

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1992-1993**

10 MAART 1993

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van titel IV van de Grondwet, om een artikel 115*bis*** in te voegen betreffende de vaststelling van een absoluut maximum van fiscale en parafiscale druk**

(Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad » nr. 206 van 18 oktober 1991)

ADVIES GEVRAAGD DOOR DE COMMISSIE VOOR DE HERZIENING VAN DE GRONDWET EN DE HERVORMING DER INSTELLINGEN AAN DE COMMISSIE VOOR DE FINANCIEN

**VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER van WEDDINGEN**

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heer Cooreman, voorzitter; mevr. Cahay-André, de heer De Grauwe, mevr. Delcourt-Pâtre, de heren Deprez, Didden, Dighneef, Garcia, Goovaerts, Hatry, Jonckheer, Kenzeler, Leroy, Moens, Schiltz, Tavernier, Vancrombruggen, Van Thillo, Weyts en van Weddingen, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heren De Boeck, De Roo, Loones, Mouton, Vanhaverbeke en Wintgens.

3. Andere senator : de heer Leclercq.

R. A 15581

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

100-1/1° (B.Z. 1991-1992): Voorstel van de heer Hatry c.s.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1992-1993**

10 MARS 1993

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision du titre IV de la Constitution, en vue d'y insérer un article 115*bis*** relatif à la détermination d'un maximum absolu de la pression fiscale et parafiscale**

(Déclaration du pouvoir législatif, voir le « Moniteur belge » n° 206 du 18 octobre 1991)

AVIS DEMANDE PAR LA COMMISSION DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION ET DES REFORMES DES INSTITUTIONS A LA COMMISSION DES FINANCES

**RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES FINANCES
PAR M. van WEDDINGEN**

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : M. Cooreman, président; Mme Cahay-André, M. De Grauwe, Mme Delcourt-Pâtre, MM. Deprez, Didden, Dighneef, Garcia, Goovaerts, Hatry, Jonckheer, Kenzeler, Leroy, Moens, Schiltz, Tavernier, Vancrombruggen, Van Thillo, Weyts et van Weddingen, rapporteur.

2. Membres suppléants : MM. De Boeck, De Roo, Loones, Mouton, Vanhaverbeke et Wintgens.

3. Autre sénateur : M. Leclercq.

R. A 15581

Voir :

Document du Sénat :

100-1/1° (S.E. 1991-1992): Proposition de M. Hatry et consorts.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE INDIENER VAN HET VOORSTEL

Volgens de indiener zijn de toelichting en het dispositief van zijn voorstel (Gedr. St. 100-1/1°, B.Z. 1991-1992) brandend actueel. Zijn voorstel wil immers in de Grondwet een artikel 115*bis* (nieuw), invoegen dat een absoluut maximum van fiscale en parafiscale druk vaststelt. De verklaring tot herziening van de Grondwet van 18 oktober 1991 voorziet in de invoeging van een artikel 115*bis*.

Het voorgestelde artikel heeft een drievoudig doel:

1. de belastingheffingen van de gezamenlijke belastingoverheden mogen niet meer bedragen dan 50 pct. van de belastinggrondslag;
2. het beginsel van de jaarlijkse indexering van de belastingchalen wordt ingevoerd;
3. in de Grondwet wordt het beginsel opgenomen dat de fiscale wetten niet terugwerken.

De indiener is er zich terdege van bewust dat de Grondwet enkel inhoud heeft wanneer haar bepalingen in een specifieke wetgeving worden omgezet, hetgeen evenwel niet wegneemt dat ze een extra waarborg inhoudt voor de naleving van die bepalingen.

Spreker wijst erop dat de wet van 7 september 1988, de zogeheten wet-Maystadt, de belastingvoeten voor de personenbelasting heeft aangepast door onder meer een maximum marginaal tarief van 55 pct. in te voeren. Deze nieuwe wetgeving blijkt niettemin ontoereikend om de belastingplichtige te beschermen tegen een al te zware fiscale aderlating. Zo bepaalt de nieuwe wet geen enkel plafond voor het gemiddelde belastingpercentage. Men mag evenwel niet uit het oog verliezen dat er, naast de belastingen ten gunste van de Staat, nog die bijkomen van andere ondergeschikte overheden zoals de agglomeraties en gemeenten, zonder de nieuwe belastingautonomie te vergeten die aan de Gewesten is toegekend en aan de Gemeenschappen toegekend zou kunnen worden. De provincies hebben al bepaalde belastingbevoegdheden. Die zouden nog verruimd kunnen worden. Op het Europese niveau is het helemaal niet uit te sluiten dat de Raad eenparig besluit een heffing van welke soort dan ook in te voeren.

Om de buitensporige gevolgen van gecumuleerde belastingen te vermijden, lijkt het dan ook noodzakelijk om op absolute wijze de belastingheffing te beperken door een maximum gemiddelde aanslagvoet in te voeren. Het gaat om een fundamenteel recht van de individuele persoon, die op dat stuk een onaantastbare waarborg moet kunnen krijgen. Alleen de opname daarvan in de Grondwet kan daar-

I. EXPOSE INTRODUCTIF PAR L'AUTEUR DE LA PROPOSITION

Selon l'auteur, le texte des développements et du dispositif de sa proposition (Doc. Sénat 100-1/1°, S.E. 1991-1992) sont d'une actualité totale. En effet, elle tend à concrétiser l'insertion dans la Constitution d'un article 115*bis* (nouveau) fixant un maximum absolu de la pression fiscale et parafiscale. L'insertion d'un article 115*bis* est prévu par la déclaration de révision de la Constitution du 18 octobre 1991.

L'article proposé poursuit un triple objectif:

1. fixer un maximum de 50 p.c. pour les prélèvements fiscaux par l'ensemble des pouvoirs taxateurs sur une assiette d'imposition déterminée;
2. introduire le principe de l'indexation annuelle des tranches d'imposition;
3. inscrire dans la Constitution le principe de la non-rétroactivité de la loi fiscale.

L'auteur de la proposition déclare être conscient du fait que la Constitution n'a de contenu que si ses dispositions sont concrétisées par une législation spécifique. Toutefois, l'inscription dans la Constitution représente une garantie supplémentaire pour que les principes préconisés par la proposition soient respectés.

L'intervenant rappelle que la loi du 7 septembre 1988 (dite loi Maystadt) a procédé à une adaptation des taux de l'impôt des personnes physiques en instaurant notamment un taux marginal maximum de 55 p.c. Cette nouvelle législation s'avère cependant insuffisante pour protéger le contribuable contre une spoliation trop importante de ses revenus. Ainsi, la nouvelle loi ne prévoit aucun plafond en ce qui concerne le taux moyen de l'imposition. Or, aux impôts au profit de l'Etat, s'ajoutent les impositions que d'autres pouvoirs subordonnés sont en droit d'établir: les agglomérations, les communes; sans compter la nouvelle autonomie fiscale qui est attribuée aux Régions et qui pourrait également être attribuée aux Communautés. Les provinces disposent de certains pouvoirs fiscaux et celles-ci pourraient encore se voir attribuer un pouvoir fiscal plus considérable. Au niveau européen, il n'est pas du tout exclu que le Conseil décide à l'unanimité d'instaurer un prélèvement d'un type quelconque.

Afin d'éviter les effets abusifs des taxations cumulées, il apparaît nécessaire de limiter de manière absolue le prélèvement fiscal en instaurant un taux moyen maximum d'imposition. Il s'agit d'un droit fondamental de l'individu, qui doit, à cet égard, disposer d'une garantie intangible, dont seul l'inscription dans la Constitution est susceptible d'emmener le respect. Cette nécessité est unanimement reconnue: la

voor zorgen. Die noodzaak wordt door iedereen aanvaard: de verklaring tot herziening heeft voorzien in het invoegen van een artikel 115*bis* in de Grondwet, ook al wordt het percentage van 50 pct. er niet in vermeld.

De absolute begrenzing van de fiscale en parafiscale druk is evenwel niet denkbaar zonder een onontbeerlijke technische tegenhanger, namelijk de indexerings van de belastingschalen.

Bij de wet van 1 augustus 1985 (de zogenoemde wet-Grootjans) werd in onze fiscaliteit voor het eerst het beginsel ingevoerd van een jaarlijkse en gelijktijdige aanpassing van de belastingschalen aan de ontwikkeling van het indexcijfer der consumptieprijzen. Dit beginsel werd bekrachtigd bij de wet op de belastinghervorming van 7 december 1988.

Nochtans heeft de Regering-Martens VIII bij het opstellen van de begroting van 1990 besloten de indexerings inzake bedrijfsvoorheffing slechts gedeeltelijk toe te passen. Aldus is bewezen dat het niet voldoende is het beginsel van de indexerings van de aanslagvoeten op te nemen in een wettekst. De wet van 28 december 1992 voert de opschorting van de indexerings van de belastingschijven in voor een mogelijke periode van vier jaar en met zeker een effectieve toepassing gedurende minstens twee jaar, en vormt een tweede bevestiging van het nut van ons voorstel. De voor de belastingplichtige essentiële waarborg dat de belastingschijven geïndexeerd zullen worden is het noodzakelijk gevolg van een absolute begrenzing van de fiscale en parafiscale heffing op de inkomsten, die dan ook door middel van de invoeging in de Grondwet op meer onaantastbare wijze tot regel verheven moet worden. Aangezien de indexerings van dezelfde basisidee uitgaat als de absolute begrenzing, dient ze logischerwijze opgenomen te worden in artikel 115*bis*.

Bovendien hebben de Commissie voor de Financien en de Senaat talrijke malen gediscussieerd over het retroactieve karakter van de wetgeving. De Regering heeft getracht het schokkeffect te verzachten door de «procedure van de aankondiging», waarbij de Regering aankondigt dat ze een bepaalde maatregel zal toepassen vanaf het ogenblik waarop ze in het *Staatsblad* wordt bekendgemaakt, op voorwaarde natuurlijk dat het Parlement instemt met de voorgestelde maatregelen.

Spreker verwijst naar de sociale zekerheid van de zelfstandigen waar men verschillende jaren teruggegaan is, aangezien de jaarlijkse sociale-zekerheidsbijdragen van de zelfstandigen berekend worden op de inkomsten van drie jaar tevoren. De wijziging, met name op het vlak van de meerwaarden gerealiseerd op activa, beïnvloedt met terugwerkende kracht inkomsten die nu worden beschouwd als winsten, terwijl ze in de ogen van degenen die ze ontvingen, beschouwd werden als overdrachtsmeer-

déclaration de révision a prévu l'insertion dans la Constitution de l'article 115*bis*, même si le pourcentage de 50 p.c. n'y figure pas.

La limitation absolue de la pression fiscale et parafiscale ne peut cependant se concevoir sans un indispensable corollaire technique, à savoir l'indexation des tranches d'imposition.

La loi du 1^{er} août 1985 (appelée loi Grootjans) a pour la première fois introduit dans notre fiscalité le principe d'une adaptation annuelle et simultanée des barèmes fiscaux à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Ce principe est confirmé par la loi du 7 décembre 1988.

Cependant, lors de l'élaboration du budget de 1990, le Gouvernement Martens VIII a décidé de n'appliquer que pour moitié l'indexation prévue en matière de précompte professionnel. Ceci démontre que l'insertion du principe de l'indexation des taux d'imposition dans un texte légal est insuffisante. La loi du 28 décembre 1992 établit pendant une potentialité de quatre années la suspension de l'indexation des tranches avec la certitude qu'au moins pendant deux ans celle-ci sera effective, et constitue par conséquent une deuxième confirmation de l'utilité du dispositif proposé. La garantie essentielle pour le contribuable que les tranches d'imposition seront indexées apparaît donc comme le corollaire nécessaire d'une limitation absolue du prélèvement fiscal et parafiscal sur les revenus, de sorte que celle-ci doit également être consacrée de manière plus intangible par son inscription dans le texte constitutionnel. Comme cette indexation participe du même esprit que la limitation absolue, elle trouve sa place dans l'article 115*bis*.

En outre, à de nombreuses reprises, la Commission des Finances et le Sénat ont débattu du caractère rétroactif de la législation. Le Gouvernement a essayé d'en atténuer le caractère choquant, par la procédure «de l'annonce». Le Gouvernement fait connaître ainsi son intention d'appliquer une mesure déterminée à dater de son insertion dans le *Moniteur*, si, bien entendu, le Parlement marque son accord avec les mesures proposées.

L'intervenant se réfère à la sécurité sociale des indépendants, où on est revenu plusieurs années en arrière, puisque la cotisation annuelle de la sécurité sociale des indépendants se calcule sur les revenus d'il y a trois ans. La modification intervenue, notamment dans le domaine des plus-values réalisées sur des actifs, est de nature à faire remettre en cause, de façon rétroactive, des revenus, qui sont qualifiés maintenant de bénéfices ou profits, alors qu'aux yeux de ceux qui en bénéficiaient, ils étaient considérés

waarden, belast tegen het tarief van 16,5 pct. vermeerderd met de 3,22 pct. die verschuldigd zijn voor de sociale-zekerheidsbijdragen. Men heeft hier te maken met een retroactiviteit die nog onrechtvaardiger is dan die welke uit het aankondigingseffect voortspuit. Het lid wijst erop dat hij geen voorstander is van het aankondigingseffect en hij eigent zich dan ook het recht toe zich ertegen te verzetten telkens als de Regering er gebruik van wil maken. Natuurlijk bestaan er schakeringen in de retroactieve werking. Een terugwerkende kracht van verschillende jaren komt in elk geval zeer schokkend over, vormt een aantasting van de rechtsstaat die iedereen moet eerbiedigen, en heeft niet te rechtvaardigen economische en sociale gevolgen.

Tegenwoordig gaat men er niet alleen van uit dat de regeringsontwerpen op voorhand kunnen rekenen op de bekrachtiging van het Parlement, maar men loopt er zelfs mee te pronk door het opstellen van omzendbrieven of informatiebladen, lang voordat een ontwerp van wet bij het Parlement is ingediend. Dat is nog de minst erge vorm van retroactiviteit want soms zijn er veel kwaadaardiger en negatievere gevolgen aan verbonden.

Het lid haalt het geval aan van een verantwoordelijke van de administratie van de sociale zekerheid die rond 30 september een omzendbrief had verstuurd naar de werkgevers om hen in te lichten over de bijdrageverhogingen vanaf het laatste trimester en die zich genoodzaakt zag de brief in te trekken aangezien het Parlement de nodige wetten niet had aangenomen vóór de voorziene datum.

Voorts hebben de door België aangegane internationale verbintenissen geen betrekking op de niet-terugwerkende kracht van de fiscale wetten, maar alleen op die van de strafwetten (zie artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome en goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955). Daaruit volgt dat de wetgever volgens de Raad van State mag afwijken van het in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek gestelde algemene rechtsbeginsel en dat hij, zelfs in belastingzaken, mag bepalen dat de wet terugwerkende kracht heeft.

Er zijn een aantal wetten inzake inkomstenbelastingen goedgekeurd die, zonder dat ze formeel terugwerkende kracht hadden, toegepast werden op reeds aangevangen aanslagjaren en soms zelf op nagenoeg verstreken aanslagjaren. De wet van 28 december 1990 is daar een voorbeeld van.

De rechtszekerheid, vooral op het stuk van belastingen, die de burger van de Staat mag verwachten komt vanzelfsprekend niet in het gedrang wanneer de terugwerkende kracht ertoe leidt dat een belasting wordt afgeschaft of verlaagd. Doch de rechtszekerheid en de geloofwaardigheid van de Staat komen ernstig in het gedrang wanneer de omgekeerde situa-

comme des plus-values de cession taxées au taux de 16,5 p.c., majorés des 3,22 p.c. dus pour la cotisation de sécurité sociale. On s'est manifestement trouvé ici devant une rétroactivité plus abusive que celle qui résulte de l'effet d'annonce. Le membre souligne ne pas être favorable à l'effet d'annonce et se réserve le droit de le combattre lorsque le Gouvernement voudra y faire appel. Toutefois, il est évident qu'il y a des nuances dans la rétroactivité. En tout cas, une rétroactivité de plusieurs années est profondément choquante, heurte l'état de droit qui devrait être respecté par tout le monde et a des conséquences économiques et sociales injustifiables.

A l'heure actuelle, non seulement on considère que la sanction parlementaire est acquise d'avance aux projets gouvernementaux, mais on s'en targue même en élaborant des circulaires ou bulletins informatifs, bien avant que le Parlement n'ait même été saisi d'un projet de loi. Cela est encore la moindre des rétroactivités car il y en a de bien pires et de bien plus négatives dans leurs effets.

Le membre rappelle la situation d'un responsable de l'Administration de la sécurité sociale, qui avait envoyé aux environs du 30 septembre une lettre circulaire aux employeurs pour les informer de l'augmentation des cotisations à partir du dernier trimestre et qui a été obligé de la retirer parce que le Parlement n'avait pas voté les dispositions nécessaires avant la date prévue.

Par ailleurs, les engagements internationaux pris par la Belgique ne portent pas sur la non-rétroactivité des lois fiscales, mais seulement sur celle des lois pénales (voir article 7 de la convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, et approuvée par la loi du 13 mai 1955), d'où la conséquence que, d'après le Conseil d'Etat, « le législateur peut déroger au principe général de droit exprimé dans l'article 2 du Code civil, et prévoir, même en matière fiscale, que la loi aura un effet rétroactif ».

A plusieurs reprises, des lois en matière d'impôts sur les revenus, sans être formellement rétroactives, ont régi des exercices déjà entamés et même parfois sur le point d'expirer. Exemple: la loi du 28 décembre 1990.

Si la rétroactivité a pour conséquence de supprimer une imposition ou de la réduire, cela ne porte naturellement pas atteinte à la sécurité juridique que spécialement en matière fiscale le citoyen est en droit d'attendre de l'Etat. Lorsque l'inverse se présente et qu'un nouvel impôt est instauré comportant soit un taux plus important, soit une base imposable plus

rie zich voordoet en er een nieuwe belasting wordt ingesteld of een hogere aanslagvoet dan wel een ruimere belastinggrondslag of voorwaarden worden afgeschaft onder welke de belasting voordien niet verschuldigd was.

Als een belastingplichtige een handeling verricht, moet hij het recht hebben te weten of daarop belasting zal worden geheven en hoe hoog die zal liggen. Hij mag niet voor een voldongen feit worden geplaatst, noch dusdanige belastingen verschuldigd zijn dat hij, mocht hij van de nieuwe wet weet hebben gehad, de handeling die belast wordt, eventueel niet of op een andere wijze zou hebben verricht.

De aldus ontstane onzekerheid dreigt uitgelegd te worden als een manier voor de overheid om achteraf te bepalen welke toestanden belast worden, onder voorwaarden die haaks staan op het beginsel van de gelijkheid voor de belastingen.

De Staat zelf moet nauwlettend elementaire ethische beginselen naleven als hij wil dat de belastingen correct worden geïnd. De rechten van de burger kunnen in dat verband alleen worden gewaarborgd door de Grondwet zodanig te wijzigen dat het beginsel van de niet-terugwerkende kracht voor de wetgever zelf verplicht wordt gesteld.

Tot slot maakt spreker een technische opmerking die niet voorkomt in het stuk 100-1/1° (B.Z. 1991-1992) maar in gedrukt stuk 6-1 (B.Z. 1991-1992).

Alles wat 50 pct. overschrijdt, moet pondspondsgewijze verminderd worden. In de veronderstelling dat, uitgaande van een bepaalde grondslag, de totale belastingdruk bijvoorbeeld 60 pct. bedraagt in plaats van 50 pct. zoals bepaald door de Grondwet, dan moet die overschrijding die 20 pct. bedraagt evenredig verminderd worden en toegepast worden op alle heffingen die worden verricht. In het geval van een heffing van de federale staat en van de Gewesten, de Gemeenschappen, de provincies, de gemeenten, de agglomeraties en het Europese niveau, moeten al deze heffingen respectievelijk met 20 pct. worden verminderd zodat over het geheel genomen de maximale aanslagvoet van 50 pct. niet wordt overschreden.

Op het ogenblik lijkt een gemiddelde aanslagvoet van 50 pct. misschien overdreven. Dat tarief wordt evenwel reeds toegepast op onroerende inkomsten.

De opschorting van de indexerings van de belasting-schalen in combinatie met een sterke inflatie leidt al gauw tot dergelijke hoge aanslagtarieven.

Vandaag bedragen de marginale schijven, niet vermeerderd met allerhande opcentiemen, 55 pct. Het lid merkt op dat België een periode gekend heeft waarin de marginale aanslagvoet 75 pct. bedroeg. Bijgevolg bedroeg de gemiddelde belastingdruk 50 pct. Hierbij

large ou la suppression de conditions dans lesquelles l'impôt n'était pas dû antérieurement, la sécurité juridique et la crédibilité de l'Etat sont atteintes.

Le contribuable a le droit de savoir si les actes posés feront l'objet d'une imposition, et de connaître l'importance de l'imposition. Il ne peut être mis devant le fait accompli ni être astreint à des impositions telles qu'il n'aurait éventuellement pas, s'il avait eu connaissance de la législation nouvelle, posé les actes qui ont entraîné l'imposition, ou les aurait posés d'une autre manière.

L'insécurité ainsi créée risque d'être interprétée comme une manière, pour le pouvoir, de déterminer après coup les situations entraînant la déduction de l'impôt, dans des conditions incompatibles avec le respect du principe de l'égalité devant l'impôt.

Si l'Etat veut vraiment assurer une juste perception de l'impôt, il doit respecter lui-même scrupuleusement une moralité élémentaire. La seule manière de garantir les droits des citoyens est de modifier la Constitution afin que le principe de cette non-rétroactivité s'impose au législateur.

En conclusion, l'intervenant attire l'attention sur une précision technique qui ne figure pas dans le document 100-1/1° (S.E. 1991-1992) mais dans le document 6-1 (S.E. 1991-1992).

La diminution de tout ce qui dépasse les 50 p.c. doit se faire au marc le franc. Supposons que l'addition sur une assiette déterminée de l'ensemble des fiscalités atteigne par exemple 60 p.c., au lieu des 50 qui sont inscrits dans la Constitution; dans ce cas il conviendrait que ce dépassement qui s'élève à 20 p.c. soit réduit à due proportion dans toutes les perceptions qui sont effectuées. Dans le cas d'une perception de l'Etat dit fédéral, plus les régions, plus les communautés, plus les provinces, plus les communes, plus les agglomérations, plus le pouvoir européen, chaque perception devrait être diminuée à due proportion de 20 p.c. pour arriver au plafond global de 50 p.c. de taux moyen.

A l'heure actuelle, le taux moyen de 50 p.c. apparaît peut être excessif. Il n'empêche que, en matière immobilière, ce taux est déjà atteint.

La concordance de la suspension de l'indexation des barèmes fiscaux avec une inflation forte peut mener à des taux de cet ordre de grandeur.

Aujourd'hui, les tranches marginales, non majorées des additionnels de toutes espèces, s'élèvent à 55 p.c. Le membre fait observer que pendant une certaine période, en Belgique, la tranche marginale atteignait 75 p.c. Par conséquent, la moyenne atteignait le

mag niet vergeten worden dat in deze berekeningen geen rekening wordt gehouden met de sociale-zekerheidsbijdragen die bovenop de belastingen komen.

II. BESPREKING

Een commissielid kan aanvaarden dat de oppositie tracht aan de Regering, wat de belastingdruk betreft, beperkingen op te leggen.

Hij meent evenwel dat ten aanzien van dit voorstel een negatief advies moet worden uitgebracht.

Spreeker ontleedt vervolgens de drie onderdelen van het voorstel.

— Eerste onderdeel: de maximale belastingheffing van 50 pct. Het komt het lid vreemd voor dat in een Grondwet duidelijk dwingende bepalingen zouden staan betreffende belastingheffingen op inkomens, terwijl van het inkomen als dusdanig in de Grondwet geen enkele bepaling wordt gegeven.

Voorts dient te worden opgemerkt dat de belastingdruk zeer evolutief is; in feite is de belastingdruk een deelaspect van zeer fluctuerende economische parameters. Ofschoon iedereen wenst dat die druk zo laag mogelijk is, moet een regering, welke die ook zij, de mogelijkheid hebben om in het belang van het land noodzakelijke maatregelen te treffen.

— Het tweede onderdeel van het voorstel heeft betrekking op de desindexering van de belastingschalen. Dat onderdeel is op dit ogenblik bijzonder inopportuun, aangezien het voor de Regering een van de middelen is om te voldoen aan het convergentieplan. Daaraan kan op dit ogenblik niet geraakt worden. Iedereen weet dat er een keuze moest worden gemaakt: ofwel de desindexering van de belastingschalen, ofwel de desindexering van de wedden. De voorkeur werd gegeven aan de desindexering van de belastingschalen. Bijgevolg is het niet te aanvaarden dat de indexering van de inkomensschalen in de Grondwet wordt opgenomen.

— Derde onderdeel: het verbod op de retroactiviteit. De uitleg is inderdaad juist. Geen enkele wettelijke beperking verbiedt de retroactiviteit op het stuk van de fiscaliteit. Het lid is de mening toegedaan dat de Regering in het belang van de rechtszekerheid retroactieve maatregelen moet vermijden. Maar er zijn ogenblikken waarop een regering een bepaalde retroactiviteit moet kunnen toepassen, bijvoorbeeld wanneer onorthodoxe handelwijzen van burgers of van belangengroepen worden vastgesteld. Het is de politieke verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht en van de wetgever om op een bepaald ogenblik te zeggen of er al of niet retroactiviteit is. En ook op dat stuk is de Grondwet niet gemaakt om de politieke verantwoordelijkheid van de wetgever en van het Parlement aan beperkingen te onderwerpen.

taux de 50 p.c. du revenu moyen, sans oublier que tous ces calculs ne tiennent pas compte des cotisations de sécurité sociale qui viennent encore s'y ajouter.

II. DISCUSSION

Un commissaire peut admettre que l'opposition tente d'imposer des limites au Gouvernement en ce qui concerne la pression fiscale.

Il estime néanmoins nécessaire d'émettre un avis négatif quant à la proposition à l'examen.

L'intervenant analyse les trois éléments qui sont contenus dans la proposition.

— Premier élément: le prélèvement fiscal maximal limité à 50 p.c. L'intervenant trouve étrange d'insérer dans la Constitution des dispositions manifestement contraignantes concernant les prélèvements fiscaux sur les revenus, alors que la Constitution ne donne aucune définition des revenus en tant que tels.

En outre, il convient de noter que la pression fiscale a un caractère très évolutif; en fait, elle n'est qu'un aspect d'une série de paramètres économiques très fluctuants. Bien que chacun souhaite qu'elle soit la plus basse possible, un Gouvernement, quel qu'il soit, doit avoir la possibilité de prendre les mesures nécessaires pour protéger les intérêts du pays.

— Le deuxième élément de la proposition porte sur la non-indexation des tranches d'imposition. Celui-ci vient à un moment particulièrement inopportun, puisqu'il s'agit de l'une des mesures envisagées par le Gouvernement pour satisfaire au plan de convergence. Il n'est pas possible d'y toucher à l'heure actuelle. Nul n'ignore qu'il convenait de faire un choix entre la non-indexation des tranches d'imposition et la non-indexation des traitements. L'on a préféré ne pas indexer les tranches d'imposition. Dès lors, l'on ne peut admettre que l'indexation des tranches de revenu soit inscrite dans la Constitution.

— Troisième élément: l'interdiction de la non-rétroactivité. L'explication donnée est correcte. Aucune restriction légale n'interdit la rétroactivité en matière fiscale. L'intervenant estime que le Gouvernement doit, dans l'intérêt de la sécurité juridique, éviter de prendre des mesures à effet rétroactif. Il y a toutefois des moments où un Gouvernement doit pouvoir imposer une certaine rétroactivité, notamment lorsque l'on constate que des citoyens ou des groupes de pression se livrent à des pratiques peu orthodoxes. Le pouvoir exécutif et le législateur ont la responsabilité politique de dire si, à un moment donné, il y a ou non rétroactivité. Et, sur ce point également, la Constitution n'est pas faite pour soumettre la responsabilité politique du législateur et du Parlement à des contraintes.

Om deze drie redenen pleit het lid voor een negatief advies.

Een volgend commissielid is het ermee eens dat een wet, en zeker een fiscale wet, in principe zou moeten beschikken voor de toekomst. Dit overduidelijk principe moet heilig zijn voor de wetgever. Anderzijds heeft men ervaren dat het in bepaalde omstandigheden noodzakelijk is een bepaalde, zeer beperkte retroactiviteit toe te laten. Dat een wet moet beschikken voor de toekomst, is een element van rechtszekerheid, van goede wetgeving, maar een dergelijke bepaling in de Grondwet opnemen, is wel een extreme daad stellen. Het lid meent dat de Commissie hierover een negatief advies zou moeten geven.

De indexerings van de belastingsschalen zou natuurlijk ideaal zijn. Toen in 1988 de fiscale hervorming werd goedgekeurd, hoopte men dat het einde van de tunnel in zicht was en dat het misschien mogelijk zou worden de enorme overheidsschuld in te dijken. Maar de berichten van de laatste dagen zijn ontmoedigend. Zeker in de huidige omstandigheden moet over het voorstel tot indexerings van de belastingsschalen derhalve een negatief advies worden uitgebracht.

Een andere spreker ziet niet in dat een belastingstarief, en nog veel minder de belastbare basis, kan worden vastgesteld in een Grondwet. Want men kan zich evengoed afvragen waarom 50 pct. en geen 48, of 45, of 55. Dat is een uitvoeringsmodaliteit en dat heeft met de Grondwet niets te maken.

De desindexering is evenzeer een belastingstechniek. De manier waarop belastingen worden geheven hoort niet thuis in de fundamentele wetgeving, die de Grondwet is. Bovendien is die aangelegenheid voor een groot gedeelte afhankelijk van de politieke cultuur in het kader van een democratie, met andere woorden van wat de burger verwacht van de overheid en in welke mate hij bereid is om daarvoor ook bij te dragen. En dat kan verschillen van periode tot periode, van situatie tot situatie.

De regel van de niet-terugwerkende kracht zou in de Grondwet kunnen worden ingeschreven, maar, zoals door de vorige sprekers reeds werd gezegd, men moet voorzichtig zijn omdat men meer en meer geconfronteerd wordt met onvoorziene situaties waar dringend een oplossing aan gegeven moet kunnen worden. Spreker pleit voor een negatief advies: deze voorstellen horen niet thuis in de Grondwet, ze houden verband met de belastingwetgevingstechniek, veeleer dan met de fundamentele rechten.

Een commissielid is het hiermee eens. Het is inderdaad niet goed dat de voorgestelde bepaling in de Grondwet wordt opgenomen, vooral omdat zij alleen betrekking heeft op een beperkt deel van de belastingen, namelijk de inkomstenbelastingen.

Pour ces trois raisons, l'intervenant est partisan d'un avis négatif.

L'intervenant suivant convient qu'une loi, et a fortiori une loi fiscale, doit en principe valoir pour l'avenir. Ce principe évident doit être sacro-saint pour le législateur. L'expérience démontre pourtant que dans certaines circonstances, il est nécessaire d'admettre une certaine rétroactivité, très limitée. Qu'une loi doive disposer pour l'avenir est un élément de sécurité juridique, de bonne législation, mais inscrire une telle disposition dans la Constitution est poser un acte extrême. L'intervenant estime que la commission devrait émettre un avis négatif.

L'indexation des tranches d'imposition serait évidemment la solution idéale. En votant la réforme fiscale de 1988, l'on espérait apercevoir bientôt le bout du tunnel et peut-être pouvoir endiguer quelque peu l'énorme endettement de l'Etat. Les dernières nouvelles sont toutefois décourageantes. Dans les circonstances actuelles, il convient évidemment d'émettre un avis négatif sur la proposition d'indexation des tranches d'imposition.

Un autre intervenant ne conçoit pas que l'on puisse fixer dans la Constitution un taux d'imposition et encore beaucoup moins la base imposable. Car l'on pourrait tout aussi bien se demander pourquoi le taux devrait être de 50 p.c. et non de 48 p.c. ou de 45 p.c. ou de 55 p.c. Il s'agit là d'une modalité d'exécution, laquelle n'a rien à voir avec la Constitution.

La non-indexation est également une technique fiscale. La manière dont sont perçus les impôts ne relève pas de la législation fondamentale qu'est la Constitution. En outre, cette matière dépend en bonne partie de la culture politique dans le cadre d'une démocratie, autrement dit de ce que le citoyen attend des pouvoirs publics et de la mesure dans laquelle il est disposé à contribuer. Cela peut varier selon la période ou la situation.

Le principe de l'effet non rétroactif pourrait être inscrit dans la Constitution. Cependant, comme l'ont souligné les intervenants précédents, la prudence est de mise parce que l'on se trouve de plus en plus souvent confronté à des situations imprévisibles auxquelles il faut pouvoir donner d'urgence une solution. L'intervenant plaide en faveur d'un avis négatif: les propositions à l'examen n'ont pas leur place dans la Constitution, puisqu'elles touchent à la légistique fiscale plutôt qu'aux droits fondamentaux.

Un commissaire s'associe à ce qui vient d'être dit. En effet, il ne convient pas d'inscrire la disposition proposée dans la Constitution, d'autant plus qu'elle ne concerne qu'une partie limitée des impôts, à savoir ceux sur les revenus.

Ook wat de indexering betreft, is het duidelijk dat het gaat om een bepaalde techniek, een bepaald soort belasting, maar niet om belastingen en andere heffingen in het algemeen.

Spreker meent dat het niet goed is dat het voeren van een fiscaal en een economisch beleid afhankelijk wordt gemaakt van een bepaling in de Grondwet. Hij gelooft in de jaarlijkse toetsing aan de politieke meerderheid. Dit kan men niet laten afhangen van een bepaling in de Grondwet, tenzij men dat artikel permanent in herziening zou stellen. Anders ontnemt men de Regering of de meerderheid een bepaald element van economisch of fiscaal beleid.

Wat betreft de retroactiviteit, stelt het lid dat hij wel voorstander is van het opnemen van een bepaling in de Grondwet.

Volgens een ander lid is het onjuist te zeggen dat dit een oppositievoorstel is. Toen dit voorstel werd ingediend, was de nieuwe Regering nog niet gevormd. Het aanhangige voorstel maakte dan ook deel uit van een waardevol programma, een programma tot beperking van de fiscaliteit en de parafiscaliteit. Het rapport van onze ambassadeur in Washington onderstreept trouwens duidelijk dat de Amerikaanse investeerders vrijwel niet meer in België investeren. Dit voorstel maakt deel uit van een pakket dat moet worden verwezenlijkt binnen een programma dat over tien jaar is gespreid. Dit programma bevat wijzigingen van de Grondwet en een aantal wijzigingen van de belastingwetgeving.

Het voorgestelde cijfer van 50 pct. kan niet als overdreven streng worden beschouwd, tenzij op het gebied van de onroerende goederen waar de aanslag vaak te hoog is. Op alle andere gebieden bereikt men op verre na niet de gemiddelde heffing van 50 pct. Het voorgestelde cijfer heeft dan ook tot doel de vergissingen te voorkomen waartoe het beleid dat tot 1981 werd gevoerd, had geleid.

Volgens een lid blijkt uit artikel 110 dat er meer overheden komen die los van elkaar tot belastingheffing bevoegd zijn, ook al heeft de toezienende overheid het recht om op te treden — wat steeds minder gebeurt — ten aanzien van de gemeenten en de provincies.

Vaak heeft geen enkel toezienend orgaan zin om in te grijpen uit angst door de gemeente het verwijt toegestuurd te krijgen een maatregel te hebben genomen die bijvoorbeeld het budgettaire evenwicht van de gemeente of de provincie in gevaar brengt. Er is dus geen samenhang meer in het optreden van de verschillende belastingoverheden. Bovendien komt daar de Europese overheid wellicht nog bij.

Een lid besluit dat het voorgestelde artikel 115bis zeer op zijn plaats is na de opsomming van overheden die belasting kunnen heffen.

Quant à l'indexation, il est également évident qu'il s'agit là d'une technique déterminée, d'une certaine forme d'imposition, mais non pas des impôts et autres prélèvements en général.

L'intervenant estime qu'il n'est pas bon de subordonner les politiques fiscale et économique à une disposition de la Constitution. Il croit en un contrôle annuel par la majorité politique, contrôle que l'on ne peut subordonner à une disposition constitutionnelle, à moins de soumettre cette dernière en permanence à révision. Sinon, l'on priverait le Gouvernement ou la majorité d'un élément déterminé de la politique économique ou fiscale.

En ce qui concerne l'effet rétroactif, l'intervenant est par contre favorable à l'inscription d'une disposition y relative dans la Constitution.

Selon un autre membre, il est erroné et inexact de dire que ceci est une proposition de l'opposition. Au moment où cette proposition a été déposée, le nouveau gouvernement n'était pas encore formé. Par conséquent, la proposition à l'examen faisait partie d'un programme d'action tout à fait valable, un programme de réduction de la fiscalité et de la parafiscalité. Le rapport de notre ambassadeur à Washington souligne d'ailleurs clairement que les investisseurs américains n'investissent pratiquement plus en Belgique. Cette proposition fait partie d'un projet d'ensemble à réaliser dans un programme s'étalant sur 10 ans. Ce programme comporte des modifications de la Constitution et un certain nombre de modifications de la législation fiscale.

Le chiffre proposé de 50 p.c. ne peut pas être considéré comme trop restrictif, sauf dans le domaine immobilier où l'assiette est souvent excessivement taxée. Dans tous les autres domaines, à l'heure actuelle, on est loin d'atteindre 50 p.c. de taxation moyenne. Par conséquent, le chiffre proposé a pour but d'éviter les erreurs auxquelles avait conduit la politique suivie jusqu'en 1981.

Selon un membre, l'article 110 démontre une addition de pouvoirs fiscaux qui agissent de façon indépendante l'un de l'autre, même si, ce qui est de moins en moins le cas, les pouvoirs de tutelle ont le droit d'agir à l'égard des communes et des provinces.

Souvent aucun organisme de tutelle n'a envie d'intervenir de peur de se faire reprocher ensuite par la commune d'avoir pris une mesure gênante qui empêche par exemple l'équilibre budgétaire communal ou provincial. Dès lors, la cohérence du comportement des différents pouvoirs taxateurs n'existe plus. En plus, un jour, le pouvoir européen viendra s'y ajouter.

Un membre conclut que l'article 115bis proposé serait parfaitement à sa place après l'énumération de pouvoirs susceptibles de taxer.

Het lid voegt eraan toe dat de lonen niet in de Grondwet vermeld worden omdat zij het resultaat zijn van collectieve arbeidsovereenkomsten en niet onder de bevoegdheid van de overheid ressorteren.

Volgens dezelfde spreker werden er in andere betogen vooral opportuniteitsredenen als argument gehanteerd, met name het feit dat het voorstel alleen aanvaardbaar is indien het wordt afgezwakt. Hij vraagt zich af wat moet worden afgezwakt.

Een lid zou een «gematigde» terugwerking kunnen aanvaarden. Kan men de goedkeuring van de terugwerkende kracht inzake de sociale-zekerheidsbijdragen voor de zelfstandigen als een soort «gematigde» belastingheffing beschouwen?

Volgens een ander commissielid, is onze maximale belastingdruk van 55 pct. een van de laagste, vergeleken met de ons omringende landen die economisch met België vergelijkbaar zijn. In elk geval is die 55 pct. een van de laagste tarieven in vergelijking met die welke van kracht waren onder sommige vorige regeringen. Het bepalen van een aanvaardbaar tarief zal steeds een probleem zijn. Het is moeilijk om een consensus te bereiken op dat vlak aangezien men zich op objectieve criteria moet baseren.

Het lid vraagt zich af waarom men in de Grondwet een beginsel moet opnemen dat eigenlijk tot de politieke verantwoordelijkheid behoort. Andere beginselen kunnen met evenveel recht worden opgenomen in de Grondwet, zoals de waarborg van een juiste heffing van de belastingontvangsten en de gelijke behandeling op fiscaal gebied.

Een lid zegt voorstander te zijn van het voorstel tot vaststelling van een absoluut maximum. Verschillende sprekers hebben gewezen op de filosofie volgens welke er geen beperking kan worden opgelegd aan de macht van de meerderheid. Het voorliggende voorstel is echter gebaseerd op een andere filosofie, die zegt dat er wel degelijk beperkingen gesteld kunnen worden aan de staatsmacht. Volgens spreker mag er een limiet gesteld worden op hetgeen de Staat afneemt van de burger, en mag die limiet zelfs constitutioneel worden vastgelegd.

De Minister wijst erop dat de Grondwet als belangrijkste doel heeft grenzen te bepalen voor de macht van de Staat.

Een andere opmerking van een commissielid betreft de indexering van de belastingschalen. Het invoeren van het principe van de indexering van de belastingschalen in de Grondwet stemt beter overeen met de geest van de Grondwet omdat ingevolge de geest van de Grondwet het Parlement elk jaar moet stemmen over de belasting die geheven zal worden. Door de desindexering van de belastingschalen wordt deze bevoegdheid van het Parlement ondermijnd omdat niet langer gestemd wordt over de effectieve belastingdruk die wordt opgelegd.

Le membre ajoute que si les salaires ne sont pas mentionnés dans la Constitution, c'est parce qu'ils sont le résultat de conventions collectives et qu'ils ne relèvent pas de la compétence des pouvoirs publics.

Selon le même intervenant, d'autres intervenants se retranchent essentiellement derrière des raisons d'opportunité, notamment l'argument que la proposition n'est acceptable que si elle est modérée. Il se demande ce qui est «modéré».

Un membre pourrait accepter une rétroactivité «modérée». Peut-on considérer comme une sorte de prélèvement «modéré» l'adoption, avec effet rétroactif, des cotisations sociales des indépendants?

Selon un autre membre, notre taux maximum de pression fiscale de 55 p.c., comparé aux pays voisins économiquement comparables à la Belgique, est parmi les plus bas. En tout cas, ce taux de 55 p.c. est plus bas que les taux qui étaient en vigueur sous certains gouvernements précédents. La définition d'un taux acceptable sera toujours un problème. Un consensus est difficile à atteindre sur ce point puisqu'il faut se baser sur des critères objectifs.

Le membre se demande pourquoi il faut insérer dans la Constitution un principe qui relève plutôt de la responsabilité politique. D'autres principes sont également dignes d'être inscrits dans la Constitution, comme la garantie d'une juste perception des recettes fiscales et l'égalité devant l'impôt.

Un membre se dit partisan de la proposition de fixer un maximum absolu. Plusieurs intervenants ont rappelé la philosophie selon laquelle aucune limitation ne peut être imposée au pouvoir de la majorité. Or, la proposition à l'examen est basée sur une autre philosophie, selon laquelle le pouvoir de l'Etat peut bel et bien être soumis à des restrictions. D'après l'intervenant, l'on peut mettre une limite à ce que l'Etat prend au citoyen, et l'on peut même fixer cette limite dans la Constitution.

Le ministre déclare que le but premier de la Constitution est d'imposer des limites au pouvoir étatique.

Une autre remarque d'un commissaire porte sur l'indexation des tranches d'imposition. L'inscription du principe de l'indexation des tranches d'imposition dans la Constitution correspond mieux à l'esprit de celle-ci, qui prévoit que le Parlement doit voter annuellement l'impôt à lever. La non-indexation des tranches d'imposition sape ce pouvoir du Parlement puisque celui-ci ne voterait plus la fiscalité qui sera effectivement appliquée.

Een lid verklaart het eens te zijn met het afwijzend oordeel van sommige andere sprekers. Hij merkt evenwel op dat het hem ten zeerste zou verheugen de fiscale druk te zien dalen. Niettemin moeten het Parlement en de Regering de knoop doorhakken en in de middelen voorzien die het land nodig heeft om behoorlijk te functioneren. De overheid moet over een voldoende manoeuvreerruimte kunnen beschikken om de continuïteit van haar beleid te waarborgen. Ook zou het nuttig zijn dat de Commissie een veel algemener debat houdt over de fiscaliteit in haar geheel.

Een ander lid is van oordeel dat het vaakst gehanteerde argument om het voorstel te kelderen erin bestaat te beweren dat een maximum belastingtarief niet in de Grondwet thuishoort. Nu is het echter wel zo dat het Parlement een jaar geleden een andere mening toegedaan was, aangezien de twee Kamers toen aanvaard hebben de mogelijkheid te onderzoeken om in de Grondwet een artikel op te nemen dat een plafond vaststelt voor de fiscale en de parafiscale druk.

Het opnemen van de indexering van de belasting-schalen in de Grondwet is niets anders dan het uitwerken van een reeds geldend grondwettelijk beginsel. Artikel 110 van de Grondwet bepaalt immers dat geen belasting ten behoeve van de Staat kan worden ingevoerd dan door een wet. Het desindexeren van de belastingsschalen staat dus haaks op dit grondwettelijk beginsel.

Wil men onduidelijkheid voorkomen, dan is het wellicht raadzaam dat beginsel in de Grondwet op te nemen.

Wat nu de terugwerking betreft, vertoont onze Grondwet een juridisch vacuüm. Dat wordt evenwel opgevuld door artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek en het beginsel van de niet-retroactiviteit vindt zijn toepassing in strafzaken dank zij de jurisprudentie van het Hof van Cassatie, doch in fiscale zaken heeft het nooit toepassing gekregen.

Wie niet erkent dat de opeenstapeling van fiscale overheden problemen oplevert, doet de waarheid geweld aan. Dat geldt ook voor wie niet erkent dat de terugwerkende kracht en de niet-indexering van de schalen strijdig zijn met de Grondwet.

Een lid brengt in herinnering dat hij zich destijds verzet heeft tegen het bij wet vastleggen van de indexering van de belastingsschalen. Nu wordt toegegeven dat zulks een vergissing was. Deze bepaling in de Grondwet opnemen zou de grootste vergissing zijn die men ooit kan begaan.

De Grondwet zegt dat het Parlement elk jaar de belastingen moet vastleggen. Het is juist dat de inflatie de koopkracht vermindert indien men de belas-

Un membre croit qu'il peut se rallier à l'avis négatif qui a été exprimé par certains autres intervenants. Toutefois, il voudrait faire remarquer qu'il serait très heureux de voir abaisser la pression fiscale. Néanmoins, le Parlement et le Gouvernement doivent prendre leurs responsabilités pour pourvoir aux moyens nécessaires au bon fonctionnement du pays. Le pouvoir doit disposer d'une marge de manoeuvre suffisante pour assurer la continuité de sa politique. Il serait utile que la Commission ait une réflexion beaucoup plus globale sur l'ensemble de la fiscalité.

Selon un autre membre, l'argument le plus souvent avancé pour rejeter la proposition, est qu'un taux maximum d'imposition ne trouve pas sa place dans la Constitution. Il faut toutefois faire remarquer qu'il y a un an, ceci n'était pas l'avis du Parlement puisque les deux Chambres avaient accepté d'examiner la possibilité d'insérer dans la Constitution un article relatif à la détermination d'un maximum absolu de la pression fiscale et parafiscale.

L'inscription du principe de l'indexation des barèmes dans la Constitution, ne serait qu'une précision d'un principe déjà contenu dans notre Constitution. En effet, l'article 110 dispose qu'aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être introduit que par une loi. Or, la désindexation des barèmes est contraire à ce principe constitutionnel.

Afin d'éviter toute ambiguïté, il serait utile de reprendre le principe dans la Constitution.

En matière de rétroactivité, notre Constitution présente un vide juridique. Ce vide juridique a été comblé par l'article 2 du Code civil et le principe de la non-rétroactivité est appliqué en matière pénale par la jurisprudence de la Cour de cassation, mais n'a jamais été appliqué en matière fiscale.

Ne pas admettre que la superposition des pouvoirs fiscaux pose des problèmes, est nier la vérité, de même que ne pas admettre que la rétroactivité et la non-indexation des barèmes sont contraires à la Constitution.

Un membre rappelle s'être jadis opposé à la fixation de l'indexation des tranches d'imposition par la loi. L'on admet aujourd'hui que ce fut une erreur. Inscrire la disposition proposée dans la Constitution serait la plus grande erreur que l'on puisse jamais commettre.

La Constitution dispose que le Parlement vote annuellement les impôts. Il est vrai que l'inflation réduit le pouvoir d'achat si l'on n'adapte pas les tran-

tingschalen niet aanpast. Dit is een zeer valabel argument. Niettemin kan de verplichting tot indexering onmogelijk in de Grondwet worden opgenomen.

Wat betreft de totale belastingheffing op de inkomsten, kan het lid niet aanvaarden dat in de Grondwet een percentage wordt bepaald. Hooguit zou hij een bepaling kunnen aanvaarden zoals: «de wetgever kan met een tweederde meerderheid een bepaald percentage vastleggen».

Een lid zegt voorstander te zijn van het derde lid uit het voorstel. Hij zou evenwel de woorden «noch betrekking hebben op reeds begonnen belastbare tijdperken» willen schrappen.

Volgens de Minister reikt het beginsel van de niet-retroactiviteit verder dan alleen maar de fiscaliteit en mag men er niet uitsluitend op fiscaal vlak een grondwettelijk beginsel van maken, zonder dat het ook geldt voor andere aangelegenheden die tenminste even belangrijk zijn als de fiscaliteit.

Een lid antwoordt dat het Hof van Cassatie de beginselen die het hanteert in burgerlijke en strafrechtelijke aangelegenheden nooit heeft aangewend voor belastingaangelegenheden, en dat het zich daarvoor precies baseerde op het feit dat er geen specifieke wettelijke bepaling op dat vlak bestond en dat deze uitbreiding van de toepassing van het beginsel niet kon worden verantwoord rekening houdend met de huidige stand van de wetgeving. De enige manier om er een algemeen beginsel van te maken is het op te nemen in de Grondwet of in alle fiscale wetten, wat eigenlijk gecompliceerder is. Het is dus beter er een grondwettelijk beginsel van te maken.

De Minister antwoordt daarop dat een bijzondere wet steeds kan afwijken van een algemeen wettelijk beginsel. Luidens het voorstel zou het beginsel alleen voor fiscale aangelegenheden een grondwettelijk beginsel zijn waarvan de wetgever niet meer kan afwijken. Waarom moet men veeleisender zijn in fiscale aangelegenheden dan in andere aangelegenheden?

Een lid merkt op dat er van dit beginsel nooit wordt afgeweken in strafrechtelijke aangelegenheden en slechts uitzonderlijk in burgerlijke aangelegenheden, maar dat men er in belastingaangelegenheden constant van afwijkt.

III. ADVIES

Met 9 stemmen tegen 4, bij 1 onthouding brengt de Commissie een ongunstig advies uit over het enig artikel.

De Commissie meent evenwel met 11 stemmen, bij 3 onthoudingen, dat het wenselijk is de mogelijkheid

ches d'imposition. C'est là un argument très valable. Toutefois, l'obligation d'indexation ne saurait être inscrite dans la Constitution.

En ce qui concerne le prélèvement fiscal global sur les revenus, l'intervenant ne peut admettre qu'un pourcentage soit fixé dans la Constitution. Tout au plus pourrait-il accepter une disposition du genre: «le législateur peut fixer un pourcentage déterminé à la majorité des deux tiers».

Un membre se dit partisan du troisième alinéa de la proposition, à condition d'en supprimer les mots «ni s'appliquer à des périodes imposables qui ont déjà pris cours».

Selon le ministre, le principe de la non-rétroactivité dépasse le cadre de la seule fiscalité et on ne peut pas en faire un principe constitutionnel uniquement sur le plan fiscal, sans le prévoir pour d'autres matières au moins aussi importantes que la fiscalité.

Un membre rétorque que la Cour de cassation n'a jamais assimilé les principes qu'elle applique en matière civile et en matière pénale à la matière fiscale, précisément en se fondant sur le fait qu'il n'y avait aucune disposition légale spécifique en l'espèce et que cette extension à la matière fiscale ne pouvait pas se justifier compte tenu de la législation actuelle. La seule manière d'en faire un principe général applicable partout est de l'inscrire dans la Constitution ou dans toutes les lois fiscales, ce qui est plus compliqué. Alors, il vaut mieux en faire un principe constitutionnel.

Le ministre réplique qu'une loi particulière peut toujours déroger à un principe légal général. Dans la proposition, le principe sera, uniquement pour la matière fiscale, un principe constitutionnel auquel le législateur ne pourrait plus déroger. Pourquoi faut-il être plus exigeant en matière fiscale que dans d'autres matières?

Un membre fait observer qu'on ne déroge jamais à ce principe en matière pénale et seulement exceptionnellement en matière civile, mais qu'on y déroge tout le temps en matière fiscale.

III. AVIS

La commission émet un avis défavorable sur l'article unique par 9 voix contre 4 et 1 abstention.

La commission estime toutefois souhaitable, par 11 voix et 3 abstentions, d'examiner la possibilité

te onderzoeken om in de Grondwet het algemeen beginsel van de niet-retroactiviteit voor alle wetteksten op te nemen.

*
* *

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

De Rapporteur,
Eric van WEDDINGEN.

De Voorzitter,
Etienne COOREMAN.

d'introduire dans la Constitution le principe général de la non-rétroactivité applicable à l'ensemble des textes législatifs.

*
* *

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

Le Rapporteur,
Eric van WEDDINGEN.

Le Président,
Etienne COOREMAN.