

**SENAT DE BELGIQUE****SESSION DE 1981-1982**

29 JANVIER 1982

**Proposition de loi modifiant l'article 16 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, relatif aux impositions provinciales**

(Déposée par M. De Bondt et consorts)

**DEVELOPPEMENTS**

L'article 16 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 est rédigé comme suit :

« § 1<sup>er</sup>. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1982, les provinces ne peuvent plus établir ni percevoir des impositions. A partir de cette date, les ressources fiscales seront remplacées annuellement pour chaque province par des ressources de remplacement, et ce pour un même montant que le produit de leurs impôts pour l'année 1981; ce montant sera adapté annuellement à l'évolution de l'indice moyen des prix à la consommation de l'année précédente.

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

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

Or, la loi visée au § 2 de cet article n'a pas été adoptée avant le 31 juillet 1981.

**BELGISCHE SENAAAT****ZITTING 1981-1982**

29 JANUARI 1982

**Voorstel van wet houdende wijziging van artikel 16 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, inzake de provinciale belastingen**

(Ingediend door de heer De Bondt c.s.)

**TOELICHTING**

Artikel 16 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen luidt als volgt :

« § 1. Van 1 januari 1982 af kunnen de provincies geen belastingen meer vestigen, noch heffen. Van deze datum af zal het inkomen uit belastingen voor elke provincie jaarlijks vervangen worden door andere inkomstenbronnen en dit voor eenzelfde bedrag als de opbrengst van hun belastingen in het jaar 1981; dit bedrag zal jaarlijks worden aangepast aan de evolutie van de gemiddelde index der consumptieprijzen van het voorgaande jaar.

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

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

De wet bedoeld in § 2 van dit artikel 16 is niet vóór 31 juli 1981 tot stand gekomen.

De plus, il est apparu clairement depuis lors que le remplacement annuel, pour chaque province, de ses recettes fiscales par d'autres ressources adaptées annuellement à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, remplacement prévu au § 1<sup>er</sup>, est une matière fort difficile à régler, et ce pour des raisons tant financières que juridiques, comme nous allons l'exposer ci-dessous. Aussi est-il douteux que la loi portant remplacement des impositions provinciales par d'autres ressources puisse être adoptée avant la fin de l'année 1982, conformément au § 3 de l'article 16.

Cette question est d'importance majeure, car sa solution conditionne pour une grande part la continuité du fonctionnement des institutions provinciales, la sécurité juridique des citoyens dans un certain nombre de matières et la sécurité d'existence de quelque 25 000 fonctionnaires et agents des provinces.

Les impositions provinciales, qui ont rapporté plus de 10 300 millions de francs en 1981, assurent en moyenne environ 25 p.c. des recettes ordinaires des provinces. Si le montant de ces ressources n'est pas maintenu, cela créera le chaos sur les plans financier et administratif.

La présente proposition de loi vise à résoudre ce problème en prévoyant que les provinces conserveront leur compétence fiscale aussi longtemps qu'il n'aura pas été pourvu au remplacement de leurs recettes propres par d'autres ressources.

Elle ne porte donc nullement atteinte à l'importance ni à la portée de l'article 16, mais assure la continuité du fonctionnement des institutions provinciales. La nécessité de cette continuité avait été soulignée à plusieurs reprises lors de l'examen de l'article 16 au Parlement en juillet et en août 1980, notamment par le Premier Ministre et par le Ministre des Réformes institutionnelles.

\*\*

Pour quelles raisons y a-t-il tout lieu de craindre que cette continuité ne soit compromise, étant donné l'état de choses actuel et le prescrit de l'article 16 ?

1. Depuis le vote de la loi du 9 août 1980, la situation des finances publiques a continué à empirer et l'on voit mal comment il serait encore possible de créer des ressources nouvelles dépassant 10 milliards de francs pour remplacer les impositions provinciales, par exemple en vue d'augmenter le Fonds des Provinces.

2. Outre ce problème financier, les solutions suggérées jusqu'à présent soulèvent de graves objections d'ordre juridique.

#### 2.1. Augmentation du Fonds des Provinces.

La répartition d'un fonds national doit s'effectuer sur la base de critères identiques pour toutes les provinces, alors que les impositions provinciales sont très inégales de l'une à l'autre, quant à leur nature, leur taux et leur produit.

Bovendien is het inmiddels duidelijk geworden dat de jaarlijkse vervanging van de provinciale belastingen door andere inkomstenbronnen, voor elke provincie, en jaarlijks aangepast aan het indexcijfer der consumptieprijzen, als bepaald bij § 1, een zeer moeilijke aangelegenheid is, zowel om financiële als om juridische redenen, zoals hierna zal worden toegelicht. Het is dan ook twijfelachtig of de wet tot vervanging door andere inkomstenbronnen zal kunnen tot stand komen vóór het einde van het jaar 1982, zoals bepaald bij § 3 van artikel 16.

De aangelegenheid is van groot belang, aangezien de continuïteit in de werking van de provinciale instellingen, de rechtszekerheid voor de burgers voor een aantal materies, en de bestaanszekerheid van ongeveer 25 000 provinciale ambtenaren er voor een groot deel van afhangen.

De provinciale belastingen brachten in 1981 ruim 10 300 miljoen F op en staan in voor gemiddeld ongeveer 25 pct. van de gewone ontvangsten van de provincies. Indien het bedrag van deze inkomsten niet wordt gehandhaafd, ontstaat een financiële en administratieve chaos.

Onderhavig wetsvoorstel beoogt dit probleem te verhelpen door te bepalen dat zolang niet voorzien is in de vervanging door andere inkomensbronnen, de fiscale bevoegdheid van de provincies blijft bestaan.

Dit voorstel doet aldus geen afbreuk aan de betekenis en strekking van artikel 16, maar verzekert de continuïteit in de werking van de provinciale instellingen. De noodzakelijkheid van deze continuïteit werd tijdens de behandeling van artikel 16 in het Parlement in juli en augustus 1980 herhaaldelijk beklemtoond, ook door de Eerste Minister en de Minister voor de hervorming van de instellingen.

\*\*

Welke redenen doen er ernstig voor vrezen dat deze continuïteit bedreigd wordt in de huidige stand van zaken en volgens de huidige tekst van artikel 16 ?

1. Sedert de wet van 9 augustus 1980 is de toestand van de overheidsfinanciën nog verslechterd, en men ziet niet in hoe nog voor meer dan 10 miljard financiële middelen kunnen gecreëerd worden ter vervanging van de provinciale belastingen, bijvoorbeeld voor verhoging van het Fonds der Provinciën.

2. Naast dit financieel probleem zijn er bovendien ernstige juridische vraagstukken verbonden aan tot dusver gesuggereerde oplossingen.

#### 2.1. Verhoging van het Fonds der Provinciën.

De verdeling van een nationaal fonds moet geschieden volgens voor alle provincies gelijke criteria, terwijl de provinciale belastingen zeer ongelijk zijn naar aard, aanslag en opbrengst, van provincie tot provincie.

Selon des calculs de l'Association des Provinces belges, la charge fiscale résultant des impositions provinciales varie d'une province à l'autre, par habitant, comme indiqué ci-dessous (situation en juin 1981) :

| Province                       | Charge fiscale<br>par habitant |
|--------------------------------|--------------------------------|
| Anvers . . . . . F             | 474,12                         |
| Brabant . . . . .              | 1 002,18                       |
| Hainaut . . . . .              | 1 734,24                       |
| Liège . . . . .                | 1 499,36                       |
| Limbourg . . . . .             | 836,99                         |
| Luxembourg . . . . .           | 1 400,61                       |
| Namur . . . . .                | 1 675,36                       |
| Flandre orientale . . . . .    | 540,11                         |
| Flandre occidentale . . . . .  | 813,21                         |
| Moyenne du Royaume . . . . . F | 1 002,40                       |

Il convient aussi de rappeler que le remplacement des ressources fiscales provinciales doit se faire par province : « pour chaque province », dit le texte même du § 1<sup>er</sup> de l'article 16.

## 2.2. Transfert de la fiscalité provinciale à l'Etat ou aux Communautés ou Régions.

A chacun de ces divers niveaux, il devrait donc y avoir uniformisation, en vertu du principe de l'égalité des citoyens devant l'impôt dans une circonscription déterminée; mais, comme nous l'avons signalé, il existe des différences considérables en ce qui concerne les impositions provinciales, même entre provinces appartenant à la même Région.

En outre, pareil transfert pourrait se heurter à des divergences d'opinion d'ordre politique, selon qu'il se ferait à l'Etat, à la Communauté ou à la Région.

Enfin, on ne peut perdre de vue la situation spécifique qui est celle de la province de Brabant.

\*\*

Ainsi donc, en raison de difficultés financières, mais aussi de problèmes juridiques, il est fort improbable qu'une solution satisfaisante puisse être apportée dans un délai prévisible à la question du remplacement des impositions provinciales et, d'autre part, la continuité du fonctionnement des institutions ne peut à aucun moment se trouver compromise.

Les budgets provinciaux de 1983 doivent être préparés et établis dès juin 1982, de telle sorte qu'ils puissent être adoptés par les conseils provinciaux en octobre 1982.

C'est d'ailleurs pour cette raison technique que la présente proposition de loi comporte en son article 1<sup>er</sup> une modification du § 3 de l'article 16, à savoir un délai différent de celui prévu quant à l'adoption de la loi de remplacement, et ce en vue de l'éventualité où celle-ci pourrait tout de même être votée en 1982 dans le cadre de l'article 16 actuel,

Volgens berekeningen van de Vereniging van de Belgische Provincies verschilt de belastingdruk per inwoner, voortvloeiend uit de provinciale belastingen, van provincie tot provincie, als volgt (toestand juni 1981) :

| Provincie                   | Belastingdruk<br>per inwoner |
|-----------------------------|------------------------------|
| Antwerpen . . . . . F       | 474,12                       |
| Brabant . . . . .           | 1 002,18                     |
| Henegouwen . . . . .        | 1 734,24                     |
| Luik . . . . .              | 1 499,36                     |
| Limburg . . . . .           | 836,99                       |
| Luxemburg . . . . .         | 1 400,61                     |
| Namen . . . . .             | 1 675,36                     |
| Oost-Vlaanderen . . . . .   | 540,11                       |
| West-Vlaanderen . . . . .   | 813,21                       |
| Rijksgemiddelde . . . . . F | 1 002,40                     |

Er zij nog aan herinnerd dat de vervanging van de provinciale inkomsten uit belastingen moet geschieden per provincie, « voor iedere provincie » volgens de tekst zelf van §1 van artikel 16.

## 2.2. Overheveling van de provinciale fiscaliteit naar de Staat of de Gemeenschappen of de Gewesten.

Binnen deze respectieve omschrijvingen zou dan ook een gelijkshakeling tot stand moeten komen, ingevolge het principe van de gelijkheid van de burgers voor de belastingen binnen een bepaalde omschrijving, terwijl er zoals gezegd grote verschillen zijn in de provinciale belastingen, zelfs tussen provincies van een zelfde Gewest.

Bovendien zijn er tegenover zulke overheveling ook politieke meningsverschillen mogelijk, naargelang zij zou geschieden naar de Staat, de Gemeenschap of het Gewest.

Tenslotte mag de specifieke situatie van de provincie Brabant niet uit het oog worden verloren.

\*\*

Financiële moeilijkheden maar ook juridische vraagstukken maken het aldus zeer onwaarschijnlijk op voorzienbare termijn een bevredigende oplossing voor de vervanging van de provinciale belastingen te verwezenlijken, terwijl anderzijds de continuïteit van de instellingen op geen enkel ogenblik in onzekerheid mag worden gelaten.

De provinciale begrotingen 1983 moeten voorbereid en opgesteld worden van juni 1982 af om goedgekeurd te worden door de provincieraden in oktober 1982.

Om deze technische reden wordt trouwens in dit wetsvoorstel ook bepaald (art. 1) dat in § 3 van artikel 16 een wijziging wordt doorgevoerd, namelijk door de termijn te veranderen voor het tot stand komen van de vervangingswet, in de hypothese dat zij toch in 1982 zou kunnen aangenomen worden binnen het raam van het huidige artikel 16,

c'est-à-dire que le nouveau délai que nous proposons ne serait plus la fin de l'année en cours, mais le 30 juin 1982.

L'article 2 de la proposition prévoit que les impositions provinciales seront maintenues, même au cas où aucune loi prévoyant, en application du § 1<sup>er</sup>, le remplacement des ressources fiscales ne serait adoptée avant le 30 juin 1982, et ce aussi longtemps qu'une telle loi n'aura pas été votée. L'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur de la loi du 9 août 1980 a d'ores et déjà démontré qu'il règne une insécurité excessive, qui oblige à recourir à des expédients tels que des décisions provisoires dans le domaine fiscal, ou encore qui donne lieu à des interprétations contestables. Le respect dû à la Constitution et à nos institutions n'admet pas davantage que le législateur, d'une part, invoque l'article 110, § 3, alinéa 3, de la Constitution pour décider de supprimer les impositions provinciales, tout en laissant par ailleurs planer trop longtemps l'incertitude quant aux modalités concrètes de cette suppression.

En conclusion, il convient donc de rétablir une meilleure sécurité juridique et de donner aux provinces les moyens de prendre les mesures financières et fiscales nécessaires, dans l'attente d'un règlement précis de la manière dont sera assuré leur financement.

\*\*

## PROPOSITION DE LOI

### ARTICLE 1<sup>er</sup>

A l'article 16 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, la dernière phrase du § 3 est remplacée par la suivante :

« Avant le 30 juin de cette année, la loi créera les ressources de remplacement visées au § 1<sup>er</sup>. »

### ART. 2

Le même article 16 est complété par un § 4, rédigé comme suit :

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

in de plaats van het einde van het jaar 1982 moet gesteld worden 30 juni 1982.

Het tweede artikel van het wetsvoorstel bepaalt dat de provinciale belastingen behouden blijven, wanneer ook vóór 30 juni 1982 geen wet tot stand komt ter vervanging van de fiscale ontvangsten overeenkomstig § 1, en dit zolang zulke wet niet wordt aangenomen. De ervaring sedert de wet van 9 augustus 1980 leert nu reeds dat er te grote onzekerheid heerst, die aanleiding geeft tot noodmaatregelen zoals tussentijdse fiscale beslissingen, of tot betwistbare interpretaties. Grondwettelijk en institutioneel is het eveneens verwerpelijk dat de wetgever op grond van artikel 110, § 3, 3e lid, van de Grondwet enerzijds beslist provinciale belastingen af te schaffen maar anderzijds de concrete modaliteiten van zulke afschaffing al te lang in het ongewisse zou laten.

Het is dan ook aangewezen grotere rechtszekerheid te herstellen en het aan de provincies mogelijk te maken de nodige financiële en fiscale voorzieningen te treffen, in afwachting dat op een duidelijke wijze hun toekomstige financiering is geregeld.

F. DE BONDT.

\*\*

## VOORSTEL VAN WET

### ARTIKEL 1

In artikel 16 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen wordt de laatste zin van § 3 vervangen als volgt :

« Vóór 30 juni van dat jaar voorziet de wet in de vervanging door andere inkomensbronnen als bedoeld in § 1. »

### ART. 2

Hetzelfde artikel 16 wordt aangevuld met een § 4 luidende :

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

F. DE BONDT.

J. GERITS.

W. CLAEYS.

M. VAN HERREWEGHE.

R. VANNIEUWENHUYZE.

M. PANNEELS-VAN BAELEN.

R. VAN ROMPAEY.