

Chambre des Représentants

SESSION 1969-1970

28 MAI 1970

REVISION DE LA CONSTITUTION.

Revision de l'article 110.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION (1)

PAR MM. BAUDSON
ET VERROKEN.

MESDAMES, MESSIEURS,

La revision des articles 110 et 113 de la Constitution est actuellement devenue indispensable en raison de l'introduction dans la Constitution de l'article 108bis qui permet à la loi de créer des institutions nouvelles en vue de la restructuration de l'ensemble du pays.

Le revision de ces articles dont le but est de rendre possible les impositions et les rétributions en faveur de ces institutions nouvelles est donc le corollaire de l'introduction dans la Constitution de l'article 108bis.

Le Gouvernement a proposé deux textes dont le premier a été déposé le 5 mai 1970. Ce texte est libellé comme suit :

« Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi.

(1) Cet article a été soumis à revision en vertu de la déclaration de revision de la Constitution du 1^{er} mars 1968 (*Moniteur belge* du 2 mars 1968, n° 44).

(2) Composition de la Commission :

Président : M. Van Acker.

A. — Membres : MM. Chabert, De Gryse, Duerinck, Lindemans, Meyers, Persoons, Saint-Remy, Van Elslande, Verroken, Wigny. — MM. Boel, Brouhon, Collard (L.), Cudell, Glinne, Mathys, Van Acker, Van Eynde. — MM. De Clercq, De Weert, De Winter, Hannotte, Lefebvre (R.), Piron. — MM. Schiltz, Van der Elst. — M. Perin.

B. — Suppléants : MM. Blanckaert, Michel, Peeters, Remacle, Vandamme. — MM. Baudson, Geldolf, Radoux, Van Hoorick. — MM. Defraigne, Delforge, Van Lidth de Jeude. — M. Belmans. — M. Outers.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1969-1970

28 MEI 1970

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

Herziening van artikel 110.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE GRONDWETSHERZIENING (1)
UITGEBRACHT DOOR DE HEREN BAUDSON
EN VERROKEN.

DAMES EN HEREN,

De herziening van de artikelen 110 en 113 van de Grondwet is thans onontbeerlijk omwille van de invoeging in de Grondwet van artikel 108bis, dat het mogelijk maakt bij een wet nieuwe instellingen op te richten om het hele land te herstructureren.

De herziening van die artikelen, die tot doel heeft belastingen en retributies ten voordele van die nieuwe instellingen mogelijk te maken, is dus het logische uitvloeisel van de invoeging van artikel 108bis in de Grondwet.

De Regering heeft twee teksten voorgesteld waarvan de eerste op 5 mei 1970 werd neergelegd. Die tekst luidde als volgt :

« Geen belasting ten behoeve van de Staat kan worden ingevoerd dan door de wet.

(1) Dit artikel werd ter herziening voorgelegd overeenkomstig de verklaring tot herziening van de Grondwet van 1 maart 1968 (*Belgisch Staatsblad* van 2 maart 1968, n° 44).

(2) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Van Acker.

A. — Leden : de heren Chabert, De Gryse, Duerinck, Lindemans, Meyers, Persoons, Saint-Remy, Van Elslande, Verroken, Wigny. — de heren Boel, Brouhon, Collard (L.), Cudell, Glinne, Mathys, Van Acker, Van Eynde. — de heren De Clercq, De Weert, De Winter, Hannotte, Lefebvre (R.), Piron. — de heren Schiltz, Van der Elst. — de heer Perin.

B. — Plaatsvervangers : de heren Blanckaert, Michel, Peeters, Remacle, Vandamme. — de heren Baudson, Geldolf, Radoux, Van Hoorick. — de heren Defraigne, Delforge, Van Lidth de Jeude. — de heer Belmans. — de heer Outers.

Aucune charge, aucune imposition au profit de la région ne peut être établie que du consentement de son conseil.

Aucune charge, aucune imposition provinciale ne peut être établie que du consentement du conseil provincial.

Aucune charge, aucune imposition au profit de l'agglomération ou de la fédération de communes ne peut être établie que du consentement de son conseil.

Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal.

La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera la nécessité, relativement aux impositions provinciales et communales. »

Ultérieurement, par souci de clarté, le Gouvernement a présenté un autre texte dont la formulation est plus globale et plus concentrée :

« Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi.

Aucune charge, aucune imposition au profit de la région, de la province, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune, ne peut être établie que du consentement de leur conseil.

La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera la nécessité relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent. »

La discussion qui s'est engagée au sein de la commission à propos de l'article 110 a été axée essentiellement sur les problèmes suivants :

I. — La fiscalité des nouvelles entités.

Plusieurs membres ont fait observer que notre régime fiscal risque de devenir fort compliqué par l'introduction de nouveaux niveaux d'imposition et que c'est finalement le contribuable qui en pâtira. En effet, les niveaux d'imposition seront les suivants : Europe, Etat, région, province, fédération de communes, agglomération, commune. Certains commissaires ont préconisé de grouper, d'une part, la taxation des provinces et des régions et, d'autre part, celle des communes et fédérations de communes ou agglomérations de façon à réduire le nombre d'échelons de taxation.

Un membre a déposé un amendement tendant, d'une part, à simplifier la hiérarchie de la fiscalité en s'en tenant à un maximum de 4 niveaux d'imposition, le niveau européen inclus, en considérant qu'il faudrait grouper le niveau régional et le niveau local et, d'autre part, à maintenir le principe qu'aucun impôt ne peut être levé que du consentement d'une assemblée élue notamment à cet effet.

Le Gouvernement s'est opposé à la première partie de l'amendement en déclarant qu'il n'était pas question, dans le projet gouvernemental, de supprimer d'une quelconque manière l'échelon de la commune, mais qu'il faut créer au-dessus du niveau local qui reste indispensable, de nouvelles entités plus larges auxquelles sont accordés les mêmes moyens et les mêmes possibilités que ceux existant au niveau communal.

L'amendement mentionné ci-dessus a été repoussé par 19 voix contre 2.

II. — La notion de région.

Plusieurs membres de la commission se sont interrogés sur la notion de région, mentionnée aux articles 110 et 113.

Geen last of belasting ten behoeve van het gewest kan worden ingevoerd dan met toestemming van zijn raad.

Geen provinciale last of belasting kan worden ingevoerd dan met toestemming van de provincieraad.

Geen last of belasting ten behoeve van de agglomeratie of van de federatie van gemeenten kan worden ingevoerd dan met toestemming van haar raad.

Geen gemeentelijke last of belasting kan worden ingevoerd dan met toestemming van de gemeenteraad.

De wet bepaalt, ten aanzien van de provinciale en de gemeentelijke belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid uit de ondervinding zal blijken. »

Nadien stelde de Regering duidelijkheidshalve een andere, meer globale en bondiger tekst voor, die als volgt luidde :

« Geen belasting ten behoeve van de Staat kan worden ingevoerd dan door een wet.

Geen last of belasting ten behoeve van het gewest, van de provincie, van de agglomeratie, van de federatie van gemeenten of van de gemeente, kan worden ingevoerd dan met toestemming van hun raad.

De wet bepaalt, ten aanzien van de belastingen bedoeld in voorgaand alinea, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid uit de ondervinding zal blijken. »

De bespreking die in uw Commissie over artikel 110 plaatshad, hield hoofdzakelijk verband met de volgende problemen :

I. — De fiscaliteit van de nieuwe entiteiten.

Verscheidene leden wezen erop dat ons belastingstelsel erg ingewikkeld dreigt te worden door de invoering van nieuwe belastingheffende instanties, waarvan de belastingplichtige uiteindelijk het slachtoffer zal worden. Die belastingheffende instanties zijn immers : Europa, Staat, gewest, provincie, federatie van gemeenten, agglomeratie, gemeente. Enkele leden raadden aan om de belastingen van de provincies en de gewesten enerzijds en die van de gemeenten en de federaties van gemeenten of de agglomeraties anderzijds te groeperen ten einde het aantal belastingniveaus te verminderen.

Een lid stelde een amendement voor, dat er enerzijds toe strekt de hiërarchie van de fiscaliteit te vereenvoudigen en zich te houden aan hoogstens vier niveaus, het Europese niveau inbegrepen, daarbij uitgaande van het idee dat het gewestelijk en het lokaal niveau dienen gegroepeerd te worden, en anderzijds het principe te behouden dat geen enkele belasting mag worden geheven dan met de toestemming van de daartoe gekozen vergadering.

De Regering verzette zich tegen het eerste deel van het amendement en verklaarde dat er in het regeringsontwerp geen sprake van is het niveau « gemeente » op welke wijze ook op te heffen, maar dat het in de bedoeling ligt boven het lokaal niveau — dat onontbeerlijk blijft — nieuwe, ruimere entiteiten op te richten die dezelfde middelen en dezelfde mogelijkheden zullen krijgen als die welke bestaan op het gemeentelijk niveau.

Het hierboven vermelde amendement werd verworpen met 19 tegen 2 stemmen.

II. — Het begrip « gewest ».

Verscheidene leden vroegen zich af wat men dient te verstaan onder het begrip « gewest ». Sommigen vroegen

Certains membres se sont demandés s'il n'y a pas une contradiction dans le fait d'adopter un article à caractère fiscal qui contient une notion sur laquelle il n'y a pas encore d'accord. Considérant que le vote de l'article 110 est prématuré, ils ont demandé s'il n'était pas préférable d'y surseoir jusqu'à ce que le Sénat se soit prononcé au sujet de la notion de région.

Le premier Ministre a répondu que le Gouvernement désire, malgré la prise de position de la Commission de révision de la Constitution du Sénat, que l'on introduise clairement la notion de région dans la Constitution et qu'il espère être suivi en cela par les deux Chambres.

Deux membres ont déposé un amendement, reprenant la dénomination des trois régions au second alinéa du nouveau texte présenté par le Gouvernement.

Le Ministre des Relations Communautaires (secteur néerlandais) a considéré que la dénomination des régions n'avait pas sa place à l'article 110. Plusieurs membres de la commission ont abordé dans ce sens.

L'amendement a été repoussé par 13 voix contre 5 et 3 abstentions.

III. — Principe de la responsabilité.

De nombreux membres ont fait observer qu'un des principes de base de nos institutions est que seules des assemblées élues ont le droit de lever des impôts. Ils demandent s'il en ira bien ainsi pour les régions, pour les fédérations de communes et pour les agglomérations.

Le Gouvernement a répondu que pour les fédérations de communes et les agglomérations, les textes des articles 108 et 108bis prévoient l'élection directe des Conseils; pour ces institutions nouvelles, il n'y aura donc pas de problème. Pour les régions, le Gouvernement prévoit que le Conseil sera composé de mandataires élus (membres de la Chambre des Représentants, sénateurs, ou conseillers provinciaux); ces membres seront désignés à la suite d'élections, et les électeurs sauront qu'en les désignant, il peuvent également être appelés à siéger aux conseils régionaux; le principe de la responsabilité des élus devant le corps électoral sera donc respecté.

IV. — Fiscalité au niveau des communautés.

Un membre a déposé un amendement qui prévoit également des impositions au profit des communautés.

Les articles 110 et 113 tendent, après avoir réservé à la loi le droit d'établir au profit de l'Etat, à organiser, en le limitant, le pouvoir de créer des impôts au profit des différentes institutions dont les attributions découlent de la décentralisation du pouvoir exécutif de l'Etat. Or il y a lieu de remarquer que les communautés ne font pas partie de l'organisation décentralisée du pouvoir exécutif, mais restent des entités à caractère ethnique et culturel, qui verront leur intérêts représentés soit par des conseils de sénateurs, soit par des conseils culturels. Le fonctionnement de ceux-ci ne peut être assimilé à celui d'institutions décentralisées dont le conseil est obligatoirement composé de membres désignés par une élection directe.

Créer des impôts au profit des communautés linguistiques rendrait nécessaire qu'une base territoriale leur soit donnée. Pour Bruxelles, il existerait une difficulté supplémen-

of het wel zin heeft een artikel met een fiscale draagwijdte aan te nemen, waarin een begrip voorkomt waarover men het nog niet eens is. Aangezien zij de mening zijn toegedaan dat de stemming over artikel 110 voorbarig is, vroegen zij of het niet verkieslijk ware te wachten tot de besprekingen in de Senaat over het begrip geweest geëindigd zijn.

De Eerste Minister antwoordde dat de Regering wenst dat men, in weerwil van het door de Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet ingenomen standpunt, op een duidelijke manier het begrip van de « 3 gewesten » in de Grondwet opneemt en dat zij hoopt in dezen door beide Kamers te worden gevolgd.

Twee leden stelden een amendement voor, waarbij de benaming van de drie gewesten wordt overgenomen in het tweede lid van de nieuwe door de Regering voorgestelde tekst.

De Minister van Communautaire Betrekkingen (Nederlandse sector) sprak de mening uit dat de benaming van de gewesten niet bij artikel 110 hoort. Verscheidene leden onderschreven dit standpunt volmondig.

Het amendement werd verworpen met 13 tegen 5 stemmen en 3 onthoudingen.

III. — Beginsel van de verantwoordelijkheid.

Talrijke leden wezen erop dat volgens een van de grondbeginselen van onze instellingen alleen verkozen vergaderingen het recht hebben om over de belastingen te beslissen. Zij vroegen of dit ook het geval zal zijn met de gewesten, met de federaties van gemeenten en met de agglomeraties.

De Regering antwoordde dat de voor de federaties van gemeenten en de agglomeraties aangenomen teksten van de artikelen 108 en 108bis in de rechtstreekse verkiezing van de Raden voorzien; voor deze nieuwe instellingen zullen er dus geen problemen rijzen. Voor de gewesten heeft de Regering voorgesteld dat de Raad uit verkozen mandatarissen (leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Senatoren, provincieraadsleden) zou bestaan; deze leden zullen bij verkiezingen aangewezen worden en de kiezers zullen weten dat degenen die verkozen werden ook als lid van de gewestelijke raden kunnen zetelen; het beginsel van de verantwoordelijkheid van de verkozenen voor het kiezerskorps zal dus worden geëerbiedigd.

IV. — Fiscaliteit op het niveau van de gemeenschappen.

Een lid stelde een amendement voor, waarbij ook belastingen ten behoeve van de gemeenschappen worden ingevoerd.

De artikelen 110 en 113 bepalen eerst dat de belastingen ten behoeve van de Staat slechts bij een wet kunnen worden ingevoerd en strekken verder toe de bevoegdheid om belastingen in te voeren ten behoeve van de instellingen wier bevoegdheden uit de decentralisatie van de uitvoerende macht van de Staat voortspruiten te regelen en te beperken. Er zij echter opgemerkt dat de gemeenschappen niet deel uitmaken van de gedecentraliseerde organisatie van de uitvoerende macht; zij blijven immers entiteiten met een etnisch en cultureel karakter en hun belangen zullen vertegenwoordigd zijn hetzij in de raden van Senatoren hetzij in de culturele raden. De werking van deze laatste mag niet gelijkgesteld worden met de werking van de organen van gedecentraliseerde instellingen waarvan de raad verplicht samengesteld is uit leden die door rechtstreekse verkiezingen aangewezen zijn.

Om belastingen te kunnen heffen ten voordele van de taalgemeenschappen, ware het noodzakelijk hun een territoriale basis te geven. In Brussel zou een bijkomende

taire : ou bien les contribuables devront faire une déclaration selon laquelle ils appartiennent à l'une ou à l'autre communauté linguistique ou bien il faudra établir une répartition théorique entre les deux communautés culturelles.

Le Gouvernement a souligné qu'il ne peut y avoir de fiscalité spéciale pour les communautés linguistiques à qui seule la loi pourra attribuer des revenus et rappelle que leur activité sera limitée au domaine culturel.

L'amendement a été repoussé par 13 voix contre 7 et 1 abstention.

V. — Notion des agglomérations et fédérations de communes.

Un membre est d'avis que l'omission des mots « régions, agglomérations et fédérations de communes » au dernier alinéa du premier texte proposé par le Gouvernement aurait pour conséquence que la situation ne serait pas la même pour les régions, les fédérations de communes et les agglomérations, d'une part, et les communes et les provinces, d'autre part.

Il a déposé un amendement destiné à compléter cet alinéa; celui-ci est devenu sans objet à la suite du dépôt par le Gouvernement de son texte amendé.

VI. — Dernier alinéa, de l'article 110.

Un membre a estimé que le mot « expérience » repris au dernier alinéa n'était pas nécessaire et que d'autres raisons pouvaient être invoquées pour justifier d'éventuelles exceptions.

Certains membres de la Commission ont proposé de supprimer le dernier alinéa et de commencer le second alinéa du nouveau texte présenté par le Gouvernement par les mots « Sauf les exceptions déterminées par la loi ».

Le Ministre des Relations communautaires (secteur néerlandais) a signalé que l'alinéa incriminé figure dans le texte actuel de la Constitution mais qu'il n'y a pas objection majeure à le supprimer pour autant que le 2° alinéa soit amendé dans le sens proposé par la Commission.

Le texte ainsi amendé a été adopté par 16 voix et 5 abstentions.

Les Rapporteurs,

A. BAUDSON,
J. VERROKEN.

Le Président,

A. VAN ACKER.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.

Article unique.

L'article 110 de la Constitution est libellé comme suit :

Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi.

Sauf les exceptions déterminées par la loi, aucune charge, aucune imposition au profit de la région, de la province, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune, ne peut être établie que du consentement de leur conseil.

moeilijkheid rijzen : ofwel zullen de belastingplichtigen moeten verklaren dat zij behoren tot de ene of de andere taalgemeenschap ofwel zal men een theoretische verdeling tussen de beide culturele gemeenschappen moeten invoeren.

De Regering wees erop dat geen speciaal belastingstelsel kan worden ingevoerd ten voordele van de taalgemeenschappen en dat alleen de wet de inkomsten van deze laatste kan bepalen; zij onderstreepte dat hun activiteit beperkt zal blijven tot het culturele domein.

Het amendement werd verworpen met 13 tegen 7 stemmen en 1 onthouding.

V. — Het begrip agglomeraties en federaties van gemeenten.

Een lid meende dat de weglating van de woorden « gewesten, agglomeraties en federaties van gemeenten » in het laatste lid van de eerste door de Regering voorgestelde tekst tot gevolg zal hebben dat de toestand niet dezelfde zal zijn voor de gewesten, de federaties van gemeenten en de agglomeraties enerzijds en voor de gemeenten en provincies anderzijds.

Hij stelde een amendement voor tot aanvulling van dit lid; dat amendement vervalt ingevolge de indiening, door de Regering, van een gewijzigde tekst.

V. — Laatste lid van artikel 110.

Een lid achtte het woord « ondervinding », dat in het laatste lid voorkomt, overbodig; hij meende dat andere redenen aangehaald kunnen worden om eventuele uitzonderingen te verantwoorden.

Sommige leden stelden voor het laatste lid weg te laten en het tweede lid van de door de Regering voorgestelde nieuwe tekst met de woorden « Behoudens de door de wet bepaalde uitzonderingen kan » te beginnen.

De Minister van Communautaire Betrekkingen (Nederlandse sector) wees erop dat het gewraakte lid in de huidige tekst van de Grondwet voorkomt, maar dat er geen bezwaar tegen is het weg te laten, voor zover het tweede lid gewijzigd wordt in de door de Commissie voorgestelde zin.

De aldus gewijzigde tekst werd aangenomen met 16 stemmen en 5 onthoudingen.

De Verslaggevers,

A. BAUDSON,
J. VERROKEN.

De Voorzitter,

A. VAN ACKER.

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE.

Enig artikel.

Artikel 110 van de Grondwet luidt als volgt :

Geen belasting ten behoeve van de Staat kan worden ingevoerd dan door een wet.

Behoudens de bij de wet bepaalde uitzonderingen kan geen last of belasting ten behoeve van het gewest, van de provincie, van de agglomeratie, van de federatie van gemeenten of van de gemeente worden ingevoerd dan met toestemming van hun raad.