

BELGISCHE SENAAT

—
BUITENGEWONE ZITTING 1988
—

—
27 JUNI 1988
—

**Herziening van artikel 115
van de Grondwet**
(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 216
van 9 november 1987)

—
VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET
EN DE HERVORMING
DER INSTELLINGEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER ERDMAN
—

De tekst die voorligt werd overgezonden door de
Kamer van Volksvertegenwoordigers (Gedr. Stuk
100-7/1° (B.Z. 1988).

—
Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Kelchtermans, voorzitter; Baert, Cerexhe,
Clerdent, De Bondt, Dehousse, mevr. Delruelle-Ghobert, de heren
De Wulf, Garcia, Henrion, mevr. Herman-Michielsens, de heren
Lallemand, Leemans, Mathot, Moens, Paque, Pouillet, Sprockeels,
Taminiaux, Verhaegen en Erdman, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heren Arts, De Belder, de Wasseige,
Flagothier, Hasquin, Hatry, Hotyat, Monfils, Moureaux, Pataer, Seeuws,
Van Thillo, Verschueren en Aerts, rapporteur.

3. Andere senatoren : de heren De Bremaeker, Desmedt, Dierickx,
Egelmeers, Peetermans, mevr. Truffaut, de heren Vaes, Vandenhaute,
en Vandermarliere.

R. A 14099

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

100 - 7/1° (B.Z. 1988) : Ontwerp van tekst overgezonden door de Kamer
van Volksvertegenwoordigers.

SENAT DE BELGIQUE

—
SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1988
—

—
27 JUIN 1988
—

**Révision de l'article 115
de la Constitution**
(Déclaration du pouvoir législatif,
voir « Moniteur belge » n° 216
du 9 novembre 1987)

—
RAPPORT
FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION
DE LA CONSTITUTION
ET DES REFORMES
DES INSTITUTIONS
PAR M. ERDMAN
—

Le texte qui vous est soumis a été transmis par la
Chambre des Représentants (doc. 100-7/1° (S.E.
1988).

—
Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Kelchtermans, président; Baert, Cerexhe,
Clerdent, De Bondt, Dehousse, Mme Delruelle-Ghobert, MM.
De Wulf, Garcia, Henrion, Mme Herman-Michielsens, MM. Lallemand,
Leemans, Mathot, Moens, Paque, Pouillet, Sprockeels, Taminiaux,
Verhaegen et Erdman, rapporteur.

2. Membres suppléants : MM. Arts, De Belder, de Wasseige,
Flagothier, Hasquin, Hatry, Hotyat, Monfils, Moureaux, Pataer, Seeuws,
Van Thillo, Verschueren et Aerts, rapporteur.

3. Autres sénateurs : MM. De Bremaeker, Desmedt, Dierickx,
Egelmeers, Peetermans, Mme Truffaut, MM. Vaes, Vandenhaute et
Vandermarliere.

R. A 14099

Voir :

Document du Sénat :

100 - 7/1° (S.E. 1988) : Projet de texte transmis par la Chambre des
Représentants.

« De volgende bepalingen worden aan artikel 115, *in fine*, van de Grondwet toegevoegd :

« Een wet aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid stelt het financieringsstelsel vast voor de Gewesten bedoeld in artikel 107^{quater}. De organen van deze Gewesten bepalen, ieder wat hem betreft, de bestemming van hun ontvangsten bij de in artikel 26bis bedoelde regelen.

Overgangsbepaling

Tot de inwerkingtreding van de in het laatste lid bedoelde wet, blijft de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wat de financiering van de Gewesten betreft, van toepassing. »

Tijdens de bespreking zal ook worden verwezen naar de verklarende nota (St. nr. 10/47-418/3-1988 Kamer), het verslag namens de Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (St. nr. 10/115-421/5-1988 Kamer) en de in de Kamer van Volksvertegenwoordigers in openbare vergadering gehouden besprekingen (*Handelingen van de Kamer*, 16 en 17 juni 1988).

Artikel 115 van de Grondwet bleef onveranderd sinds 7 februari 1831 (1) en werd reeds voor herziening vatbaar verklaard op 14 november 1978 en 5 oktober 1981.

Verskillende voorstellen tot herziening hebben onderstreept dat titel IV van de Grondwet geen regeling van de budgettering en rekening van Gemeenschappen en Gewesten voorziet (2). De huidige tekst vloeit voort uit de verklaring tot herziening van 8 november 1987 (*Belgisch Staatsblad* van 9 november 1987, nr. 216).

De voorgestelde bepalingen zijn een toevoeging *in fine* van artikel 115. Destituante kan dus nog andere wijzigingen aan artikel 115 aanbrengen, voor zover aan de huidige tekst, eens definitief, niet wordt getornd.

De thans besproken tekst moet natuurlijk gelezen worden in vergelijking met de tekst gestemd door de Senaat in zijn vergadering van 16 juni 1988 (zie verslag, stuk nr. 100 - 2/2° B.Z. 1988), thans overgezonden aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers waarbij door een enig artikel, in littera G, artikel 59bis, § 6, van de Grondwet wordt vervangen

(1) Zie voor de wordingsgeschiedenis verslag de Theux de Metlandt in zitting van 22 januari 1831, *Discussion du Congrès national de Belgique* 1830-1831, T. IV, 1844, p. 105 en volgende.

(2) F. Delpérée en F. Jongen, *Quelle révision constitutionnelle?*, *Droit public* 2, Bruylant onder art. 115 en 115bis. Zie ook voor de verdere bespreking onder art. 110 en 116.

« L'article 115 de la Constitution est complété *in fine* par les dispositions suivantes :

« Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, fixe le système de financement des Régions prévues à l'article 107^{quater}. Les organes de ces Régions déterminent, chacun pour ce qui le concerne, la destination de leurs recettes par les règles prévues à l'article 26bis.

Disposition transitoire

La loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles reste d'application jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée au dernier alinéa en ce qui concerne le financement des Régions. »

Au cours de la discussion, il sera également fait référence à la note explicative (doc. n° 10/47-418/3-1988 Chambre), au rapport fait au nom de la Commission de la Chambre des Représentants (doc. n° 10/115-421/5-1988 Chambre) et aux discussions qui ont eu lieu en séance publique de la Chambre des Représentants (*Annales de la Chambre* des 16 et 17 juin 1988).

L'article 115 de la Constitution est resté inchangé depuis le 7 février 1831 (1) et a déjà été déclaré soumis à révision le 14 novembre 1978 et le 5 octobre 1981.

Plusieurs propositions de révision ont souligné le fait que le titre IV de la Constitution n'a pas prévu de règles en ce qui concerne les budgets et les comptes des Régions et des Communautés (2). Le texte actuel découle de la déclaration de révision du 8 novembre 1987 (*Moniteur belge* du 9 novembre 1987, n° 216).

Les dispositions proposées constituent un ajout *in fine* de l'article 115. Lastituante pourra donc encore apporter d'autres modifications à l'article 115, pour autant que l'on ne touche pas au texte actuel, une fois sa forme définitive établie.

Le texte actuellement soumis à discussion doit naturellement être lu à la lumière du texte voté par le Sénat lors de sa séance du 16 juin 1988 (voir également le rapport, doc. n° 100 - 2/2° S.E. 1988), actuellement transmis à la Chambre des Représentants, texte qui, au littera G de son article unique, remplace l'article 59bis, § 6, de la Constitution par

(1) Cf., pour ce qui est de l'historique, le rapport de Theux de Metlandt en séance du 22 janvier 1831, *Discussion du Congrès national de Belgique*, 1830-1831, T. IV, 1844, p. 105 et suivantes.

(2) F. Delpérée et F. Jongen, *Quelle révision constitutionnelle?*, *Droit public* 2, Bruylant, sub art. 115 et 115bis. Voir également sub art. 110 et 116 pour la suite de la discussion.

door de volgende tekst : « Een wet aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid stelt het financieringsstelsel voor de Gemeenschappen vast.

De Gemeenschapsraden regelen, ieder wat hem betreft, de bestemming van hun ontvangsten bij decreet. »

Nu ligt het probleem van het financieringsstelsel van de Gewesten ter tafel. Tijdens de besprekingen werd niet aan tekstvergelijking gedaan. Men kan zich dus hier beperken door te stellen dat de oorspronkelijk voorgestelde tekst volledig gelijklopend was met het ontwerp van artikel 59bis, § 6, maar in de loop van de besprekingen in de Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers licht werd aangepast (zie stuk Kamer 10/111 - 421/5 - 1988).

In een historische context dient natuurlijk het systeem geregeld door de gewone wet van 9 augustus 1980 vermeld, vooral omdat in het licht van de voorziene overgangsbepaling deze wet van toepassing blijft, zolang de, volgens de besproken tekst, bedoelde wet niet in werking is getreden.

Voor een goed begrip van de tekst dient natuurlijk gerefereerd naar het regeerakkoord (onder II Institutionele en Administratieve Hervormingen - A. Staatshervorming - 2. Toekomstige financiering van de Gewesten en Gemeenschappen, onder punt 2.1. De Gewesten en dan verder onder 5. Het Hoofdstedelijk Gewest onder punt 9.) vooral toegelicht in bijlage II, onder de titel « toekomstige financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten », technische nota.

De Regering heeft onderstreept dat de politieke wil tot uitvoering van dit akkoord bestaat.

De tussenkomsten kunnen onder de volgende hoofdingen gegroepeerd worden :

a) analyse en afwegen van grondwettelijke teksten, zoals de nog behouden tekst van artikel 115 zelfs aangevuld door de voorgestelde tekst, de relatie met het artikel 110, respectievelijk artikel 116 van de Grondwet;

b) de vragen naar de toekomst toe, naar de uitvoering van de tekst door de bepaling van het financieringsstelsel voor de Gewesten waarbij sommigen vroegen de bespreking te globaliseren; anderen, ongerust over de effectieve weerslag, wensten over cijfermateriaal te beschikken om deze te evalueren;

c) de kwestie van de overgangsbepaling en haar draagwijdte.

Ten einde echter zo getrouw mogelijk de tussenkomsten weer te geven, werden deze niet opgesplitst, weze het dat verschillende leden onder verschillende optieken de voorgestelde tekst benaderden.

la disposition suivante : « Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, fixe le système de financement des Communautés.

Les Conseils de Communauté règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes. »

A présent, c'est le problème du système de financement des Régions. Aucune comparaison de texte n'a été faite lors des discussions. L'on peut donc se borner ici à dire que le texte initialement proposé correspondait entièrement au projet de l'article 59bis, § 6, mais qu'il fut légèrement adapté au cours des discussions en Commission de la Chambre des Représentants (voir doc. Chambre 10/115 - 421/5 - 1988).

Evidemment, dans un contexte historique, il convient de mentionner le système instauré par la loi ordinaire du 9 août 1980, d'autant plus qu'au vu de la disposition transitoire prévue, cette loi reste applicable aussi longtemps que la loi visée dans le texte faisant l'objet de la discussion ne sera pas entrée en vigueur.

Pour bien comprendre le texte, il faut naturellement se référer à l'accord de gouvernement (sous II Réformes institutionnelles et administratives - A. Réforme de l'Etat - 2. Financement futur des Régions et des Communautés, au point 2.1. Les Régions et, plus loin, sous le point 5. La Région de Bruxelles-Capitale, sous le point 9.), et surtout au commentaire de l'annexe II, sous le titre « Financement futur des Communautés et Régions », note technique.

Le Gouvernement a souligné qu'il existe une volonté politique d'exécuter cet accord.

Les interventions peuvent être regroupées sous les rubriques suivantes :

a) analyse et appréciation des textes constitutionnels, tels que le texte maintenu de l'article 115, même complété par le texte proposé, la relation avec respectivement l'article 110 et l'article 116 de la Constitution;

b) les questions relatives à l'avenir, à la mise en œuvre du texte par la fixation du système de financement des Régions, certains membres demandant une globalisation de la discussion; d'autres, inquiets quant à l'incidence réelle, ont souhaité disposer de chiffres afin d'évaluer celle-ci;

c) la question de la disposition transitoire et de sa portée.

Toutefois, pour que les interventions soient reproduites le plus fidèlement possible, elles n'ont pas été fractionnées, même si plusieurs membres ont abordé le texte proposé sous différentes optiques.

I. UITEENZETTING DOOR DE STAATSECRETARIS VOOR INSTITUTIONELE HERVORMINGEN (N)

De herziening van artikel 115 van de Grondwet strekt ertoe een permanent financieringssysteem voor de Gewesten te waarborgen door een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid.

Deze financieringswet vormt de belangrijke basis voor de fiscale autonomie van de Gemeenschappen en Gewesten, waarbij ieder Gewest en Gemeenschap de bestemming van zijn eigen middelen zal kunnen regelen. Het door de Regering uit te werken financieringssysteem zal steunen op de principes van financiële verantwoordelijkheid en van omkeerbare solidariteit. Daarbij zal ook de bezorgdheid van 's lands openbare financiën niet uit het oog worden verloren.

Een belangrijk punt bij dit alles is dat het financieringssysteem zal worden vastgesteld door een wet, aangenomen met een bijzondere meerderheid.

In het verleden is immers gebleken dat het niet aangewezen was de uitvoeringswet van 8 augustus 1980 betreffende de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten met een bijzondere meerderheid aan te nemen en vervolgens financieringsmiddelen toe te kennen bij gewone wet.

Via een wijziging van de financieringswet met een gewone meerderheid, kan aan de bevoegdheidsverdeling geraakt worden, zoals bijvoorbeeld bij de wet van 5 maart 1984 betreffende de saldi en de lasten van het verleden van de Gemeenschappen en de Gewesten en de nationale economische sectoren, werd gedaan.

Het lijkt mij niet opportuun enerzijds bevoegdheden aan Gewesten en Gemeenschappen over te dragen, door wetten aangenomen met een bijzondere meerderheid, en anderzijds financieringssystemen in gewone wetten vast te leggen.

In deze nieuwe fase van de Staatshervorming waarin Gewesten en Gemeenschappen samen bevoegd zullen zijn voor 40 pct. van de totale overheidsuitgaven (buiten de rente-uitgaven), moet een financieringsstelsel op permanente wijze kunnen gegarandeerd worden. Te allen prijze moet vermeden worden dat het stelsel bij gewone wet, door een eenvoudige meerderheid, zou kunnen worden uitgehouden.

In het kader van een grotere autonomie-beweging naar de Gewesten en de Gemeenschappen moeten trouwens deze structuren zeker zijn van de permanentie van hun financiering.

In de overgangsbepaling van artikel 115 (nieuw) is voorzien dat de gewone wet van 9 augustus 1980 zolang van toepassing blijft tot de nieuwe financieringswet in werking treedt. Dit houdt met andere woorden in dat het financieringsstelsel, zoals vastgelegd in de gewone wet van 9 augustus 1980, slechts

I. EXPOSE DU SECRETAIRE D'ETAT AUX REFORMES INSTITUTIONNELLES (N)

La révision de l'article 115 de la Constitution vise à garantir aux Régions un système permanent de financement grâce à une loi adoptée à la majorité spéciale.

Cette loi de financement constitue la base importante de l'autonomie fiscale des Communautés et des Régions, qui permettra à chaque Région et à chaque Communauté de régler la destination de ses ressources propres. Le système de financement à élaborer par le Gouvernement reposera sur les principes de la responsabilité financière et de la solidarité réversible, mais sans perdre de vue le souci des finances publiques du pays.

Un point important à cet égard est que le système de financement sera établi par une loi adoptée à la majorité spéciale.

Il s'est en effet avéré dans le passé qu'il était inopportun d'adopter à une majorité spéciale la loi d'exécution du 8 août 1980 relative aux compétences des Communautés et des Régions et d'attribuer ensuite des moyens financiers par une loi ordinaire.

Par le biais d'une modification de la loi de financement adoptée à la majorité ordinaire, l'on peut toucher à la répartition des compétences, comme on l'a fait, par exemple, par la loi du 5 mars 1984 relative aux soldes et aux charges du passé des Communautés et des Régions et aux secteurs économiques nationaux.

Il me semble inopportun, d'une part, de déléguer des compétences aux Régions et aux Communautés par la voie de lois adoptées à une majorité spéciale et, d'autre part, de définir des systèmes de financement dans des lois ordinaires.

Dans cette nouvelle phase de la réforme de l'Etat, dans laquelle les Régions et les Communautés auront ensemble des compétences jusqu'à concurrence de 40 p.c. des dépenses totales de l'Etat (en dehors des charges d'intérêts), il faut que le système de financement puisse être garanti de manière permanente. Il faut éviter à tout prix que le système puisse être vidé de sa substance par une loi ordinaire votée à la majorité simple.

Dans le cadre d'une tendance accrue à l'autonomie des Régions et des Communautés, ces structures doivent d'ailleurs être sûres de la permanence de leur financement.

La disposition transitoire de l'article 115 (nouveau) prévoit que la loi ordinaire du 9 août 1980 restera d'application jusqu'au moment où la nouvelle loi de financement entrera en vigueur. Cela signifie, en d'autres termes, que le système de financement défini dans la loi ordinaire du 9 août 1980 ne pourra

zal kunnen gewijzigd worden door een nieuwe financieringswet aangenomen met een bijzondere meerderheid.

II. ALGEMENE BESPREKING

Volgens een lid is artikel 115 belangrijk wegens de gevolgen die het kan hebben. Bij dit artikel rijst net zoals bij artikel 59bis het probleem van de financiering.

Het lid herinnert eraan dat bij de bespreking van artikel 59bis verschillende sprekers cijfers gevraagd hebben, waarover de Regering naar alle waarschijnlijkheid beschikt. Die cijfers werden echter niet meegedeeld, wat te betreuren is.

Het is essentieel dat de Regering de financiële gevolgen toelicht van haar voorstellen op institutioneel vlak.

Verscheidene documenten zijn beschikbaar, meer bepaald een studie van de professoren P. Van Rompuy en Moesen. Hierin staan cijfers vermeld die ook ter sprake zijn gekomen tijdens de bespreking in de Kamer van Volksvertegenwoordigers (zie p. 17, derde lid, van het verslag van de Commissie 10/115-421/5-1988).

Tijdens de openbare vergadering van de Kamer heeft de heer Simons andere cijfers aangehaald (zie *Beknopt Verslag* van 17 juni 1988, blz. 331); die cijfers kwamen uit een werk van de heer Peffer. Wij beschikken dus over een reeks cijfers en percentages waarover de Regering zich niet heeft uitgesproken. Volgens spreker is het essentieel dat het standpunt van de Regering hierover kenbaar gemaakt wordt.

Bovendien zou het interessant zijn te beschikken over een vergelijkende tabel die inkomsten van het Brusselse Gewest weergeeft zoals ze vandaag geraamd worden, zoals ze geraamd kunnen worden op basis van de opbrengst van de personenbelasting, met daarnaast voor het heden en voor de toekomst een overzicht van de lasten.

Een andere spreker meent dat dit artikel een blanco volmacht geeft aan een meerderheid om een bijzondere wet op te stellen. Zoals de vorige spreker vraagt hij uitleg over de werking van het systeem.

Men moet zich ervan bewust zijn dat het regeerakkoord een aantal problemen doet rijzen onder meer voor Brussel :

— op hoeveel wordt de huidige gecumuleerde schuld van de agglomeratie geraamd en wat gebeurt er met die schuld ?

— hoeveel bedraagt de schuld van de M.I.V.B. en wat zal ermee gebeuren ?

— de ontvangsten van de Gewesten zullen voor een groot gedeelte afkomstig zijn van de verdeling op termijn van de personenbelasting. Door de fiscale hervorming zal het belastingtarief verminderen en dus ook het rendement. Zullen de gewestelijke opcentiemen verhoogd moeten worden

être modifié que par une nouvelle loi de financement adoptée à une majorité spéciale.

II. DISCUSSION GENERALE

Selon un membre, l'article 115 est important de par les conséquences qu'il peut avoir. Cet article pose un problème analogue à celui de l'article 59bis, c'est-à-dire le financement.

L'intervenant rappelle que lors de la discussion de l'article 59bis, divers intervenants ont demandé des chiffres dont le Gouvernement, selon toute vraisemblance, doit disposer. Ces chiffres n'ont pas été communiqués, ce qui est regrettable.

Il est essentiel que le Gouvernement fournisse des éclaircissements sur les conséquences financières des choix institutionnels proposés.

Divers documents circulent, notamment une étude des professeurs P. Van Rompuy et Moesen, avançant des chiffres qui ont été repris lors de la discussion à la Chambre des Représentants (voir p. 17, troisième alinéa, du Rapport de la Commission 10/115-421/5-1988).

En séance plénière de la Chambre, M. Simons a avancé d'autres chiffres (voir *Compte rendu analytique* du 17 juin 1988, p. 337); ces chiffres étaient tirés d'une étude de M. Peffer. Nous nous trouvons donc devant un éventail de chiffres et de pourcentages auxquels le Gouvernement n'a pas répondu. Selon l'intervenant il est essentiel de connaître la position du Gouvernement à ce sujet.

De plus, il serait intéressant de disposer d'un tableau comparatif reprenant les ressources de la Région bruxelloise telles qu'évaluées aujourd'hui, telles qu'on peut les évaluer en fonction des recettes à l'I.P.P., avec en regard, pour le présent et pour le futur, un tableau des charges.

Un autre intervenant estime que cet article donne un blanc-seing à une majorité pour établir une loi spéciale. Comme l'intervenant précédent, il demande des explications sur le fonctionnement du système.

Il faut aussi se rendre compte du fait que l'accord gouvernemental pose une série de problèmes, notamment pour Bruxelles :

— quelle est l'évaluation actuelle de la dette cumulée de l'agglomération et quel est le sort réservé à cette dette;

— quel est le montant et le sort de la dette de la S.T.I.B.;

— des ressources importantes des Régions seront fondées sur le partage à terme de l'impôt des personnes physiques (I.P.P.). Or, la réforme fiscale entraînera une diminution de la base taxable et donc une diminution du rendement. Faudra-t-il augmenter les additionnels régionaux afin d'assurer un même

om een zelfde rendement te verzekeren? Volgens ons mag een fiscale hervorming er niet toe leiden dat de ontvangsten of de uitgaven waartoe een overheid besluit, worden afgewenteld op andere overheden;

— hoe zal de Regering erin slagen het verleden uit te wissen, namelijk de ongelijke behandeling van het Brusselse Gewest, door de nieuwe berekeningswijze van het Gemeentefonds? Anderzijds werd het bijzonder fonds voor de financiering van de agglomeratie nooit opgericht, wat geleid heeft tot de financieringsmoeilijkheden voor de agglomeratie.

Het regeerakkoord verschaft hieromtrent geen duidelijkheid, zeker niet over de lasten van het verleden.

Spreker vraagt dan ook cijfers over het gesloten financieel akkoord.

Hij vraagt tenslotte wat op het spel staat bij de wijziging van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de overdracht van bevoegdheden naar de Gewesten. Wat zal de weerslag van deze overdracht zijn op de financiële middelen die men aan de Gewesten zal geven, als bijvoorbeeld de autowegen al dan niet worden overgedragen?

Een derde spreker merkt op dat dit artikel moet worden geïnterpreteerd in het licht van het regeerakkoord.

Tijdens de bespreking in de Kamercommissie heeft de Minister voor Institutionele Hervormingen verklaard dat :

— de organisatie en de financiering van de sociale zekerheid nationaal blijft;

— de solidariteit tussen de Gewesten blijft bestaan;

— inzake onderwijs het regeerakkoord voorziet in een degelijke regeling van de solidariteit (zie blz. 7 van het Kamerverslag).

Spreker vraagt zich af hoelang de sociale zekerheid nog nationaal zal blijven. Dat er solidariteit bestaat tussen de Gewesten vindt hij vanzelfsprekend, anders was er geen Staat meer. Het valt nochtans te vrezen dat het ene Gewest er beter uitkomt dan het andere. Wat het onderwijs betreft is tenslotte uit de bespreking van artikel 59bis gebleken dat de Franse Gemeenschap minder geldmiddelen zal krijgen.

Tot nu toe vormde het systeem van de dotaties een belangrijke waarborg voor de Franstaligen, aangezien de verdeelsleutel voor de Gemeenschappen 55/45 bedroeg en voor de Gewesten 52/39/9. Die verdeelsleutel bleef gehandhaafd in de Sint-Katharina-akkoorden waarbij nochtans opnieuw aanzienlijke geldmiddelen werden overgedragen aan de Gewesten en de Gemeenschappen. De financiering van de nieuwe overgedragen materies was in het Sint-Katharina-akkoord zo geregeld dat het verschil tus-

rendement? Dans notre esprit, une réforme fiscale ne peut pas faire reporter sur d'autres pouvoirs les ressources ou les dépenses qu'un pouvoir s'impose à lui-même;

— comment le Gouvernement parvient-il à gommer le passé en ce qui concerne l'inégalité de traitement de la Région bruxelloise par le nouveau mode de calcul du Fonds des communes? D'autre part, le fonds spécial pour le financement de l'agglomération n'a jamais été mis sur pied, ce qui a provoqué les difficultés de financement de l'agglomération.

L'accord de gouvernement ne donne donc pas les précisions voulues, notamment quant aux charges du passé.

L'intervenant demande dès lors des précisions chiffrées sur l'accord financier conclu.

Il demande enfin quel est l'enjeu de la discussion sur la modification de la loi du 8 août 1980 quant aux compétences transférées aux Régions. Quelle sera l'implication de ce transfert sur les moyens financiers à donner aux Régions, si, par exemple, on transfère ou non les autoroutes?

Un troisième orateur fait observer que cet article doit se lire en fonction de l'accord gouvernemental.

Lors de la discussion en Commission de la Chambre des Représentants, le Ministre des Réformes institutionnelles a précisé :

— que la sécurité sociale demeure organisée et financée au niveau national;

— qu'il subsiste une solidarité entre les Régions;

— qu'en matière d'enseignement, un mécanisme de solidarité très important a été prévu dans l'accord de gouvernement (voir p. 7 du rapport de la Chambre).

L'intervenant se demande pour combien de temps la sécurité sociale restera encore nationale. D'autre part, il va de soi qu'il y ait une solidarité entre les Régions, sinon il n'y aurait plus d'Etat. Il est cependant à craindre que certaines Régions s'en sortent mieux que d'autres. Enfin, en ce qui concerne l'enseignement, il a été démontré lors de la discussion de l'article 59bis que la Communauté française perd des ressources financières.

Jusqu'à présent, le système de dotation donnait une sérieuse garantie aux francophones puisque la répartition était à la Communauté française de 55/45 et à la Région wallonne d'environ 52/39/9 et cette répartition a été maintenue dans les accords de la Sainte-Catherine qui, pourtant, avaient transféré de nouvelles masses financières aux Régions et Communautés. Dans l'accord de la Sainte-Catherine, en effet, le financement des nouvelles matières transférées s'effectuait sans que l'écart entre la Communauté

sen de Vlaamse Gemeenschap en het Waalse Gewest of de Franse Gemeenschap niet toenam.

Met andere woorden, de verdeelsleutel die toen werd gehanteerd was dezelfde als bij het huidige systeem van de dotaties. Geen verlies voor Wallonië of de Franse Gemeenschap, maar ook geen winst voor Vlaanderen.

Wat ziet men nu ? De overdracht naar de Gewesten zal gefinancierd worden uit de personenbelasting van elk Gewest.

Bij de Gemeenschappen zal eerst het kijk- en luistergeld worden herverdeeld en nadien de personenbelasting.

Momenteel bedragen de ontvangsten uit de personenbelasting 58,1 pct. in Vlaanderen, 30,3 pct. in Wallonië en 11,6 pct. in Brussel.

30 pct. in plaats van 39 pct. in het Waalse Gewest, dat is dus 25 pct. minder.

U zult ongetwijfeld antwoorden dat niemand de toekomst kan kennen en dat de opbrengst uit de personenbelasting in Wallonië kan toenemen. Dat is een voos argument ! Tussen 1976 en 1986 is de opbrengst uit de personenbelasting in Wallonië gestegen van 29,9 tot 30,3 pct. Voor de Franse Gemeenschap is die opbrengst regelmatig gedaald van 42,5 pct. tot 39,6 pct.

Men kan echter wel realistische veronderstellingen maken door uit te gaan van niet-aangevochten bedragen, namelijk de reeds geregionaliseerde en gemeentautariseerde begrotingen, het Gemeentefonds en het Fonds der Provinciën, de infrastructuurwerken en het onderwijs. Na tien jaar bedraagt het jaarlijks verlies vergeleken met de huidige regeling meer dan 25 miljard voor het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap.

Neemt men alleen de materies in aanmerking die op dit ogenblik beheerd worden door de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest, dan zal het jaarlijks verlies zowat 10 miljard bedragen, m.a.w. 57 miljard in plaats van 66,8 miljard !

Men kan zich natuurlijk beroepen op de beruchte overgangsregeling, doch laten wij die even van naderbij bekijken.

In een eindfase geschiedt de financiering door de personenbelasting, verhoogd met een bijdrage van nationale solidariteit. In feite is die regeling gebaseerd op het verschil tussen het gewestelijk gemiddelde van de ontvangen belastingen en het nationale gemiddelde.

Wanneer echter alles precies wordt berekend op basis van de jongste bevolkingscijfers en het bedrag van de ontvangen belastingen per Gewest, bedraagt

flamande et la Région wallonne ou la Communauté française s'accroît.

En d'autres termes, la clé utilisée à l'époque pour les nouveaux transferts aboutissait en fait à la clé actuelle des dotations. Pas de pertes pour la Wallonie ou la Communauté française, mais pas de bénéfices pour la Flandre.

Où en est-on aujourd'hui ? On financera les transferts aux Régions par l'impôt des personnes physiques de chaque Région.

A la Communauté, ce seront d'abord les redevances radio-télévision et puis l'impôt des personnes physiques.

Actuellement, la répartition par Région des recettes de l'impôt des personnes physiques est de 58,1 p.c. en Flandre, 30,3 p.c. en Wallonie et 11,6 p.c. à Bruxelles.

30 p.c. au lieu de 39 à la Région wallonne, 25 p.c. de réduction.

Certes, vous pouvez me rétorquer : on ne sait pas ce qui arrivera dans les années qui viennent. Le rendement de l'impôt des personnes physiques peut augmenter en Wallonie. Mais quel faible argument ! De 1976 à 1986, le rendement de l'I.P.P. a évolué en Wallonie de 29,9 à 30,3 p.c. En ce qui concerne la Communauté française, il a diminué régulièrement de 42,5 à 39,6 p.c.

Mais on peut faire des hypothèses réalistes et en ne prenant pour base que des montants non discutés, à savoir les budgets actuellement régionalisés et communautarisés, le Fonds des communes et des provinces, les travaux d'infrastructure et l'Education nationale, on arrive, après 10 ans, à une perte annuelle par rapport au système actuel, de plus de 25 milliards pour la Région wallonne et la Communauté française.

Si on prend simplement les matières actuellement gérées par la Communauté française et la Région wallonne, la perte sera annuellement de près de 10 milliards. 57 milliards au lieu de 66,8 milliards !

On peut naturellement invoquer le fameux système transitoire mais voyons ce qu'il en est.

En phase définitive, le financement est assuré par l'I.P.P. plus une intervention de solidarité nationale. Il s'agit en fait d'un système fondé sur la différence entre la moyenne régionale des recettes d'impôts et la moyenne nationale.

Or, tout calcul fait, sur base des derniers chiffres de population et de recettes des impôts par Région, le bonus pour la Région wallonne et la Communauté

het batig saldo voor het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap 7 à 8 miljard. Dat bedrag is te vergelijken met de 26 miljard totaal verlies.

Uiteindelijk gaan dus zo'n 20 miljard frank tegen de koers van 1988 verloren en dan nog wel op een transferbedrag dat lager is dan het bedrag dat de Regering aan de Gemeenschappen en Gewesten wilde overdragen. Het verlies over het geheel zal dus nog groter zijn.

De Regering heeft echter gepoogd deze institutionele en financiële nederlaag te verdoezelen met een overgangsregeling waarmee zij haar gezicht kan redden, onder meer wat betreft de bestaande dotaties, het Fonds der Provincies en het Gemeentefonds. Er wordt namelijk in een regeling voorzien waarmee op elk van de Gewesten een percentage van uitgaven wordt toegepast in verhouding tot de personenbelasting; daarbij wordt het hoogste percentage van de drie Gewesten genomen.

Om duidelijk te zijn, de verhouding tussen de huidige uitgaven van het Waalse Gewest en de personenbelasting bedraagt 32,6 pct. en die tussen de huidige uitgaven van het Vlaamse Gewest en de personenbelasting 23,8 pct. Op elk van de Gewesten zal dus 32 pct. worden toegepast.

Dat betekent dat men uitgaat van de behoeften van Wallonië, doch dat Vlaanderen een mooi geschenk krijgt, aangezien het boven zijn behoeften een extra bedrag van zowat 30 pct. vergeleken met het huidige bedrag ontvangt en die 30 pct. is gespreid over tien jaar. Dat stemt dus met geen enkele uitgave overeen en kan bijgevolg worden besteed aan nieuwe initiatieven.

De lopende uitgaven zonder dotaties en Gemeenten- en Provinciefonds, ongeveer 100 miljard — maar een precieze berekening is hier niet mogelijk — worden via een soortgelijke regeling gedekt, maar het voordeel voor het Waalse Gewest verdwijnt geleidelijk over een periode van tien jaar en dan wordt de personenbelasting het enige criterium.

Het financieringsstelsel kan dus als volgt worden samengevat :

1. In de definitieve fase, over tien jaar, en ondanks een correctie via een solidariteitsregeling, zal het verlies voor de Franstaligen en de Walen minimum 20 tot 30 miljard frank tegen de koers van 1988 bedragen, dat wil zeggen ongeveer de huidige begroting van de Franse Gemeenschap.

2. In de overgangsfase wordt het verlies voor Wallonië ten opzichte van de dotaties en het Gemeentefonds ongedaan gemaakt, maar Vlaanderen krijgt er ongeveer 7 miljard bovenop.

3. Voor de overdrachten zonder dotaties en Gemeentefonds, wordt de compensatie voor het Waalse verlies stelselmatig kleiner. Dat wil zeggen dat Wal-

franse est de 7 à 8 milliards. Ce chiffre est à comparer aux 26 milliards de pertes totales.

En bout de course, c'est donc bien environ 20 milliards en francs de 1988 qui sont perdus et encore sur un montant de transfert inférieur au montant que le Gouvernement compte transférer aux Communautés et aux Régions; la perte sur l'ensemble sera donc encore plus importante.

Mais le Gouvernement a essayé de masquer ce Waterloo institutionnel-financier par un système transitoire qui lui permet de faire bonne figure, notamment en ce qui concerne les dotations existantes et le Fonds des communes et des provinces, puisqu'il prévoit un mécanisme fondé sur l'application à chacune des Régions d'un pourcentage de dépenses par rapport à l'I.P.P., ce pourcentage étant celui qui est le plus important des trois Régions.

En clair, le rapport entre les dépenses actuelles de la Région wallonne et l'I.P.P. étant de 32,6 p.c. et le rapport entre les dépenses actuelles de la Région flamande et l'I.P.P. étant de 23,8 p.c., on appliquera à chacune des Régions le taux de 32 p.c.

Cela veut dire qu'on part des besoins de la Wallonie, mais que la Flandre reçoit un cadeau considérable puisqu'elle reçoit, au-delà de ses besoins, une somme supplémentaire de près de 30 p.c. par rapport au montant actuel, et ce versement de 30 p.c. est programmé sur dix années. Il ne correspond donc à aucune dépense et peut par conséquent être utilisé à des initiatives nouvelles.

En ce qui concerne les dépenses hors dotation et Fonds des communes et des provinces, environ 100 milliards — mais là il n'est pas possible de chiffrer exactement votre programme —, il y a une couverture du même type mais l'avantage de la Région wallonne disparaît en dix ans et c'est l'impôt des personnes physiques qui est alors seul appliqué.

On peut donc résumer le système financier comme suit :

1. En phase définitive, dans dix ans, malgré un mécanisme correcteur de solidarité, la perte francophone et wallonne portera annuellement en francs 1988 sur 20 à 30 milliards au minimum, soit pratiquement le budget actuel de la Communauté française.

2. En phase transitoire on neutralise la perte wallonne dans le Fonds des communes et dans les dotations actuelles mais on donne un bonus considérable à la Flandre, pour environ plus de 7 milliards.

3. Pour les transferts hors dotation et Fonds des communes, on neutralise de manière dégressive la perte wallonne. Cela veut dire que la Wallonie et la

lonië en de Franse Gemeenschap vanaf het tweede jaar verliezen — er is immers geen indexering — en van het vierde tot het twaalfde jaar verliezen zij elk jaar een tiende van het verschil tussen die uitgaven en het huidige peil van de personenbelasting; dat bedraagt voor Wallonië slechts 30 pct.

Zo heeft men het nog nooit bekeken.

De Regering vindt dat, aangezien de Staat de lopende uitgaven financiert ten belope van 85,7 pct., de Gewesten en de Gemeenschappen 14,3 pct. van hun lopende uitgaven zelf moeten financieren door middel van leningen.

De zaken zullen er zo niet beter op worden aangezien elk jaar ongeveer 40 miljard geleend zal moeten worden, zodat tegen dat tempo de Gemeenschappen en de Gewesten tien jaar na het begin van het nieuwe stelsel een schuld zullen hebben van 400 miljard Belgische franken tegenover de koers van 1988.

Hoever gaat de autonomie van de Gewesten om leningen aan te gaan op de nationale en internationale markt?

In het verslag van de Kamer (blz. 22) herinnert de Minister aan de voorwaarden waaronder de Gewesten en de Gemeenschappen overeenkomstig artikel 14 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 leningen kunnen aangaan. Wat zal er gebeuren wanneer de Gemeenschappen en Gewesten volledig autonoom zullen zijn? De Gewesten en de Gemeenschappen zullen aan de nationale en internationale kredietinstellingen moeten bewijzen dat zij kredietwaardig zijn.

Een volgende intervenant merkt op dat artikel 115 sedert 1831 ongewijzigd is gebleven. Dit wijst op de degelijkheid van de hierin opgenomen bepalingen. Niettemin heeft reeds de preconstituante van 1978 en 1981 het artikel voor herziening vatbaar verklaard.

In 1985 heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers een nieuwe tekst van artikel 116 aanvaard. Dit artikel houdt verband met artikel 115. De spreker is ontsteld over, of liever geschrokken door de voorstellen van de Regering tot aanvulling van artikel 115, omdat de preconstituante het beschikking gedeelte van artikel 110, betreffende de Gemeenschappen en Gewesten, niet voor herziening vatbaar heeft verklaard (behalve § 4 van dit artikel dat achterhaald is).

De Regering heeft nu de mogelijkheid om artikel 115 te herzien aangegrepen om de voorgestelde bepaling op te nemen. De vraag rijst of wij de Regering daarin kunnen volgen.

Wat is het verband tussen de toevoeging in artikel 115 en de overige bepalingen van dat artikel,

Communauté française commencent à perdre dès la deuxième année — il n'y a pas indexation — et dès la quatrième année jusqu'à la douzième année elles perdent chaque année un dixième de l'écart entre ces dépenses et le niveau actuel de l'I.P.P. qui, rappelons-le, n'est en Wallonie que de 30 p.c.

Cela, voyez-vous, jamais on ne l'avait fait.

Partant du principe que l'Etat national finance les dépenses courantes à concurrence d'environ 85,7 p.c., le Gouvernement en déduit qu'il doit en être de même pour les Régions et les Communautés qui doivent elles aussi financer 14,3 p.c. de leurs dépenses courantes par l'emprunt.

Les choses ne s'arrangeront pas parce que chaque année, il faudra emprunter environ 40 milliards de manière telle qu'en vitesse de croisière, dix ans après le début du nouveau système, les Communautés et Régions traineront, en francs 1988, 400 milliards de dettes.

Quelle sera l'autonomie des Régions de contracter des emprunts sur le marché national et international?

Dans le rapport de la Chambre (p. 22), le Ministre rappelle les conditions auxquelles, conformément à l'article 14 de la loi spéciale du 8 août 1980, les Régions et les Communautés peuvent contracter des emprunts. Que se passera-t-il au moment où les Communautés et les Régions seront totalement autonomes? Les Régions et les Communautés devront faire preuve de crédibilité auprès des organismes de crédit nationaux et internationaux.

L'intervenant suivant fait observer que l'article 115 est resté inchangé depuis 1831. Cela montre la qualité des dispositions qu'il contient. Néanmoins, le préconstituant de 1978 et celui de 1980 ont déjà déclaré cet article soumis à révision.

En 1985, la Chambre des Représentants a accepté un nouveau texte de l'article 116. Cet article se rattache à l'article 115. L'intervenant est consterné, ou plutôt effrayé, des propositions du Gouvernement tendant à compléter l'article 115, parce que le préconstituant n'a pas déclaré soumis à révision le dispositif de l'article 110 concernant les Communautés et les Régions (à l'exception du § 4 de cet article, qui est dépassé).

Le Gouvernement saisit aujourd'hui la possibilité de réviser l'article 115 pour y insérer la disposition proposée. La question se pose de savoir si nous pouvons suivre le Gouvernement.

Quel est le rapport entre cet ajout à l'article 115 et les autres dispositions de cet article, dans l'optique

gelezen in samenhang met artikel 116? Is die wijziging wel verantwoord (hoewel de constituant de artikelen 115 en 116 nog zou kunnen wijzigen en aanpassen aan de nieuwe structuur)?

De intervenant onderstreept dat volgens hem een typisch kenmerk van de autonomie van de deelgebieden of deelstaten kan omschreven worden door *no taxation without representation* (hetgeen historisch de trots was van de Lage Landen). Nu zou het *no representation without taxation* worden! Men zou beslissen over uitgaven maar niet over het invorderen van middelen. Hij waarschuwt voor een snelle staatshervorming waarbij grote bevoegdheden worden overgeheveld zonder autonomie.

Spreker zegt voorts verwonderd te zijn over de voorgestelde overgangsbepaling. Die bepaling is overbodig omdat zij niets toevoegt aan datgene wat bestaat op het ogenblik dat de constituant optreedt.

Volgens de spreker hebben de Ministers hierover in de Kamer verklaringen afgelegd die bezwaarlijk voor herhaling vatbaar zijn.

Spreker vraagt dat duidelijk zou worden gemaakt wat de betekenis van deze bepaling is; is dit nodig, zinvol en welke zijn daarvan de consequenties, des te meer daar de wet van 9 augustus 1980 een gewone wet is? Hij vraagt uitsel van behandeling om klaarheid te krijgen door de tekst die de financiering zal regelen.

Het is een lid opgevallen dat artikel 110 niet gewijzigd wordt. Hij wijst op het verband dat ook tussen artikel 116 en artikel 115 bestaat. Het is zijns inziens nodig, ook eerstgenoemd artikel te wijzigen om controle door Parlement en Raden mogelijk te maken. Hij is benieuwd in welke richting deze wijziging zal gaan. Wat zal de Regering voorstellen?

Herhaaldelijk hebben Kamer en Senaat gepoogd, de begrotingstechniek te moderniseren. Het gaat heel moeilijk. Het systeem van de wet van 1963 is moeilijk haalbaar. Misschien biedt de overheveling van geldmiddelen naar de Gemeenschappen een kans om nieuwe technieken in te voeren. Of moeten de dringende nationale voorschriften zonder meer overgenomen worden?

De overgangsbepalingen doen vragen rijzen. Wat is hun juiste bedoeling? Het lid vraagt hier absolute zekerheid.

De Staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen antwoordt op de gedane opmerkingen en de gestelde vragen.

Een lid had om cijfers gevraagd. Zolang echter de wet van 8 augustus 1980 niet gewijzigd is kunnen geen precieze gegevens medegedeeld worden. Het staat vrij, econometrische modellen van verschillende

d'une corrélation avec l'article 116? Cette modification est-elle bien justifiée (quoique le constituant puisse encore modifier les articles 115 et 116 et les adapter à la nouvelle structure)?

L'intervenant souligne qu'à son avis, une caractéristique de l'autonomie des entités régionales ou Etats fédérés peut se définir par la formule *no taxation without representation* (ce qui, historiquement, faisait la fierté des Bas-Pays). Cette formule deviendrait aujourd'hui *no representation without taxation*! On déciderait des dépenses, mais non du recouvrement des moyens. Il met en garde contre une réforme rapide de l'Etat transférant de larges compétences sans autonomie.

L'orateur exprime son étonnement quant à la disposition transitoire proposée. Elle est superflue puisqu'elle n'ajoute rien à ce qui existe au moment de l'intervention de la constituant.

Selon l'intervenant, les Ministres ont fait à ce sujet, à la Chambre, des déclarations qu'il est difficile de répéter.

Il demande que la signification de cette disposition soit clairement exposée. Est-elle nécessaire, a-t-elle un sens et quelles en sont les conséquences? D'autant plus que la loi du 9 août 1980 est une loi ordinaire. Il demande que son examen soit reporté jusqu'à ce que le texte qui réglera le financement vienne clarifier les choses.

Un commissaire a été frappé par le fait que l'article 110 n'a pas été modifié. Il souligne le rapport qui existe également entre l'article 116 et l'article 115. A son avis, il convient de modifier aussi le premier de ces articles, afin de permettre un contrôle par le Parlement et les Conseils. Il se demande dans quel sens se fera cette modification. Que proposera le Gouvernement?

A plusieurs reprises, la Chambre et le Sénat ont tenté de moderniser la technique budgétaire. C'est très difficile. Le système de la loi de 1963 est difficilement réalisable. Peut-être le transfert de moyens financiers aux Communautés permettra-t-il d'adopter de nouvelles techniques. Ou faut-il simplement reprendre les prescriptions nationales impératives?

Les dispositions transitoires soulèvent des questions. A quoi tendent-elles exactement? L'intervenant demande une certitude absolue en la matière.

Le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles répond aux observations faites et aux questions posées.

Un membre avait demandé des chiffres. Cependant, aussi longtemps que la loi du 8 août 1980 n'aura pas été modifiée, aucune donnée précise ne pourra être communiquée. Il est loisible d'échafau-

aard op te bouwen. Hij geeft zelf verschillende voorbeelden van hypothesen. Men kan ook simulaties maken. Maar het is voortijdig, nu al cijfers te willen kennen.

Zo zullen de resultaten van de simulaties uitermate variëren naargelang van de basisbeslissingen rond de over te hevelen materies en inzake de hypothese rond de economische en financiële indicatoren gedurende de eerstkomende jaren.

Het lijkt dus alleszins voorbarig nu procentuele evoluties tussen de middelen van de verschillende regio's te vergelijken aangezien de Regering geen standpunt ingenomen heeft over de budgettaire massa's die de materies begeleiden, en er wellicht evenmin eenheid is tussen de commissarissen over de fundamentele economische en financiële basis-hypothesen. Hetgeen uitermate grote invloed heeft op de resultaten van de simulaties.

Op de vraag, over welke beleidsruimte de Gemeenschappen zullen beschikken, luidt het antwoord dat de Regering naar evenwicht streeft. Zij wil een stelsel dat steunt op financiële verantwoordelijkheid doch tegelijk moet men oog hebben voor de nu eenmaal bestaande toestand en voor solidariteit. Aangezien men geen *tabula rasa* kan maken, zal men in een geleidelijk verstrijkende overgangsfase moeten voorzien.

Aan de voorziene middelen voor de Gemeenschappen, inzonderheid dus inzake onderwijs, zal enerzijds een groeifactor, met name de inflatie, worden toevoegd alsook anderzijds een krimpfactor, met name de denataliteit (als hypothese werd 1,4 pct. per jaar genomen).

Ook de overdracht van schulden vergt geleidelijkheid, ten einde het bestedingspatroon aan de middelen aan te passen.

Het is moeilijk uit te maken welke Gemeenschap bij zulke operatie wint of verliest; in sommige opzichten de ene, in sommige de andere. In de overgangperiode heeft een belastingshervorming geen reëel effect, wel in de definitieve. Daarbij is een weerslag op de Gemeenschappen onvermijdelijk. Een hervorming die de begoeden bevoordelt, zal onvermijdelijk die Gemeenschap waar meer begoeden in voorkomen dan in de andere, meer treffen en dus minder ontvangsten doen regenereren.

Voor de Gemeenschappen wordt de solidariteit anders bekeken dan voor de Gewesten. Als referentie neemt men inzake de Gewesten het welvaartspeil gemeten aan de geïnde belastingen per hoofd en per regio. Over de precieze cijfers is altijd meningsverschil mogelijk. Het impliceert een waarde-

der des modèles économétriques de différentes natures. Il donne même différents exemples d'hypothèses. On peut également faire des simulations. Mais il est prématuré de vouloir connaître des chiffres dès maintenant.

Ainsi, les résultats des simulations varieront à l'extrême suivant les décisions de base concernant les matières à transférer et les hypothèses relatives aux indicateurs économiques et financiers durant les prochaines années.

Il semble donc pour le moins prématuré de comparer d'ores et déjà les évolutions en pourcentage entre les moyens des différentes Régions, étant donné que le Gouvernement ne s'est pas encore prononcé sur les masses budgétaires qui accompagnent les matières et qu'il n'y a peut-être pas davantage unanimité entre les commissaires à propos des hypothèses économiques et financières fondamentales, ce qui exerce une influence capitale sur les résultats des simulations.

La réponse à la question de savoir de quelle marge politique les Communautés disposeront est que le Gouvernement tente d'atteindre un équilibre. Il désire réaliser un système basé sur la responsabilité financière, mais, simultanément, il faut tenir compte de la situation actuelle et de la solidarité. Etant donné qu'on ne peut faire table rase, il faudra prévoir une phase transitoire qui prendra progressivement fin.

On ajoutera aux moyens prévus pour les Communautés, en particulier en matière d'enseignement, d'une part, un facteur de croissance, à savoir l'inflation, et, d'autre part, un facteur de décroissance, à savoir la dénatalité (on a pris comme hypothèse 1,4 p.c. par an).

Le transfert des dettes doit, lui aussi, s'effectuer progressivement, afin d'adapter le schéma des dépenses aux moyens.

Il est difficile de dire qui est perdant et qui est gagnant dans une telle opération; tantôt ce sera l'une des Communautés, tantôt l'autre. Pendant sa période de transition, une réforme fiscale n'a pas d'effet réel, contrairement à ce qui se passe dans la période définitive. Des répercussions sur les Communautés sont inévitables. Une réforme qui, par exemple, privilégie les nantis, va inévitablement frapper plus fort celle des deux Communautés qui comprend plus de personnes fortunées, en y générant moins de recettes.

La solidarité est considérée différemment selon qu'il s'agit des Communautés ou des Régions. Pour les Régions, on prend comme référence le niveau de vie, évalué sur la base des impôts perçus par tête et par région. Un désaccord est toujours possible en ce qui concerne les chiffres exacts, car une telle éva-

oordeel over de orde van grootte van noodzaak aan solidariteit.

Autowegen en dergelijke hebben zeker een weer-slag op de middelenverdeling. De bespreking daarvan zal gebeuren bij die van de wet van 8 augustus 1980. Heden is daarover nog geen definitief ontwerp klaar.

Er bestaat geen twijfel aan de zorg van de Regering voor de economisch-monetaire unie, wat nog meer is dan eenheid. Ten bewijze : zelfs de sociale zekerheid blijft nationaal. Ook deze keuze impliceert voor de Staatssecretaris een welomlijnde conceptie van maatschappelijke solidariteit.

Zeker mag de kapitaalsmarkt door het lening-beleid van Gemeenschappen en Gewesten niet verstoord worden. De Regering heeft ter zake evenwel nog geen exact standpunt bepaald.

Een ander lid had twijfels geuit over de waarde van een autonomie zonder eigen belasting. Bedoeld is vermoedelijk exclusieve belasting.

Hierbij past een verwijzing naar door professor Paul Van Rompuy geciteerde cijfers. Exclusieve belasting bestaat in Zwitserland voor 10 pct., in de V.S.A. voor 18 pct., in West-Duitsland voor 0 pct. Nochtans zijn dit toch echt federale Staten, met financiële autonomie voor de deelstaten.

Wat artikel 116 betreft, dit is voor herziening vatbaar verklaard. De Regering kan daar later werk van maken.

De vraag is gesteld naar de zin van het handhaven van de overgangsbepaling. Blijft de wet van 9 augustus 1980 niet zonder meer van kracht totdat ze door een andere wordt vervangen ?

In de overgangsbepaling van artikel 115 (nieuw) is voorzien dat de gewone wet van 9 augustus 1980 zolang van toepassing blijft totdat de nieuwe financieringswet in werking treedt. Dit houdt met andere woorden in dat het financieringsstelsel, zoals vastgelegd in de gewone wet van 9 augustus 1980 slechts zal kunnen worden gewijzigd door een nieuwe financieringswet aangenomen met een bijzondere meerderheid.

Een lid dringt aan om cijfers te bekomen, op basis van om het even welke hypothese. Hij vindt het niet steekhoudend dat de Regering het Parlement vraagt, een wijziging goed te keuren waarvan zijzelf nog niet weet waarop ze zal uitdraaien. Zodoende neemt men onvoorzienbare risico's op aanzienlijke vermindering van bedragen.

luation implique un jugement de valeur sur l'ordre de grandeur du besoin de solidarité.

Les autoroutes, etc., ont sans aucun doute des répercussions sur la répartition des moyens. Cette question sera débattue lors de la discussion concernant la loi du 8 août 1980. A l'heure actuelle, aucun projet définitif n'a été établi à ce sujet.

Il ne fait aucun doute que le Gouvernement veillera à maintenir l'union économique et monétaire, qui va plus loin qu'une simple union monétaire. A preuve : même la sécurité sociale reste de compétence nationale. Selon le Secrétaire d'Etat, ce choix implique également une conception bien définie de la solidarité sociale.

Il est évident que le marché des capitaux ne peut pas être perturbé par la politique des Communautés et des Régions en matière d'emploi. Le Gouvernement n'a toutefois pas encore exactement défini son point de vue en la matière.

Un autre membre émet des doutes sur la valeur d'une autonomie ne reposant pas sur une fiscalité propre. Il entend probablement une fiscalité exclusive.

Il convient à cet égard de faire référence aux chiffres cités par le professeur Van Rompuy. Il y a en Suisse une fiscalité exclusive jusqu'à concurrence de 10 p.c., aux Etats-Unis jusqu'à 18 p.c., tandis qu'en République fédérale d'Allemagne, il n'y en a pas. Or, il s'agit d'Etats véritablement fédéraux, dont les Etats fédérés ont une réelle autonomie financière.

Pour ce qui est de l'article 116, il a été déclaré soumis à révision. Le Gouvernement pourra s'en occuper ultérieurement.

On s'interroge sur le sens du maintien de la disposition transitoire. La loi du 9 août 1980 ne restet-elle pas simplement applicable jusqu'au moment où une autre la remplace ?

Il est prévu, dans la disposition transitoire de l'article 115 (nouveau), que la loi ordinaire du 9 août 1980 restera applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de financement nouvelle. Cela signifie en d'autres termes que le système de financement défini dans la loi ordinaire du 9 août 1980 ne pourra être modifié que par une nouvelle loi de financement adoptée à une majorité spéciale.

Un membre demande instamment que lui soient communiqués des chiffres fondés sur une hypothèse quelle qu'elle soit. Il estime qu'il est illogique que le Gouvernement demande au Parlement d'adopter une modification dans la mesure où il ne sait pas encore lui-même ce qu'elle donnera. C'est courir des risques imprévisibles de réduction sensible des montants.

Vertrekkende van de cijfers van heden, vraagt het lid wat het in de toekomst zal worden. Welke zijn de verschillende simulaties die gehanteerd werden? Verwijzend naar het verleden in de Franse Gemeenschap vraagt het lid of men naar nieuwe belastingen gaat. Volgens hem blijft alles onduidelijk en de ongerustheid werd niet wegenomen.

De Vice-Eerste Minister en Minister van het Brusselse Gewest en Institutionele Hervormingen doet opmerken dat in de wet van 1980 slechts sprake is van globale kredieten.

Een senator stelt dat de Staat de schulden van de Brusselse agglomeratie moet overnemen omdat hij de beloofde dotatie nooit gegeven heeft. Het bijzonder fonds is door de opeenvolgende regeringen nooit opgericht. Hij vraagt hieromtrent een klaar antwoord.

Hij verwerpt het inkomenspeil als referentiepunt voor solidariteit tussen de Gemeenschappen. Zodoende laat men immers de horizontale herverdeling buiten beschouwing. Men moet ook rekening houden met de ongelijkheid van lasten. Zoals mensen met kinderen door de belastingen ontzien worden, zo moet men ook Brussel ontzien wegens de last van zijn historisch erfgoed, zijn internationale verplichtingen, enz.

Bijgevallen door een lid, meent hij dat voor de financiering van de Gewesten ten minste twee beginselen vastgelegd zouden moeten worden, een volstrekt en een betrekkelijk.

Het volstreekte beginsel : geen enkele Gemeenschap mag minder ontvangen dan nu.

Het betrekkelijke beginsel : de kloof tussen beiden mag een bepaalde drempel niet overschrijden.

Een lid zegt dat het niet zijn bedoeling is geweest, een rechtsvergelijkend onderzoek in te stellen naar de financiële stelsels, in zwang bij verschillende federale Staten.

Hij twijfelt er nog steeds aan dat de Regering geen afbreuk doet aan artikel 110.

Hij heeft geen antwoord bekomen op zijn vraag, of het niet mogelijk is, de stemming over dit artikel uit te stellen totdat er meer klaarheid komt over de wet van de financiering.

De Staatssecretaris meent dat het lid i.v.m. artikel 110 zelf het antwoord gegeven heeft : door de herziening van artikel 115 wordt geen afbreuk gedaan aan de eigen belastingsbevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten zoals vastgelegd in artikel 110; artikel 115 (nieuw) strekt enkel om een permanent financieringssysteem door een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid.

Se basant sur les chiffres actuels, un membre demande ce que les choses deviendront à l'avenir. Quelles sont les diverses simulations dont on se sert ? Se référant à ce qui s'est passé dans la Communauté française, il demande si l'on va vers de nouveaux impôts. Il estime que tout reste confus et que l'inquiétude n'a pas été dissipée.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Région bruxelloise et des Réformes institutionnelles fait observer qu'il n'est question dans la loi de 1980 que de crédits globaux.

Un sénateur déclare que l'Etat doit reprendre les dettes de l'agglomération bruxelloise, étant donné qu'il n'a jamais versé la dotation promise. Aucun des gouvernements successifs n'a créé le fonds spécial. Il demande une réponse précise sur ce point.

Il rejette l'idée de considérer le niveau de revenu comme point de référence à prendre en considération pour assurer la solidarité entre les Communautés. Il estime qu'ainsi, l'on perd en effet de vue la redistribution horizontale. Il faut tenir compte aussi de l'inégalité des charges. De la même manière que les contributions ménagent les personnes ayant des enfants à charge, il faut ménager Bruxelles en raison de la charge que représentent son patrimoine historique, ses obligations internationales, etc.

Approuvé en cela par un membre, il estime que deux principes de financement des Régions au moins devraient être établis, l'un absolu et l'autre relatif.

Le principe absolu : aucune Communauté ne peut recevoir moins qu'aujourd'hui.

Le principe relatif : l'écart entre les deux ne peut dépasser un certain seuil.

Un membre déclare ne pas avoir eu l'intention de faire une étude de droit comparé sur les systèmes financiers en vigueur dans différents Etats fédéraux.

Il n'est toujours pas convaincu que le Gouvernement ne porte pas atteinte à l'article 110.

Il n'a pas reçu de réponse à la question de savoir s'il n'était pas possible de reporter le vote sur cet article jusqu'à ce qu'on ait plus de lumières au sujet de la loi de financement.

Le Secrétaire d'Etat déclare que le membre a lui-même donné la réponse concernant l'article 110 : la révision de l'article 115 ne porte pas atteinte au pouvoir fiscal propre des Communautés et des Régions, tel qu'il est prévu à l'article 110. L'article 115 (nouveau) n'a d'autre but que de garantir aux Régions un système de financement permanent par une loi votée à la majorité spéciale.

III. STEMMING OVER DE AMENDEMENTEN

De Commissie gaat akkoord om de ingediende amendementen te bespreken, gegroepeerd onder de volgende onderwerpen :

- a) amendementen op de tekst overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers;
- b) amendementen op de bestaande tekst van artikel 115 van de Grondwet;
- c) amendementen die opgenomen kunnen worden in artikel 118bis van de Grondwet;
- d) amendementen die betrekking hebben op de overgangsbepaling.

Twee senatoren stellen voor het enig artikel te vervangen door wat volgt :

« Enig artikel. — Artikel 115 van de Grondwet wordt aangevuld met de volgende leden :

« Een wet aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid stelt het financieringsstelsel vast voor de Gewesten bedoeld in artikel 107quater.

De organen van deze Gewesten stellen onverminderd de in artikel 26bis bedoelde regels elk jaar de eindrekening vast en stemmen de begroting.

Alle ontvangsten en uitgaven moeten op de begroting en in de rekeningen worden gebracht. »

Het wordt verantwoord als volgt :

« De formulering van het voorstel spreekt over « de bestemming » van de ontvangsten, een begrip dat budgettair technisch niet overeenstemt met wat bedoeld wordt, namelijk de grondwettelijke bepaling van de Gewesten als autonome budgettaire overheden. De notie « bestemming » kadert in de staatsvorming van 1970 maar is sinds de staatshervorming van 1980 definitief achterhaald. »

De Staatssecretaris is van oordeel dat de formulering in het amendement niet thuis hoort in de Grondwet, maar geregeld zal worden in de wet.

Het amendement wordt verworpen met 14 stemmen tegen 3.

Een paar leden stellen voor, in artikel 115, zoals voorgesteld door dit artikel, voor de laatste volzin de volgende bepaling in te voegen :

« De bedragen toegekend aan elk Gewest mogen niet lager zijn dan die welke het resultaat zouden zijn van de toepassing, op het totale krediet toegekend aan alle Gewesten samen, van het volgende criterium :

- 1/3 volgens het bevolkingscijfer van dat Gewest;
- 1/3 volgens de oppervlakte van ieder Gewest;
- 1/3 volgens opbrengst in elk Gewest van de personenbelasting. »

III. VOTES SUR LES AMENDEMENTS

La Commission est d'accord d'examiner les amendements déposés en les groupant en fonction des sujets suivants :

- a) amendements au texte transmis par la Chambre des Représentants;
- b) amendements au texte actuel de l'article 115 de la Constitution;
- c) amendements insérables à l'article 115bis de la Constitution;
- d) amendements relatifs à la disposition transitoire.

Deux sénateurs proposent de remplacer l'article unique par ce qui suit :

« Article unique. — L'article 115 de la Constitution est complété par les alinéas suivants :

« Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, fixe le système de financement des Régions prévues à l'article 107quater.

Sans préjudice des règles visées à l'article 26bis, les organes de ces Régions établissent le compte définitif et votent le budget chaque année.

Toutes les recettes et dépenses doivent figurer au budget et dans les comptes. »

La justification en est la suivante :

« Dans sa version actuelle, le texte proposé utilise la notion de « destination » des recettes. Or, cette notion ne correspond plus, sur le plan de la technique budgétaire, à ce qui est en fait visé dans le texte, à savoir la constitution des Régions en pouvoirs budgétaires autonomes. La notion de « destination » s'inscrivait dans le cadre de la réforme de l'Etat de 1970, mais elle est définitivement dépassée depuis la réforme de l'Etat de 1980. »

Le Secrétaire d'Etat est d'avis que la formule proposée dans l'amendement ne doit pas figurer dans la Constitution, mais sera réglée par la loi.

L'amendement est rejeté par 14 voix contre 3.

Deux membres proposent d'ajouter avant la dernière phrase de l'article 115, tel qu'il est proposé par cet article, la disposition suivante :

« Les montants alloués à chaque Région ne peuvent être inférieurs à ceux qui résulteraient de l'application, au crédit global affecté à l'ensemble des Régions, du critère fondé à concurrence de :

- 1/3 sur le chiffre de la population de cette Région;
- 1/3 sur la superficie de chaque Région;
- 1/3 sur le rendement dans chaque Région des impôts des personnes physiques. »

Het wordt verantwoord als volgt :

« Het nieuwe financieringsstelsel heeft, inzonderheid in Wallonië, twijfel doen ontstaan inzake de financiering van de materies die onder de bevoegdheid van de Gewesten vallen.

Zij die vrezen dat de overdrachten niet toereikend zullen zijn om een degelijk beleid te voeren, worden door onze tekst gerustgesteld. »

Verder acht hij de bepaling van het amendement onvolledig.

Het amendement wordt verworpen met 14 tegen 3 stemmen.

« Een paar andere leden stellen voor, in het enig artikel de woorden « Een wet aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid stelt het financieringsstelsel vast voor de Gewesten bedoeld in artikel 107quater. » te vervangen door de woorden « Het financieringsstelsel voor het Vlaamse en het Waalse Gewest vastgesteld bij wet. »

Het wordt verantwoord als volgt :

« De vaststelling van het financieringsstelsel dient niet te gebeuren door een wet met bijzondere meerderheid; daartoe volstaat een gewone wet.

Aangezien het Brusselse Gewest niet evenwaardig kan zijn aan het Vlaamse en het Waalse Gewest enerzijds, en anderzijds rekening houdend met de specifieke taken van het Brusselse Gewest als hoofdstad, kan aan het Brusselse Gewest niet hetzelfde financieringsstelsel toegekend worden. »

De Staatssecretaris meent dat de vraag of er een gewone dan wel een bijzondere wet nodig is, reeds afdoende beantwoord werd.

Het amendement wordt verworpen met 16 tegen 2 stemmen.

« Dezelfde leden willen de woorden « aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid » weglaten. »

Het wordt verantwoord als volgt :

« Het regeringsvoorstel omvat het invoeren van een bijkomende grendel in de Grondwet, zonder dat voorafgaandelijk de juiste inhoud van de in het regeringsvoorstel bedoelde nieuwe wet bekend is.

Bovendien wordt door het voorstel de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in werkelijkheid omgevormd tot een financieringswet met bijzondere meerderheid.

Daar waar de bestaande financieringsmethodes aangepast kunnen worden bij gewone meerderheid, en bijgevolg onnodige transfers tussen deelgebieden herschikt kunnen worden, is het duidelijk dat, eenmaal de bijzondere meerderheid ingevoerd, diegenen

La justification en est la suivante :

« Le système gouvernemental fait peser de grosses menaces pour le financement des matières allouées à certaines Régions, notamment la Wallonie.

Cet article est de nature à rassurer ceux qui craignent que les transferts ne soient pas suffisants pour pratiquer une politique adéquate. »

Du reste, il estime que la disposition contenue dans l'amendement est incomplète.

L'amendement est rejeté par 14 voix contre 3.

« Plusieurs autres membres proposent de remplacer dans l'article unique les mots « Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, fixe le système de financement des Régions prévues à l'article 107quater. » par les mots « Le système de financement des Régions wallonne et flamande est fixé par une loi. »

La justification en est la suivante :

« La fixation des mécanismes de financement ne requiert pas l'adoption d'une loi à la majorité spéciale; il suffit pour cela d'une loi ordinaire.

Etant donné, d'une part, que la Région bruxelloise ne peut être équivalente à la Région flamande et à la Région wallonne et, d'autre part, compte tenu des tâches spécifiques de la Région bruxelloise en tant que capitale, on ne peut prévoir pour la Région bruxelloise un même mécanisme de financement. »

Le Secrétaire d'Etat estime qu'il a déjà été répondu de manière définitive à la question de savoir s'il fallait une loi ordinaire ou spéciale.

L'amendement est rejeté par 16 voix contre 2.

« Les mêmes membres veulent supprimer les mots « adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa. »

La justification en est la suivante :

« La proposition du Gouvernement prévoit d'introduire un « verrou » supplémentaire dans la Constitution, sans que la teneur exacte de la nouvelle loi prévue par la proposition du Gouvernement soit connue au préalable.

En outre, ladite proposition transforme en fait la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 en une loi de financement à adopter à la majorité spéciale.

Alors que les méthodes de financement actuelles peuvent être adaptées à la majorité ordinaire, ce qui permet de réaménager les transferts inutiles entre les régions, il est clair qu'une fois que la majorité spéciale aura été instaurée, ceux qui ont pour l'instant

die momenteel meer voordeel hebben bij het behoud van transfersen voortvloeiend uit de bovengenoemde wet van 9 augustus 1980, nooit zullen instemmen met een regeling die de omvang van voornoemde transfersen vermindert.

In welk systeem ook zal steeds één der twee grote Gewesten, Vlaanderen of Wallonië, voordeel hebben bij het financieringssysteem zoals het in de wet zal vastgelegd worden.

Het Gewest dat op dat moment nadeel ondervindt, zal nooit in het andere Gewest, dat op dat moment een voordeel heeft, een meerderheid van de leden die dat Gewest vertegenwoordigen, bereid vinden om een ander systeem in de wet in te schrijven.

Deze bepaling is in de meest letterlijke zin een vereeuwiging van rechtsnormen. »

Dit amendement, dat inhoudelijk eigenlijk al door de verwerping van het vorige verworpen werd, wordt formeel verworpen met dezelfde meerderheid.

« Tenslotte stellen dezelfde leden voor, dit artikel te doen vervallen. »

Het wordt verantwoord als volgt :

« Er kan geen sprake van zijn de financiering van de Gewesten, bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet, in te lassen in artikel 115.

Zoals de financiering van de Gemeenschappen geregeld wordt door artikel 59bis, § 6, is het de logica zelve dat de financiering van de Gewesten vastgelegd wordt in artikel 107quater. »

De Staatssecretaris antwoordt dat de financiering van de Gewesten in artikel 115 werd ingevoegd om de reden dat artikel 107quater niet voor herziening werd vatbaar gesteld.

Dit amendement wordt verworpen met 15 tegen 2 stemmen, bij 2 onthoudingen.

Twée andere leden dienen een amendement in, er toe strekkende de tekst van artikel 115, zoals die door de Regering is voorgesteld, als volgt te vervangen :

« Enig artikel. — Artikel 115 van de Grondwet wordt aangevuld met wat volgt :

« Een wet aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid stelt het financieringssysteem vast voor de Gewesten bedoeld in artikel 107quater en voor de Gemeenschappen bedoeld in artikel 59bis.

De organen van die Gewesten en van die Gemeenschappen regelen bij decreet of bij de regelen waarin artikel 26bis voorziet, de bestemming van hun ontvangsten. »

intéret à ce que les transferts découlant de la loi précitée du 9 août 1980 soient maintenus, n'accepteront jamais une formule qui diminuerait l'importance desdits transferts.

Quel que soit le système, une des deux grandes Régions, la Flandre ou la Wallonie, sera toujours avantagée par le système de financement à établir par la loi.

La Région qui, à ce moment-là, subira un désavantage ne trouvera jamais dans l'autre Région, qui bénéficiera alors d'un avantage, une majorité de membres représentant cette autre Région et qui soit disposée à inscrire dans la loi un système différent.

La disposition proposée équivaut donc littéralement à « éterniser » les normes de droit.

Cet amendement, qui, pour son contenu, a en fait déjà été rejeté par le rejet du précédent, l'est formellement par un vote identique.

« Enfin, les mêmes membres proposent de supprimer cet article. »

La justification en est la suivante :

« Il ne peut être question d'insérer le financement des Régions, visées à l'article 107quater de la Constitution, dans l'article 115.

Tout comme le financement des Communautés est réglé par l'article 59bis, § 6, il serait logique que le financement des Régions soit prévu à l'article 107quater. »

Le Secrétaire d'Etat répond qu'on a inscrit le financement des Régions à l'article 115 pour la raison que l'article 107quater n'a pas été déclaré soumis à révision.

Cet amendement est rejeté par 15 voix contre 2 et 2 abstentions.

Deux autres membres déposent un amendement tendant à remplacer le texte de l'article 115, proposé par le Gouvernement, par ce qui suit :

« Article unique. — L'article 115 de la Constitution est complété par ce qui suit :

« Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, fixe le système de financement des Régions prévues à l'article 107quater et des Communautés prévues à l'article 59bis.

Les organes de ces Régions et de ces Communautés règlent, par décret ou par les règles prévues à l'article 26bis, la destination de leurs recettes. »

Het wordt als volgt verantwoord :

« De bepalingen betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten zouden in één enkel artikel van de Grondwet, namelijk in artikel 115, moeten worden samengebundeld. »

De Staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen (N) bepaalt dat de Regering gekozen heeft voor een afzonderlijke regeling in de Grondwet van de financiering van de Gewesten en van de Gemeenschappen.

Het amendement wordt verworpen met 14 tegen 5 stemmen, bij 1 onthouding.

Dezelfde leden dienen een amendement in, ertoe strekkende de huidige tekst van artikel 115 als volgt aan te vullen :

« Enig artikel. — Artikel 115 van de Grondwet wordt aangevuld met een derde lid, luidend als volgt :

« Alle nieuwe fiscale of parafiscale ontvangsten moeten door de Kamers worden aangenomen met de in artikel 131, vijfde lid, vereiste meerderheid inzake aanwezigheid en quorum. »

Het wordt als volgt verantwoord :

« België is een van de landen met de hoogste fiscale en parafiscale druk geworden. Dat werkt bijzonder ontmoedigend, vooral omdat het economische herstel moet worden gestimuleerd. Daarom moeten alle nieuwe inkomsten worden onderworpen aan de goedkeuring van een gekwalificeerde meerderheid van de vertegenwoordigers des volks. »

Zij dienen eveneens twee subsidiaire amendementen in, luidende als volgt :

« Het enige artikel vervangen door wat volgt :

« Enig artikel. — Artikel 115 van de Grondwet wordt aangevuld met een derde lid, luidend als volgt :

« Alle nieuwe fiscale of parafiscale ontvangsten die niet worden gecompenseerd door de afschaffing van bestaande taksen of belastingen, moeten door de Kamers worden aangenomen met de in artikel 131, vijfde lid, vereiste meerderheid inzake aanwezigheid en quorum. »

« Het enige artikel vervangen door wat volgt :

« Enig artikel. — Artikel 115 van de Grondwet wordt aangevuld met een derde lid, luidend als volgt :

« Elk excédent van de uitgaven over de inkomsten in de rekeningen en begrotingen moet door de

Cet amendement est justifié en ces termes :

« Les dispositions relatives au financement des Communautés et des Régions devraient être regroupées dans un seul article de la Constitution, à savoir l'article 115. »

Le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles (N) précise que le Gouvernement a choisi de prévoir dans la Constitution une réglementation distincte pour le financement des Régions et des Communautés.

L'amendement est rejeté par 14 voix contre 5 et 1 abstention.

Les mêmes membres déposent un amendement tendant à compléter le texte actuel de l'article 115 par ce qui suit :

« Article unique. — L'article 115 de la Constitution est complété par un troisième alinéa rédigé comme suit :

« Toutes les recettes fiscales ou parafiscales nouvelles doivent être approuvées par les Chambres aux majorités de présence et de quorum requises à l'article 131, alinéa 5. »

Il est justifié comme suit :

« La Belgique est devenue un des pays qui connaît les plus hauts prélèvements fiscaux et parafiscaux. Ce facteur est particulièrement dissuasif dès lors qu'il importe d'encourager la relance économique. C'est pourquoi il convient que toutes les recettes nouvelles soient soumises à l'approbation d'une majorité qualifiée des représentants de la nation. »

Ils déposent également deux amendements subsidiaires rédigés comme suit :

« Remplacer l'article unique par ce qui suit :

« Article unique. — L'article 115 de la Constitution est complété par un troisième alinéa rédigé comme suit :

« Toutes les recettes fiscales ou parafiscales nouvelles non compensées par des suppressions de taxes ou cotisations existantes, doivent être approuvées par les Chambres aux majorités de présence et de quorum requises à l'article 131, alinéa 5. »

« Remplacer l'article unique par ce qui suit :

« Article unique. — L'article 115 de la Constitution est complété par un troisième alinéa rédigé comme suit :

« Tout excédent de dépenses sur les recettes dans les comptes et budgets doit être approuvé par les

Kamers worden aangenomen met de in artikel 131, vijfde lid, vereiste meerderheid inzake aanwezigheid en quorum. »

Het wordt verantwoord als volgt :

« Sinds 1975 neemt de ontwikkeling van het tekort van de Staat meer dan onrustwekkende afmetingen aan.

De overdreven stijging van de uitgaven — en dus ook van de ontvangsten — van de overheid remt de groei af en draagt bij tot de inflatie, welke onvermijdelijk tot een crisis leidt; uiteindelijk bedreigt zij de werkgelegenheid.

Telkens wanneer recessie en werkloosheid optreden, brengen zij een stroom bijkomende overheidsuitgaven met zich, die van alle zijden worden geëist om de economie weer aan te zwengelen; die stroom doet de uitgaven van de Staat al even onomkeerbaar toenemen.

Voor de toekomst van het land en van de bevolking moeten bijgevolg maatregelen worden getroffen om onze bewindslieden ertoe te verplichten de uitgaven af te stemmen op de inkomsten.

Daartoe moet men zich ervan vergewissen dat elke overschrijding van de inkomsten door de uitgaven, die in bepaalde uitzonderlijke gevallen verantwoord kan zijn, de goedkeuring krijgt van een gekwalificeerde meerderheid van de vertegenwoordigers des volks. »

De Staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen (N) merkt op dat de Regering niet van plan is een dergelijke beperking in de Grondwet in te lassen. Hij vraagt zich trouwens af of het beoogde doel van de indianers door een dergelijke inlassing wel zou bereikt worden.

Zowel het hoofdamendement als de twee subsidiaire amendementen worden verworpen met 14 tegen 5 stemmen.

Een ander lid dient nog een subsidiair amendement in, ertoe strekkende de huidige tekst van artikel 115 te vervangen door de volgende bepaling :

« § 1. Alle overheidsontvangsten en -uitgaven, van welke aard ook, dienen op de begrotingen en in de rekeningen te worden gebracht. Elk jaar worden door de Kamers en door de Raden, de eindrekeningen vastgesteld en de begrotingen gestemd.

§ 2. De begrotingen mogen geen tekort vertonen, behoudens de uitzonderingen die de wet, het decreet of de in artikel 26bis bedoelde regel bepaalt.

§ 3. De samengestelde fiscale en parafiscale heffingen van de overheid op het inkomen van de burger zijn beperkt tot maximaal de helft van dit inkomen.

Chambres aux majorités de présence et de quorum requises à l'article 131, alinéa 5. »

La justification en est la suivante :

« L'évolution du déficit de l'Etat prend depuis 1975 des proportions plus qu'inquiétantes.

L'expansion excessive des dépenses — et donc des recettes — des pouvoirs publics ralentit la croissance et contribue à l'inflation, laquelle conduit inéluctablement à la crise; en fin de compte, elle menace l'emploi.

Lorsqu'ils apparaissent, la récession et le chômage appellent un flux de dépenses publiques supplémentaires, revendiquées de toutes parts pour relancer l'économie; il crée donc le besoin d'une expansion encore plus grande tout aussi irréversible des dépenses de l'Etat.

Il importe dès lors pour l'avenir du pays et de la population de prendre les mesures nécessaires afin d'obliger les gouvernants à adopter les dépenses aux recettes.

Le moyen choisi est de s'assurer que tout dépassement des dépenses sur les recettes, qui en certains cas exceptionnels peut être justifié, recueille l'approbation d'une majorité qualifiée des représentants de la nation. »

Le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles (N) fait remarquer que le Gouvernement n'a pas l'intention d'inscrire une telle restriction dans la Constitution. Il se demande d'ailleurs si le but recherché par les auteurs serait effectivement atteint par une telle insertion.

L'amendement principal comme les deux amendements subsidiaires sont rejetés par 14 voix contre 5.

Un autre membre dépose encore un amendement subsidiaire tendant à remplacer le texte actuel de l'article 115 par ce qui suit :

« § 1^{er}. Toutes les recettes et dépenses publiques, de quelque nature qu'elles soient, doivent être portées aux budgets et dans les comptes. Chaque année, les Chambres et les Conseils arrêtent la loi des comptes et votent les budgets.

§ 2. Les budgets ne peuvent présenter aucun déficit, sauf les exceptions que la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis déterminent.

§ 3. Le total des prélèvements fiscaux et parafiscaux effectués par des pouvoirs publics sur les revenus du citoyen est limité à la moitié de ces reve-

De modaliteiten van deze beperking worden bij wet geregeld.

De marginale voet van de fiscale heffing van de overheid op het inkomen van de burger is beperkt tot maximaal 50 pct. De modaliteiten van deze beperkingen worden bij wet geregeld. »

Het wordt verantwoord als volgt :

« Tot dusver is de weergave van de werkelijke toestand van ontvangsten en uitgaven in de begroting verre van volledig.

Een zeer belangrijk facet van de overheid vindt buiten de begroting plaats. Het betreft onder meer het hele domein van de sociale zekerheid aan de uitgavenzijde en de parafiscaliteit aan de ontvangstenzijde.

Aangezien voor de burger het gecombineerde effect van alle uitgaven en ontvangsten, zowel van fiscale als parafiscale aard, van belang is, vereist een correct beheer van de publieke financiën een volledige en globale weergave.

Daartoe wordt voorgesteld de begrippen « staatsontvangsten en staatsuitgaven » te vervangen door de begrippen « overheidsontvangsten en overheidsuitgaven ». Het voorgaande laat toe een globale toestand van de publieke financiën op te maken die alle verrichtingen, die zich vandaag buiten de begroting afspelen in het totaalbeeld betreft. Dit laat tevens toe een duidelijk beeld te verkrijgen van het globale overheidstekort.

Uitgaande van het voorgaande is het bovendien nuttig om grondwettelijke beperkingen in te bouwen voor het niveau van het overheidsbeslag, voor de toegelaten overheidsschuld en voor het overheidstekort.

De voorgaande benadering laat toe tot een bij wet geprogrammeerde vermindering van het overheidstekort en van de overheidsschuld te komen.

Een begrotingsdiscipline die een grondwettelijke basis heeft, is de enige werkwijze die voldoende waarborgen biedt voor een structureel gezonde dynamiek inzake publieke financiën, fiscaal en parafiscaal beleid en uitgavenpolitiek. »

De paragrafen 1 en 2 van het amendement worden verworpen met 14 tegen 5 stemmen.

Twee andere leden dienen een amendement in luidende als volgt :

« Het enige artikel vervangen door wat volgt :

« Enig artikel. — Artikel 115 van de Grondwet wordt aangevuld met een derde lid, luidend als volgt :

« De marginale maximaanslagvoet ten behoeve van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten op het inkomen uit arbeid mag niet meer dan 50 p.c. bedragen. »

nus. Une loi réglera les modalités de cette limitation.

Le taux marginal du prélèvement fiscal effectué par les pouvoirs publics sur les revenus du citoyen est limité à 50 p.c. Une loi réglera les modalités de cette limitation. »

La justification en est la suivante :

« Jusqu'à présent, le budget ne reflète que de manière très incomplète la situation réelle des recettes et des dépenses.

Un aspect très important du rôle des pouvoirs publics se matérialise en dehors du budget. Il s'agit notamment de l'ensemble de la sécurité sociale en ce qui concerne les dépenses et de la parafiscalité en ce qui concerne les recettes.

L'effet combiné de toutes les dépenses et recettes, tant fiscales que parafiscales, ayant une grande importance pour le citoyen, une bonne gestion des finances publiques requiert que celles-ci se reflètent complètement dans le budget.

C'est pourquoi il est proposé de remplacer la notion de « recettes et dépenses de l'Etat » par la notion « recettes et dépenses publiques », de manière à pouvoir dresser un état global des finances publiques tenant compte de toutes les opérations qui s'effectuent aujourd'hui hors budget et à être également à même de se faire une idée précise du déficit public global.

Compte tenu de ce qui précède, il s'avère en outre utile de fixer dans la Constitution des limites au niveau des prélèvements des pouvoirs publics, ainsi qu'au niveau de la dette et du déficit publics.

L'approche adoptée plus haut permettrait d'opérer une réduction de la dette et du déficit publics selon une programmation déterminée par la loi.

Une discipline budgétaire à fondement constitutionnel est la seule option qui garantisse suffisamment l'établissement d'une dynamique structurelle saine en matière de finances publiques, de fiscalité, de parafiscalité et de dépenses. »

Les paragraphes 1^{er} et 2 de l'amendement sont rejetés par 14 voix contre 5.

Deux autres membres déposent un amendement rédigé comme suit :

« Remplacer l'article unique par ce qui suit :

« Article unique. — L'article 115 de la Constitution est complété par un troisième alinéa rédigé comme suit :

« Le taux marginal maximum d'imposition de l'Etat, des Communautés et des Régions sur les revenus du travail ne peut dépasser 50 p.c. »

Het wordt verantwoord als volgt :

« In de Grondwet moet een marginale maximum-aanslagvoet van 50 pct. worden vastgelegd zodat de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten van elke verdiende frank nooit meer dan 50 centiemes kunnen afhouden. »

Zij dienen ook een subsidiair amendement in dat luidt als volgt :

« Het enige artikel vervangen door wat volgt :

« Enig artikel. — Artikel 115 van de Grondwet wordt aangevuld met een derde lid, luidend als volgt :

« De gemiddelde maximaalslagvoet ten behoeve van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten op het inkomen uit arbeid mag niet meer dan 50 pct. bedragen. »

Het wordt verantwoord als volgt :

« De belastingdruk heeft in België een peil bereikt dat onhoudbaar is geworden voor de bevolking. Dat ontmoedigt de arbeid, remt het economische herstel af en zorgt voor een alsmare grotere demotivering.

In de Grondwet moet een grens voor de fiscale druk op het inkomen uit arbeid voor elk individu via een gemiddelde aanslag van maximaal 50 pct. worden vastgelegd.

Door de Gemeenschappen en de Gewesten erbij te betrekken voorkomt men dat ingevolge de hervorming van de Staat de fiscale druk op elk individu gaat stijgen door de toename van het aantal overheidsinstanties die belasting mogen heffen. »

De Staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen (N) stelt dat in de verklaring van de wetgevende tekst tot herziening van de Grondwet voorzien is een artikel 115bis in de Grondwet te voegen betreffende de vaststelling van een absoluut maximum van fiscale en parafiscale druk.

Dit zonder dat de Staatssecretaris zich wenst uit te spreken over de opportuniteit van zo'n regeling.

Er wordt gestemd over het hoofd- en het subsidiair amendement, evenals over paragraaf 3 van het vorige amendement. De drie voorgestelde teksten worden verworpen met 14 tegen 5 stemmen.

Een lid dient een amendement in, ertoe strekkende de overgangsbepaling in het enige artikel te doen vervallen.

Het wordt verantwoord als volgt :

« Een overgangsbepaling in de Grondwet heeft slechts zin als de of een vigerende uitvoeringswet in strijd is met de nieuwe grondwettelijke bepaling.

Zo bijvoorbeeld geldt dit voor het Arbitragehof waarvan de bevoegdheid door het nieuwe arti-

Il est justifié comme suit :

« Il convient de fixer dans la Constitution un taux marginal maximum de 50 p.c. afin que sur chaque franc gagné, l'Etat, les Communautés et les Régions ne puissent jamais prélever plus de 50 centimes. »

Ils déposent également un amendement subsidiaire rédigé comme suit :

« Remplacer l'article unique par ce qui suit :

« Article unique. — L'article 115 de la Constitution est complété par un troisième alinéa rédigé comme suit :

« Le taux maximum moyen d'imposition de l'Etat, des communautés et des régions sur les revenus du travail ne peut dépasser 50 p.c. »

Il est justifié comme suit :

« Les taux d'imposition ont atteint, en Belgique, des niveaux insoutenables pour la population. Ils découragent le travail et freinent la relance économique en instaurant une démotivation de plus en plus grande.

Il y a lieu de fixer, dans la Constitution, une limite à la pression fiscale sur les revenus du travail de chaque individu par le biais d'un taux moyen maximum de 50 p.c.

En incluant les Communautés et les Régions, on évite un effet pervers de la réforme de l'Etat qui pourrait entraîner un accroissement de la pression fiscale sur chaque individu par la multiplication des autorités disposant d'un pouvoir fiscal. »

Le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles (N) dit que la déclaration de révision de la Constitution par le pouvoir législatif prévoit l'insertion d'un article 115bis dans la Constitution en vue de fixer un maximum absolu pour ce qui est de la pression fiscale et parafiscale.

Il ajoute qu'il ne souhaite pas se prononcer sur l'opportunité d'une telle disposition.

L'amendement principal et l'amendement subsidiaire ainsi que le § 3 de l'amendement précédent sont mis au vote. Les trois textes proposés sont rejetés par 14 voix contre 5.

Un membre dépose un amendement visant à supprimer la disposition transitoire de l'article unique.

Il est justifié comme suit :

« Insérer une disposition transitoire dans la Constitution n'a de sens que si la ou une loi d'exécution est contraire à la nouvelle disposition constitutionnelle.

Cela vaut par exemple pour la Cour d'arbitrage, dont la compétence est élargie par le nouvel arti-

kel 117ter werd uitgebreid. Hiermee konden uiteraard de bestaande wetten die het Arbitragehof beheersen, namelijk die van 28 juni 1983, 2 februari 1984 en 10 mei 1985 geen rekening houden. Er diende dan ook geconstitueerd dat deze wetten hun volle rechtskracht blijven behouden zolang er geen nieuwe uitvoeringswet op het gewijzigde artikel 107ter werd uitgevaardigd.

Deze redenering gaat niet op voor artikel 115. Er wordt geen nieuwe inhoudelijke rechtsregel ingesteld die tegenstrijdig zou zijn met wat de wet van 9 augustus 1980 bepaalt. Alleen wordt gesteld dat vanaf nu en dus voor de toekomst een dergelijke wet met een bijzondere meerderheid dient aangenomen te worden. Er wordt dus een vormelijk criterium opgelegd!

Zolang deze nieuwe wet niet is uitgevaardigd blijft — volgens een eeuwenoud adagium — de bestaande wetgeving (die dus niet in strijd is met de nieuwe grondwettelijke bepaling van artikel 115) volledig van kracht. De door de Regering voorgestelde overgangsbepaling is dus volledig zinloos en druist in tegen elke rechtstraditie. »

De Staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen (N) laat opmerken dat de overgangsbepaling slechts tot doel heeft de bepalingen van de wet van 9 augustus 1980 in stand te houden totdat de nieuwe wet in werking treedt.

Dit houdt onder meer in dat de bepalingen van de wet van 9 augustus 1980, wat de financiering van de Gewesten aangaat, ondertussen niet meer zal gewijzigd worden, dan door een nieuwe financieringswet aangenomen met een bijzondere meerderheid.

Het amendement wordt verworpen met 14 tegen 5 stemmen.

Hetzelfde lid dient ook nog een subsidiair amendement in, luidende als volgt :

« De overgangsbepaling in het enig artikel wordt aangevuld als volgt :

« In afwijking met de in artikel 115, in fine, opgenomen bepalingen kan de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, tot de inwerkingtreding van de in het laatste lid bedoelde wet, gewijzigd worden bij gewone meerderheid. »

Het wordt verantwoord als volgt :

« Door het invoeren van de voorgestelde overgangsbepaling, zou de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, met een meerderheid vastgelegd worden zoals voorzien in artikel 1, laatste lid. Dit was zeker niet de bedoeling van de wetgever in 1980. »

Het subsidiair amendement wordt verworpen met 14 tegen 5 stemmen.

de 107ter. Comme les lois existantes qui régissent la Cour d'arbitrage, à savoir celles du 28 juin 1983, du 2 février 1984 et du 10 mai 1985, ne pouvaient évidemment prévoir cette modification, il y avait lieu de stipuler que ces lois restaient applicables tant qu'aucune loi d'exécution de l'article 107ter modifié n'aurait été promulguée.

Ce raisonnement ne s'applique toutefois pas à l'article 115, qui n'instaure aucune nouvelle règle juridique de fond qui soit contraire aux dispositions de la loi du 9 août 1980. Il dispose seulement qu'à partir de maintenant, et donc pour l'avenir, une telle loi doit être adoptée à une majorité spéciale. Il s'agit donc d'un critère formel !

Tant que cette loi nouvelle n'a pas été promulguée, la législation existante (qui n'est donc pas contraire à la nouvelle disposition constitutionnelle de l'article 115) reste pleinement en vigueur, comme le veut un adage séculaire. Dès lors, la disposition transitoire proposée par le Gouvernement est totalement dépourvue de sens et va à l'encontre de toute tradition juridique. »

Le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles (N) observe que la disposition transitoire vise uniquement à ce que les dispositions de la loi du 9 août 1980 restent d'application jusqu'au moment où la loi nouvelle entrera en vigueur.

Cela implique notamment que les dispositions de la loi du 9 août 1980 concernant le financement des Régions ne pourront plus être modifiées dans l'intervalle que par la voie d'une nouvelle loi de financement adoptée à la majorité spéciale.

L'amendement est rejeté par 14 voix contre 5.

Le même membre dépose également un amendement subsidiaire, rédigé comme suit :

« Compléter la disposition transitoire par ce qui suit :

« Par dérogation aux dispositions prévues in fine de l'article 115, la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles peut être modifiée à la majorité ordinaire jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée au dernier alinéa. »

La justification en est la suivante :

« La disposition transitoire aurait pour effet que la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles ne pourrait être modifiée qu'à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, ce qui n'était certes pas l'intention du législateur en 1980. »

L'amendement subsidiaire est rejeté par 14 voix contre 5.

Het enig artikel wordt aangenomen met 14 tegen 5 stemmen.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 14 aanwezige leden.

De Rapporteur,

F. ERDMAN.

De Voorzitter,

L. KELCHTERMANS.

L'article unique a été adopté par 14 voix contre 5.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 14 membres présents.

Le Rapporteur,

F. ERDMAN.

Le Président,

L. KELCHTERMANS.