de taxes provinciales de 9 899 856 000 francs, les provinces flamandes percevaient 2 936 254 000 francs, les provinces wallonnes 4 735 562 000 francs et la province de Brabant 2 228 040 000 francs.

On voit immédiatement que la pression fiscale par habitant est beaucoup plus forte en Wallonie qu'en Flandre.

En conséquence, le transfert de toute la fiscalité provinciale au niveau de l'Etat central ne semble pas acceptable.

C. Reprise de la fiscalité provinciale par les Régions et Communautés

Les ressources de remplacement pourraient être obtenues par des prélèvements :

— sur les dotations des Communautés et (ou) des Régions;

— sur les ristournes allouées aux Communautés et (ou) aux Régions sur les impôts et perceptions visés à l'article 10 de la loi du 9 août 1980.

A titre de compensation, la fiscalité provinciale serait transférée au pouvoir dont les recettes seraient frappées d'un prélèvement.

L'uniformisation des taxes provinciales et particulièrement des centimes additionnels au précompte immobilier serait plus acceptable au niveau régional qu'au niveau national. En effet, le nombre des centimes additionnels s'échelonne de 136 à 410 pour les provinces flamandes et de 565 à 1 100 pour les provinces wallonnes.

Cependant, cette uniformisation provoquerait également une aggravation de la charge fiscale dans les provinces où le taux des impositions est actuellement le moins élevé.

De plus, tant que la Région bruxelloise n'est pas créée par la loi, il est impossible de transférer aux Régions et (ou) aux Communautés le pouvoir fiscal de la province de Brabant :

Henegouwen	1 100 opcentiemen
Luik	750 opcentiemen
Luxemburg	565 opcentiemen
Namen	670 opcentiemen

De percentageverschillen tussen de provincies zijn aanzienlijk en vooral dan tussen de Vlaamse en Waalse provincies.

Als de Staat die belasting voor zijn rekening mocht nemen, zou hij het aantal opcentiemen voor het ganse land op een gelijk niveau moeten brengen, wat tot gevolg zou hebben dat een zeer groot gedeelte van de opbrengst ervan van Vlaanderen naar Wallonië zou worden overgeheveld.

Deze ongelijkheid komt tot uiting op het niveau van de totale fiscale ontvangsten. Volgens de oorspronkelijke begrotingen voor 1981, en op een algemeen totaal aan provinciebelastingen van 9 899 856 000 frank hebben de Vlaamse provincies geheven 2 936 254 000 frank, de Waalse provincies 4 735 562 000 frank en de provincie Brabant 2 228 040 000 frank.

De fiscale druk per inwoner is dus veel groter in Wallonië dan in Vlaanderen.

De overname door de Centrale Staat van de gehele provinciale fiscaliteit blijkt derhalve niet aannemelijk.

C. Overname van de provinciale fiscaliteit door de Gewesten en Gemeenschappen

De vervangingsinkomens zouden kunnen bekomen worden door opnemingen van :

— de dotaties van de Gemeenschappen en (of) van de Gewesten;

— de ristorno's verleend aan de Gemeenschappen en (of) aan de Gewesten op de belastingen en heffingen bedoeld in artikel 10 van de wet van 9 augustus 1980.

Als compensatie zou de provinciale fiscaliteit overgedragen worden aan de overheid van wier ontvangsten een opname zou worden verricht.

Het éénvormig maken van de provinciebelastingen en inzonderheid van de opcentiemen op de onroerende voorheffing, zou op gewestelijk niveau meer aanneembaar zijn dan op nationaal niveau. Het is immers zo dat het aantal opcentiemen gaat van 136 tot 410 voor de Vlaamse provincies en van 565 tot 1 100 voor de Waalse provincies.

Zulks zou echter eveneens leiden tot een verzwaring van de fiscale last in de provincies waar de belastingvoet thans het laagst is.

Bovendien is het, zolang het Brussels Gewest niet bij de wet is opgericht, niet mogelijk de belastingbevoegdheid van de provincie Brabant aan de Gewesten en/of aan de Gemeen-

une partie de celle-ci (arrondissement de Nivelles) est rattachée à la Région wallonne, une autre partie (arrondissements de Louvain et de Hal-Vilvorde) à la Région flamande. Pour la partie centrale, formée des 19 communes bruxelloises, la loi de réformes institutionnelles n'a rien prévu.

D. Prorogation des règlements provinciaux de 1981 pour les années 1983 et ultérieures

Cette solution nécessiterait également une modification de l'article 16 de la loi du 9 août 1980, dont le § 3 ne prévoit la prorogation d'office des règlements que pour l'année 1982.

Une nouvelle prorogation de ces règlements aurait pour effet, ceux-ci ne pouvant être modifiés, de lier les recettes fiscales des provinces à la seule évolution des bases d'imposition, ce qui serait insuffisant pour couvrir l'accroissement des dépenses provinciales.

De plus, il ne semble pas souhaitable de priver, pour plus d'une année, le conseil provincial d'une de ses prérogatives les plus importantes, c'est-à-dire le choix des matières fiscales et des taux d'imposition.

E. Rétablissement de la fiscalité provinciale

Les solutions précédentes ne pouvant être retenues, seul le rétablissement de la fiscalité provinciale permettrait de régler le problème des recettes provinciales.

Pour l'année 1982 ne se pose aucun problème : en effet, de par le simple fait qu'aucune loi créant des ressources de remplacement n'a été adoptée avant le 31 juillet 1981, les règlements fiscaux en vigueur à cette date ont été prorogés d'office d'un an, à partir du 1^{er} janvier 1982.

Il importe de régler rapidement le problème pour 1983 et les années ultérieures.

En effet, chaque année, les conseils provinciaux se réunissent de plein droit, en session ordinaire, dès le 1^{er} octobre (art. 44 de la loi provinciale) et votent notamment les budgets et les règlements fiscaux pour l'année suivante (art. 66 de la loi provinciale).

Les services provinciaux doivent, dès lors, savoir suffisamment à l'avance, à quoi s'en tenir pour l'année 1983, afin de pouvoir préparer les projets de résolutions à soumettre aux conseils provinciaux lors de la session d'octobre 1982.

La situation devrait donc être clarifiée dans les meilleurs délais.

Le projet tend à abroger l'article 16 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles et à rétablir par conséquent la fiscalité provinciale.

schappen over te dragen : een deel van die provincie (arrondissement Nijvel) is bij het Waalse Gewest ingedeeld, een ander (arrondissementen Leuven en Halle-Vilvoorde) bij het Vlaamse Gewest. Voor het centrale deel, bestaande uit de 19 Brusselse gemeenten, heeft de wet tot hervorming der instellingen, niets bepaald.

D. Verlenging van de provinciale reglementen van 1981 voor 1983 en volgende jaren

Deze oplossing zou eveneens een wijziging vergen van artikel 16 van de wet van 9 augustus 1980, waarvan § 3 slechts de ambrshalve verlenging van de reglementen voor het jaar 1982 bepaalt.

Daar die reglementen niet mogen gewijzigd worden zou een nieuwe verlenging ervan tot gevolg hebben, dat de fiscale ontvangsten van de provincies alleen gekoppeld worden aan de evolutie van de belastinggrondslagen, wat ontoereikend zou zijn om aan de toeneming van de provinciale uitgaven het hoofd te bieden.

Voorts lijkt het niet wenselijk de provincieraad gedurende meer dan een jaar van één van zijn belangrijkste prerogatieven te beroven, met name de keuze van de belastingobjecten en het vaststellen van de belastingbedragen en -percentages.

E. Wederinvoering van de provinciale fiscaliteit

Daar de vorenvermelde oplossingen niet te verwezenlijken zijn, zou alleen de wederinvoering van de provinciale fiscaliteit een regeling van het probleem van de provinciale ontvangsten mogelijk maken.

Voor het jaar 1982 stellen zich geen problemen : daar inderdaad geen wet tot invoering van vervangingsinkomens vóór 31 juli 1981 werd aangenomen, werden de op deze datum bestaande fiscale reglementen van rechtswege verlengd met één jaar te rekenen van 1 januari 1982.

Het probleem dient echter voor 1983 en volgende jaren geregeld te worden.

Inderdaad, ieder jaar komen de provincieraden van rechtswege in gewone vergadering bijeen vanaf 1 oktober (art. 44 van de provinciewet) en stemmen zij o.m. over de begrotingen en belastingverordeningen van het volgend jaar (art. 66 van de provinciewet).

De provinciediensten moeten derhalve lang genoeg vooraf weten waaraan zij zich voor het jaar 1983 moeten houden, ten einde de aan de provincieraden tijdens de zitting van oktober 1982 voor te leggen ontwerpen van beslissingen te kunnen voorbereiden.

De toestand zou dus zo snel mogelijk duidelijk moeten zijn.

Het ontwerp strekt tot opheffing van artikel 16 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en, bijgevolg, tot herstel van de provinciale fiscaliteit.

Nous nous permettons, Mesdames, Messieurs, d'insister auprès des Chambres législatives afin qu'elles réservent à l'examen et à la discussion du présent projet de loi, le bénéfice de l'urgence.

Le Premier Ministre,

W. MARTENS.

*Le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et
des Réformes Institutionnelles,*

J. GOL.

*Le Vice-Premier Ministre et
Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique,*

Ch.-F. NOTHOMB.

*Le Ministre des Affaires sociales et
des Réformes Institutionnelles,*

J.-L. DEHAENE.

Wij veroorloven ons, Mevrouwen, Mijne Heren, bij de Wetgevende Kamers aan te dringen op bekwame spoed bij het onderzoek en de behandeling van bijgaand ontwerp van wet.

De Eerste Minister,

W. MARTENS.

*De Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en
Institutionele Hervormingen,*

J. GOL.

*De Vice-Eerste Minister en
Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt,*

Ch.-F. NOTHOMB.

*De Minister van Sociale Zaken en
Institutionele Hervormingen,*

J.-L. DEHAENE.

PROJET DE LOI

BAUDOUIN,
Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Premier Ministre, de Notre Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles, de Notre Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, de Notre Ministre des Affaires sociales et des Réformes institutionnelles et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Premier Ministre, Notre Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles, Notre Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, Notre Ministre des Affaires sociales et des Réformes institutionnelles sont chargés de présenter en Notre nom, aux Chambres législatives, le projet de loi dont le texte suit :

ARTICLE UNIQUE

L'article 16 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles est abrogé.

Donné à Bruxelles, le 25 mars 1982.

Par le Roi :
BAUDOUIN.

Le Premier Ministre,
W. MARTENS.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et des Réformes Institutionnelles,

J. GOL.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique,

CH.-F. NOTHOMB.

Le Ministre des Affaires sociales et des Réformes Institutionnelles,

J.-L. DEHAENE.

ONTWERP VAN WET

BOUDEWIJN,
Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, ONZE GROET.

Op de voordracht van Onze Eerste Minister, Onze Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Institutionele Hervormingen, Onze Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt, Onze Minister van Sociale Zaken en Institutionele Hervormingen en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Eerste Minister, Onze Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Institutionele Hervormingen, Onze Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt, Onze Minister van Sociale Zaken en Institutionele Hervormingen zijn belast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het voorwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

ENIG ARTIKEL

Artikel 16 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt opgeheven.

Gegeven te Brussel, 25 maart 1982.

Van Koningswege :
BOUDEWIJN.

De Eerste Minister,
W. MARTENS.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Institutionele Hervormingen,

J. GOL.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt,

CH.-F. NOTHOMB.

De Minister van Sociale Zaken en Institutionele Hervormingen,

J.-L. DEHAENE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 17 mars 1982, d'une demande d'avis, *dans un délai ne dépassant pas trois jours*, sur un projet de loi « abrogeant l'article 16 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles », a donné le 22 mars 1982 l'avis suivant :

Le projet n'appelle pas d'observation.

La chambre était composée de :

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
H. ROUSSEAU et Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
P. DE VISSCHER et F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier assumé.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par M. Cl. ROUSSEAU, auditeur.

Le Greffier,
M. VAN GERREWEY.

Le Président,
P. TAPIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 17e maart 1982 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken, verzocht hem, *binnen een termijn van ten hoogste drie dagen*, van advies te dienen over een ontwerp van wet « tot opheffing van artikel 16 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen », heeft de 22e maart 1982 het volgend advies gegeven :

Bij het ontwerp zijn geen opmerkingen te maken.

De kamer was samengesteld uit :

De Heren : P. TAPIE, kamervoorzitter,
H. ROUSSEAU en Ch. HUBERLANT, staatsraden,
P. DE VISSCHER en F. RIGAUX, assessoren van de afdeling wetgeving,

Mevrouw : M. VAN GERREWEY, toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de heer Cl. ROUSSEAU, auditeur.

De Griffier,
M. VAN GERREWEY.

De Voorzitter,
P. TAPIE.