

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992 (*)

31 JUILLET 1992

PROPOSITION DE LOI

**rétablissant la constitutionnalité
en cas d'adaptation des taux
d'imposition par arrêté royal**

(Déposée par MM. De Vlieghe
et Defeyt)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'établissement de l'impôt est une des fonctions les plus anciennes et les plus importantes d'un parlement démocratiquement élu. Dès le moyen âge, les institutions qui furent la timide préfiguration de nos assemblées parlementaires exerçaient ce droit, que l'article 110 de notre Constitution réserve expressément au pouvoir législatif.

Mais ce principe pose un problème dans le cas d'impôts qui influent sur le prix des biens. En effet, la procédure législative est longue et, dans le meilleur des cas, il faut plusieurs semaines avant qu'un projet déposé au Parlement soit adopté par les deux Chambres, de sorte qu'au cours de cette période, des comportements anticipatifs peuvent fortement perturber le marché. C'est ainsi que l'on assistera à des achats massifs si les nouvelles mesures ont pour effet d'augmenter les prix et à un arrêt quasi total des ventes si, au contraire, elles induisent une diminution des prix.

Ces effets seront les plus marqués dans le cas de produits qui peuvent être stockés, et surtout dans le cas de produits de luxe dont la demande est extrêmement élastique.

(*) Première session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992 (*)

31 JULI 1992

WETSVOORSTEL

**houdende herstel van de
grondwettelijkheid bij het
aanpassen van belastingtarieven
bij koninklijk besluit**

(Ingediend door de heren De Vlieghe
en Defeyt)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het vastleggen van belastingen door het parlement is een van de oudste en meest fundamentele functies van een democratisch parlement. Reeds de prille voorlopers ervan in de middeleeuwen oefenden al dit recht uit, dat ook in artikel 110 van onze Grondwet uitdrukkelijk aan de wetgevende macht wordt voorbehouden.

Maar dit beginsel stelt een probleem bij belastingen die de prijs van goederen beïnvloeden. De wetgevende procedure vraagt vrij veel tijd : tussen het indienen van een ontwerp en de eindstemming ervan in beide kamers loopt in het gunstigste geval verschillende weken. Tijdens deze periode kunnen zich sterk marktversturende anticipatieve gedragingen voordoen : massale aankopen indien de nieuwe maatregelen de prijs verhogen of een quasi-stilvallen van de verkoop indien ze prijsverlagend zijn.

Deze effecten zijn het sterkst bij produkten die kunnen gehamsterd worden, en vooral bij luxeprodukten waarvan de vraag bijzonder elastisch is.

(*) Eerste zitting van de 48^e zittingsperiode.

C'est pourquoi le législateur a prévu que le Gouvernement peut modifier par arrêté royal les taux d'imposition afférents à une série d'impôts. Il en va notamment ainsi pour la TVA, les accises et la taxe de mise en circulation qui a été instaurée récemment.

Afin de garantir la constitutionnalité, les différentes législations concernées prévoient néanmoins que la modification doit immédiatement être soumise au Parlement. Chacun des articles autorisant le Roi à modifier les taux d'imposition contient en effet une disposition prévoyant qu'il doit saisir les Chambres législatives d'un projet de loi de confirmation « immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de leur plus prochaine session ».

Une disposition analogue figure également dans le Code des impôts sur les revenus pour ce qui concerne les barèmes du précompte professionnel. Il ne s'agit certes pas d'un véritable taux d'imposition, mais d'une décision administrative concernant des avances. Mais le législateur a fait preuve de la même rigueur pour le précompte professionnel en rendant obligatoire le dépôt d'un projet de loi.

Au cours des trente dernières années, cette condition visant à garantir la constitutionnalité a souvent été prise à la légère puisqu'aucun projet n'a été déposé pendant de nombreuses années. La situation s'est quelque peu améliorée au cours de la législature précédente : les dispositions de confirmation requises étaient systématiquement insérées dans les lois-programmes financières, de sorte qu'il s'écoulait généralement moins d'un an entre la modification et la confirmation par le Parlement.

Cette pratique n'en demeure pas moins anticonstitutionnelle et reste dès lors inadmissible. Le dépôt d'un projet de loi d'approbation distinct n'implique en effet qu'un effort administratif minime de la part du Conseil des ministres qui décide des nouveaux taux. Si cet effort n'est pas fait, c'est parce qu'aucune sanction n'est prévue si le gouvernement néglige de se conformer aux dispositions légales.

La présente proposition de loi vise dès lors à inscrire dans les dispositions concernées une sanction telle que le gouvernement ait de nouveau intérêt à respecter les règles prévues par le législateur. La solution est simple : il suffit de suspendre l'entrée en vigueur des arrêtés royaux concernés jusqu'à ce que le projet de loi requis ait été déposé au Parlement.

Un problème peut toutefois se poser dans des circonstances vraiment exceptionnelles, à savoir lorsque les Chambres ne sont pas réunies, ce qui n'est normalement le cas que pendant les périodes de dissolution des Chambres et dans le court laps de temps qui s'écoule entre les élections et l'installation du nouveau Parlement. Il s'agit généralement d'une période d'affaires courantes au cours de laquelle la modification des taux d'imposition n'est assurément pas de mise. On peut toutefois imaginer des situations de crise grave dans lesquelles une telle décision s'avère néanmoins nécessaire.

Daarom geeft de wetgever bij een aantal belastingen voorzien dat de regering de aanslagvoeten ervan kan wijzigen bij koninklijk besluit. Dit geldt met name voor de BTW, de accijnzen en de onlangs ingevoerde belasting op de inverkeerstelling.

Om de grondwettelijkheid te waarborgen voorzien de betreffende wetgevingen evenwel de verplichting om de wijziging onmiddellijk aan het Parlement voor te leggen. Elk van die machtigingsartikelen bevat immers de bepaling dat de regering een wetsontwerp ter bevestiging moet neerleggen bij de Wetgevende Kamers, « onmiddellijk indien ze in zitting zijn, zoniet bij de opening van de eerstvolgende zitting ».

Een gelijkaardige bepaling geldt ook voor de schalen van de bedrijfsvoorheffing in het Wetboek van de inkomstenbelastingen. Dit is weliswaar geen eigenlijk belastingtarief, maar een administratieve beslissing omtrent voorschotten. Maar ook op dit punt heeft de wetgever vastgehouden aan de strenge voorwaarde van het indienen van een wetsontwerp.

Met deze, op de grondwettelijkheid stoelende, voorwaarde is in de loop van de voorbije dertig jaar dikwijls een loopje genomen. Gedurende vele jaren werden er helemaal geen ontwerpen meer ingediend. In de voorbije legislatuur is een zekere verbetering gekomen : de vereiste goedkeuringsbepalingen werden systematisch opgenomen als onderdeel van de zogenaamde financiële programmawetten, zodat de achterstand meestal teruggebracht werd tot minder dan één jaar.

Maar toch blijft deze praktijk een inbreuk op de grondwettelijkheid en blijft ze onaanvaardbaar. Want het indienen van een begeleidend wetsontwerp ter goedkeuring vraagt slechts een zeer kleine bijkomende administratieve inspanning aan een ministerraad die beslist over de nieuwe tarieven. Dat die kleine inspanning niet gedaan wordt, komt omdat er geen enkele sanctie verbonden is aan het verwaarlozen van de wettelijke bepalingen.

Dit wetsvoorstel heeft dan ook tot doel in de betreffende bepalingen een dusdanige sanctie in te schrijven, dat de regering er terug belang bij heeft zich aan de regels te houden. Dit kan op eenvoudige wijze door de inwerkingtreding van de betreffende koninklijke besluiten op te schorten tot het vereiste wetsontwerp bij de Wetgevende Kamers is ingediend.

In zeer uitzonderlijke omstandigheden kan zich hierbij wel een probleem stellen, met name wanneer de Kamers niet in zitting zijn. Dit is normaal alleen het geval tijdens perioden van kamerontbinding en de korte periode tussen verkiezingen en het samenkomen van het nieuwe parlement. Meestal is dit ook een periode van lopende zaken, waartoe het wijzigen van belastingtarieven zeker niet hoort. Maar er zijn acute crisissituaties denkbaar waarin een dergelijke beslissing toch nodig blijkt.

Etant donné qu'il est impossible de légiférer en prévision des situations de crise hypothétiques, la présente proposition de loi se borne à renforcer les règles applicables dans des circonstances normales, à savoir lorsque les Chambres sont réunies. Il convient, au moins dans ces circonstances, de respecter scrupuleusement l'esprit de la Constitution.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

L'article 275, § 3, du Code des impôts sur les revenus, coordonné le 10 avril 1992, est complété par l'alinéa suivant :

« Lorsque les Chambres législatives sont réunies, les barèmes établis par le Roi sont suspendus jusqu'au dépôt de ce projet de loi. »

Art. 2

L'article 13, § 1^{er}, deuxième alinéa, de la loi générale sur les douanes et accises est complété par la disposition suivante :

« Lorsque les Chambres législatives sont réunies, l'application de l'arrêté royal visé à l'alinéa premier est suspendue jusqu'au dépôt de ce projet de loi. »

Art. 3

L'article 37, § 3, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée est complété par ce qui suit :

« Lorsque les Chambres législatives sont réunies, l'application de l'arrêté royal visé au § 2 est suspendue jusqu'au dépôt de ce projet de loi. »

Art. 4

L'article 98, § 2, deuxième alinéa, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus est complété par ce qui suit :

« Lorsque les Chambres législatives sont réunies, l'application de l'arrêté royal visé au premier alinéa est suspendue jusqu'au dépôt de ce projet de loi. »

14 juillet 1992.

Daar het ondoenbaar is wetgevende regels vast te leggen voor hypothetische crisissituaties, beperkt dit wetsvoorstel zich ertoe de stringentere regeling in te voeren voor normale omstandigheden, met name wanneer het parlement in zitting is. Het past tenminste in die omstandigheden de geest van de grondwet volledig na te leven.

W. DE VliegHERE
Ph. DEFeyt

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Artikel 275, § 3, van het Wetboek van Inkomstenbelastingen 1992, gecoördineerd op 10 april 1992 wordt aangevuld met het volgende lid :

« Wanneer de Wetgevende Kamers in zitting zijn, worden de door de Koning opgestelde schalen opgeschort tot aan de indiening van dit wetsontwerp. »

Art. 2

Artikel 13, § 1, tweede lid, van de Algemene Wet inzake douane en accijnzen wordt aangevuld met wat volgt :

« Wanneer de Wetgevende Kamers in zitting zijn, wordt het in het eerste lid vermelde koninklijk besluit opgeschort tot aan de indiening van dit wetsontwerp. »

Art. 3

Artikel 37, § 3, van het Wetboek over de toegevoegde waarde wordt aangevuld met wat volgt :

« Wanneer de Wetgevende Kamers in zitting zijn, wordt het in § 2 vermelde koninklijk besluit opgeschort tot aan de indiening van dit wetsontwerp. »

Art. 4

Artikel 98, § 2, tweede lid, van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen wordt aangevuld met wat volgt :

« Wanneer de Wetgevende Kamers in zitting zijn, wordt het in het eerste lid vermelde koninklijk besluit opgeschort tot aan de indiening van dit wetsontwerp. »

14 juli 1992.

W. DE VliegHERE
Ph. DEFeyt