

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1981-1982

13 MAI 1982

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

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION ET
DES REFORMES DES INSTITUTIONS
PAR M. DE BONDT**

La Commission a consacré ses deux réunions des 31 mars et 22 avril 1982 à l'examen du présent projet.

Au préalable, un membre a demandé quelles sont les intentions du Gouvernement quant à la réforme des provinces. Ce n'est qu'une fois informé de ces intentions que l'intervenant pourra situer le projet dans son véritable contexte.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique commente brièvement la disposition proposée. Se référant à l'exposé des motifs, il constate que, quelle que soit l'hypothèse de travail dans laquelle on se place, il sera impossible de résoudre à bref délai les problèmes suscités par l'article 16 de la loi du 9 août 1980 tel qu'il est actuellement libellé. Le Ministre entend éviter un vide juridi-

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Leemans, président; André, Bascour, Boel, Cooreman, Dehousse, Egelméers, Gijs, Goossens, Mmes Herman-Michielsens, Pétry, MM. Poulet, Uyttendaele, Vandenhaute, Van der Elst, Van In, Wathelet et De Bondt, rapporteur.

Membres suppléants : M. Chabert, Mme De Pauw-Deveene, MM. De Seranno, Edg. Peetermans, Mme Remy-Oger, M. Seeuws, Mme Staels-Dompas et M. Vandezande.

R. A 12409

Voir :

Document du Sénat :

179 (1981-1982) : N° 1 : Projet de loi.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1981-1982

13 MEI 1982

Ontwerp van wet tot opheffing 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
DE HERVORMING DER INSTELLINGEN
UITGEBRACHT DOOR DE HEER DE BONDT**

De Commissie heeft twee vergaderingen aan de bespreking en afhandeling van dit ontwerp gewijd, en wel op 31 maart en 22 april 1982.

Vooraf wenst een lid te vernemen wat de intenties zijn van de Regering in verband met de hervorming van de provincies. Slechts dan zal het lid in staat zijn het voorgelegde ontwerp te situeren.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt licht het ontwerp kort toe. Hij verwijst naar de memorie van toelichting. Hij stelt vast dat, welke werkhypothese men ook hanteert, men op korte termijn geen oplossing kan vinden voor de problematiek opgeroepen door de huidige redactie van artikel 16 van de wet van 9 augustus 1980. Hij wenst geen juridische leemte te

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Leemans, voorzitter; André, Bascour, Boel, Cooreman, Dehousse, Egelméers, Gijs, Goossens, Mevrn. Herman-Michielsens, Pétry, de heren Poulet, Uyttendaele, Vandenhaute, Van der Elst, Van In, Wathelet en De Bondt, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heer Chabert, Mevr. De Pauw-Deveene, de heren De Seranno, Edg. Peetermans, Mevr. Remy-Oger, de heer Seeuws, Mevr. Staels-Dompas en de heer Vandezande.

R. A 12409

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

179 (1981-1982) : N° 1 : Ontwerp van wet.

que. Au cas où une solution efficace serait trouvée, l'abrogation de l'article 16 n'empêchera ni le Gouvernement ni le Parlement de légiférer, comme le prévoit le texte actuel de cet article.

Il s'ensuit un échange de vues auquel prennent part plusieurs membres qui s'inquiètent du fait que l'abrogation de l'article 16 remettrait en question la régionalisation à peine entamée, et même qu'une telle décision serait ressentie comme un démantèlement de celle-ci. Un commissaire estime d'ailleurs qu'il n'est nul besoin de légiférer puisqu'en s'en tenant à l'article existant, on restera en toute légalité jusqu'au 1^{er} janvier 1983. Ce point de vue est appuyé par un autre membre, qui ajoute qu'il faut éviter le maintien d'une fiscalité à quatre niveaux différents. Un autre commissaire est d'avis que le projet porte à craindre que le Gouvernement ne propose demain de nouvelles mesures, en conséquence de la modification d'autres articles, ce qui restreindrait encore davantage les ressources modestes, déjà insuffisantes, dont disposent les Communautés et les Régions.

Un membre rappelle une fois de plus quelles étaient les idées qui prévalaient au sein du Gouvernement lors de l'élaboration des lois des 8 et 9 août 1980. Qu'en est-il resté pour ce qui est de la réforme des provinces ?

Un autre membre aimerait pouvoir s'accorder un bref délai de réflexion sur le projet. Il croit que d'autres solutions sont possibles et songe notamment à une prorogation du délai prévu au § 3 de l'article 16 actuel. Le régime fiscal en vigueur serait maintenu pour la durée de cette prorogation et, en attendant, on élaborerait une solution quant au fond. L'intervenant dépose un amendement en ce sens. Répondant à une remarque d'un autre commissaire, il émet l'avis que l'attribution de ressources aux Communautés et aux Régions est un problème tout différent, qu'il n'y a pas lieu de débattre à propos du présent projet.

Plusieurs membres reconnaissent qu'un problème se pose, mais regrettent qu'il faille déjà apporter des modifications aux lois de réformes institutionnelles. Ils sont d'avis qu'il conviendrait de proroger le régime provisoire, par exemple jusqu'en 1985. Pour sa part, un commissaire estime d'ailleurs que l'on devrait étudier de près l'incidence de l'abrogation éventuelle de l'article 16 de la loi ordinaire sur la loi spéciale.

Un membre s'étonne des observations formulées par certains de ses collègues. Il n'est personne, déclare-t-il, qui ne se rende compte du fait que le texte actuel de l'article 16 sera bientôt une source de difficultés. Et c'est ce qui l'amène à affirmer que, manifestement, ce fut une erreur de prévoir des délais comme audit article 16. Pour l'intervenant, il ne saurait être question de démanteler la régionalisation en quoi que ce soit. Mais il faut se demander quelle est la meilleure méthode à suivre. Pourquoi n'envisagerait-on pas d'appliquer celle qui avait été préconisée dans la proposition de loi n° 71, retirée par son auteur à la suite du dépôt par le Gouvernement du projet à l'examen ?

zien ontstaan. De opheffing van artikel 16 verhindert noch de Regering noch het Parlement om, van zodra een werkzame oplossing zou zijn gevonden, een wet te maken zoals aangekondigd in het huidige artikel 16.

Daarna ontwikkelt zich een gedachtenwisseling waaraan verschillende leden deelnemen en hun zorg uitspreken over het feit dat de schrapping van artikel 16 de pas ingezette gewestvorming op losse schroeven zet, en zelfs dat dit als een afbraak van de regionalisering wordt gevoeld. Een lid meent trouwens dat er geen noodzaak is om te legiferen omdat op basis van het bestaande artikel men in de volstrekte wettelijkheid blijft tot 1 januari 1983. Deze zienswijze wordt door een ander lid bijgevalen, dat hieraan toevoegt te willen vermijden dat er vier onderscheiden niveaus van fiscaliteit zouden blijven bestaan. Een ander lid meent dat het ontwerp doet vrezen dat de Regering morgen nieuwe maatregelen zal voorstellen, middels wijziging van andere artikelen, waardoor de bescheiden en ontoereikende middelen van de Gemeenschappen en Gewesten nog verder worden beknot.

Een lid herinnert nog eens aan de opvattingen die in de schoot van de Regering bestonden toen de wetten van 8 en 9 augustus 1980 werden voorbereid. Wat is met betrekking tot de hervorming van de provincies daarvan overgebleven ?

Een lid verlangt ter zake het ontwerp, zichzelf een korte reflexietijd te willen gunnen. Het komt het lid voor dat andere oplossingen mogelijk zijn. Hij denkt aan het verlengen van de termijn zoals bedoeld in de huidige § 3 van artikel 16. Voor die ruimere periode zouden de bestaande fiscale regelingen blijven gelden en inmiddels zou men een oplossing ten gronde uitwerken. Hij dient daartoe een amendement in. In antwoord op een bedenking van een lid meent dit lid dat de middelenverschaffing aan de Gemeenschappen en Gewesten een wezenlijk ander debat is en hier niet dient gevoerd te worden.

Verschillende leden betreuren, nadat ze erkennen dat er een probleem rijst, dat zo kort na de afkondiging van de wetten tot hervorming van de instellingen, er reeds wijzigingen dienen aangebracht te worden. Zij zijn van oordeel dat een verlenging van de tussentijdse regeling, tot bijvoorbeeld 1985, aanbeveling zou verdienen. Overigens meent een lid dat de weerslag van de eventuele schrapping van dit artikel 16 uit de gewone wet op de bijzondere wet nauwkeurig moet worden nagegaan.

Een lid geeft uiting aan zijn verwondering over de door sommige leden geuite opmerkingen. Het meent dat iedereen inziet dat met de huidige tekst van artikel 16 er binnenkort moeilijkheden oprijzen. Dit brengt hem ertoe te stellen dat het opnemen van vervalddagen van het type als vervat in artikel 16 een slechte werkmethode blijkt te zijn. Het meent dat er geen sprake van kan zijn de regionalisering ook maar in het minst af te bouwen. De vraag die zich dan stelt is te weten welke wijze van werken de beste is. Kan er niet gedacht worden aan een werkwijze, zoals vervat in het wetsvoorstel 71, dat naar aanleiding van dit regeringsontwerp door de auteur werd ingetrokken ?

Le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique fait observer qu'il est parti de la constatation que ses prédécesseurs n'avaient pu trouver une méthode de répartition au bénéfice des provinces de ressources recueillies par le pouvoir central. Il n'y est pas parvenu lui-même, mais il est de sa responsabilité d'informer les provinces, avec exactitude et à temps, de leur situation, afin qu'elles soient en mesure d'élaborer en connaissance de cause leur budget pour 1983 et de le soumettre aux conseils provinciaux en octobre prochain. Le Ministre déclare que le projet ne vise nullement à engager une réforme fondamentale du statut des provinces; la Commission n'ignore d'ailleurs pas que la déclaration gouvernementale ne prévoit rien en ce sens.

Plusieurs commissaires expriment une fois de plus leur crainte d'un démantèlement de la régionalisation, après quoi un membre dépose un amendement visant à porter à trois ans le délai d'un an actuellement prévu au § 3 de l'article 16.

Un autre membre dépose un amendement tendant certes à maintenir l'article 16, mais moyennant une légère modification du § 3 et l'ajout d'un § 4 pour éviter le vide juridique redouté par le Gouvernement, tout en tenant compte, dans la formulation, de la préoccupation de certains commissaires à l'idée que la régionalisation récemment acquise pourrait être remise en question.

Plusieurs membres estiment que, pour plus de clarté, mieux vaut adopter ce dernier amendement que d'abroger purement et simplement l'article 16 comme le propose le Gouvernement. L'amendement cité en premier lieu est retiré par son auteur, qui marque sa préférence pour l'amendement à l'examen. Un autre membre reprend l'amendement ainsi retiré, faisant valoir que cet amendement maintient l'obligation prévue au § 1^{er} de l'article 16, tout en répondant au souci d'éviter un vide juridique. Ce point de vue est partagé par un autre commissaire qui fait observer qu'en somme, la portée de l'amendement est plutôt psychologique que juridique.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique insiste à nouveau sur le fait que le projet n'entraîne aucun recul de la régionalisation et qu'il n'a pas la moindre incidence sur d'autres articles de la loi ordinaire ni de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Le Gouvernement reste d'avis que la solution la plus adéquate serait d'abroger l'article 16; néanmoins, au cas où l'amendement déposé en dernier lieu serait adopté, il s'inclinera devant cette décision.

La Commission passe alors au vote et rejette par 11 voix contre 6 un amendement tendant à remplacer l'article 16 par la disposition suivante : « A l'article 16, § 3, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, les mots « d'un an » sont remplacés par les mots « trois ans. »

Elle rejette ensuite par 10 voix contre 3 et 3 abstentions l'amendement repris par un membre et rédigé comme suit :

De Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt merkt op dat hij is uitgegaan van de vaststelling dat zijn voorgangers geen methode hebben gevonden om via centrale middelenverschaffing een verdeling naar de provincies toe te ontwerpen. Hij zelf is er ook niet in geslaagd. Het is zijn verantwoordelijkheid tijdig aan de provincies een klare toestand bekend te maken die de provincies moet toelaten op een verantwoorde manier de begroting 1983 voor te bereiden en voor te leggen aan de provincieraden in oktober aanstaande. De Minister stelt dat het niet de bedoeling is een grondige verandering van de provincies aan te vatten; daarover is in de regeringsverklaring, zoals aan de Commissie bekend, niets afgesproken.

Nadat verschillende leden nog eens hun vrees voor het terugdraaien van de regionalisering hebben geuit, dient een lid een amendement in dat ertoe strekt de termijn van één jaar vermeld in § 3 van het huidig artikel 16 tot drie jaar uit te breiden.

Een ander lid dient een amendement in dat tot doel heeft het artikel 16 weliswaar te behouden, maar door een lichte wijziging van § 3 en een toevoeging van § 4 de door de Regering gevreesde juridische leemte uit de weg te gaan, maar tegelijk naar de vorm toe in te spelen op de vrees die sommigen bekommerde in verband met een vermeende afbouw van de recentelijk verworven regionalisatie.

Geplaatst tegenover dit laatste amendement, geven meerderde leden er omwille van de duidelijkheid de voorkeur aan boven de eenvoudige schrapping van het artikel 16, zoals door de Regering voorgesteld. Een lid, indiener van het eerste vermelde amendement, onderstreept dat het thans besproken amendement zijn voorkeur wegdraagt en dat derhalve zijn amendement vervalt. Het wordt daarop door een ander lid overgenomen. Hij argumenteert dat door dit amendement de verplichting opgenomen in § 1 van artikel 16 behouden blijft, maar dat dit wordt gecombineerd met de zorg om een juridische leemte te vermijden. Dit is ook de mening van een ander lid, dat onderstreept dat het amendement tenslotte meer een psychologische dan een juridische betekenis bezit.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt verklaart nog eens uitdrukkelijk dat de regionalisering niet wordt teruggedraaid, en dat er geen terugslag is op andere artikelen van de gewone noch van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Alhoewel de Regering van oordeel blijft dat de schrapping van artikel 16 de meest aangewezen werkwijze zou zijn, zal de Regering, indien het laatst ingediende amendement zou worden aangehouden, zich niet verzetten tegen de goedkeuring ervan.

De Commissie gaat dan tot stemming over. Een amendement, ertoe strekkende artikel 16 te vervangen door wat volgt : « In artikel 16, § 3, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de woorden « met één jaar » vervangen door de woorden « met drie jaar », wordt verworpen met 11 tegen 6 stemmen.

Het amendement dat werd overgenomen en dat luidt als volgt : « Artikel 16 van de gewone wet van 9 augustus 1980

« L'article 16 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 est remplacé par la disposition suivante : « A partir du 1^{er} janvier 1985, les provinces ne peuvent plus établir ni percevoir des impositions. Le remplacement des impositions provinciales par d'autres ressources sera réglé par la loi. »

La Commission rejette également, par 9 voix contre 3 et 5 abstentions, un sous-amendement à cet amendement, aux termes duquel les règles ordinaires relatives à l'exercice de la tutelle par les Exécutifs régionaux resteraient d'application.

Le dernier amendement qui sera adopté par la Commission et dont le texte figure sous l'intitulé « Texte adopté par la Commission », fait l'objet de votes séparés. Les trois premiers paragraphes sont adoptés à l'unanimité et le § 4 par 11 voix contre 6.

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 11 voix contre 6.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 11 membres présents.

Le Rapporteur,
F. DE BONDT

Le Président,
E. LEEMANS.

tot hervorming der instellingen wordt vervangen als volgt : « Van 1 januari 1985 af kunnen de provincies geen belastingen meer vestigen noch heffen. De vervanging van de provinciale belastingen door andere inkomstenbronnen zal bij wet worden geregeld », wordt verworpen met 10 stemmen tegen 3, bij 3 onthoudingen.

Een subamendement op voorgaand amendement en dat ertoe strekt te bepalen dat de genomen regelen inzake de uitoefening der voogdij door de Gewestexecutieven van toepassing blijven, wordt eveneens verworpen met 9 stemmen tegen 3 en 5 onthoudingen.

Het laatste amendement, dat door de Commissie zal worden aanvaard, en waarvan de tekst figureert als « Tekst aangenomen door de Commissie », is het voorwerp van een gesplitste stemming. Over de eerste drie paragrafen wordt gestemd bij eenparigheid, en paragraaf 4 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 6.

Het geheel van het ontwerp wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 6.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 11 aanwezige leden.

De Verslaggever,
F. DE BONDT

De Voorzitter,
E. LEEMANS.

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

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

(Nouvel intitulé)

ARTICLE UNIQUE

L'article 16 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles est remplacé par la disposition suivante :

« § 1^{er}. 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.

§ 2. Le remplacement des impositions provinciales par d'autres ressources telles que visées au § 1^{er} sera réglé par la loi. Cette loi devra être votée avant le 31 juillet 1981.

§ 3. Au cas où la loi visée au § 2 ne serait pas adoptée avant le 31 juillet 1981, les règlements provinciaux existant à ce moment seront prorogés d'un an, à compter du 1^{er} janvier 1982. Avant le 30 juin de cette année, la loi créera les ressources de remplacement visées au § 1^{er}.

§ 4. Au cas où la loi visée à la dernière phrase du § 3 ne serait pas adoptée avant le 30 juin 1982, les provinces pourront à nouveau établir et percevoir des impositions, et ce tant que la loi n'aura pas créé les ressources de remplacement visées au § 1^{er}. »

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

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

(Nieuw opschrift)

ENIG ARTIKEL

Artikel 16 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt vervangen als volgt :

« § 1. 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 eenzelfde 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 van het voorgaande jaar.

§ 2. De vervanging van de provinciale belastingen door andere inkomensbronnen, zoals bedoeld in § 1, zal bij wet worden geregeld. Deze wet moet vóór 31 juli 1981 worden aangenomen.

§ 3. Ingeval de wet bedoeld in § 2 niet wordt aangenomen vóór 31 juli 1981, worden de op dat ogenblik bestaande provinciale reglementen verlengd met één jaar, te rekenen vanaf 1 januari 1982. Vóór 30 juni van dat jaar voorziet de wet in de vervanging door andere inkomensbronnen zoals bedoeld in § 1.

§ 4. Indien vóór 30 juni 1982 geen wet is aangenomen als bedoeld in de laatste zin van § 3, herkrijgen de provincies de bevoegdheid tot het vestigen en heffen van belastingen en dit zolang bij wet niet is voorzien in de vervanging van inkomensbronnen, als bedoeld in § 1. »