

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1965-1966.

28 JUNI 1966.

Ontwerp van wet tot wijziging van artikel 358 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE ZAKEN EN HET OPENBAAR
AMBT (1) UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **VAN CAUWELAERT**.

DAMES EN HEREN,

De noodzakelijkheid ener diepgaande wijziging van het tweede lid van artikel 358 van het Wetboek der Inkomstenbelastingen kan geen twijfel lijden.

Het is nooit betwist of omstreden geworden dat de deelhebbing van de gemeenten aan het door de zoëven vermelde wetsbeschikking bedoelde fonds onder het beding staat dat de betrokken gemeenten zelf een behoorlijke belastinginspanning zouden doen. Dit blijkt duidelijk uit de tekst der wet die nog vigeert en het ligt overigens voor de hand dat de fondsen, welke de wetgever heeft opgericht om de gemeenten te helpen, van hun doel niet mogen afgewend om de bevolking van een bepaalde gemeente te ontslaan van een normale belastingbijdrage en in de behoeften hunner gemeente te doen voorzien door de belastingbetalers der andere gemeenten van het land die de fondsen spijzen.

Anderzijds is het niet loochenbaar dat de hogerbedoelde wettekst verouderd is en dient gewijzigd te worden zoniet zou de tekst zijn eigen doel gaan in

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren De Man, voorzitter; Ancot, Baltus, Deliège René, Ridders de Schaetzen en de Stexhe, Hanin, Hanssen, Jottrand, Lacroix, Laurent, Sledsens, van Cleemput, Vandenbussche, Vermeylen, Verspeeten en Van Cauwelaert, verslaggever.

R. A 7182

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

238 (Zitting 1965-1966) : Ontwerp van wet.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1965-1966.

28 JUIN 1966.

Projet de loi modifiant l'article 358 du Code des impôts sur les revenus.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR ET DE LA FONCTION
PUBLIQUE (1)
PAR M. **VAN CAUWELAERT**.

MESDAMES, MESSIEURS,

La nécessité de modifier profondément l'alinéa 2 de l'article 358 du Code des impôts sur les revenus ne saurait être mise en doute.

Nul n'a jamais contesté que la participation des communes au Fonds visé par la disposition précitée était subordonnée à la condition que les communes intéressées fassent elles-mêmes un effort fiscal réel. C'est ce qui ressort clairement du texte de la loi en vigueur et, au demeurant, il est évident que les fonds créés par le législateur en vue d'aider les communes ne peuvent être détournés de leur but pour dispenser la population d'une commune déterminée d'un effort fiscal normal et faire peser la charge des besoins de cette commune sur les contribuables des autres communes du pays qui alimentent les fonds.

D'autre part, il est indéniable que le texte précité est dépassé et qu'il convient de le modifier; sinon, il constituerait lui-même un obstacle à la réalisation de

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. De Man, président; Ancot, Baltus, Deliège René, Chevaliers de Schaetzen et de Stexhe, Hanin, Hanssen, Jottrand, Lacroix, Laurent, Sledsens, van Cleemput, Vandenbussche, Vermeylen, Verspeeten et Van Cauwelaert, rapporteur.

R. A 7182

Voir :

Document du Sénat :

238 (Session de 1965-1966) : Projet de loi.

de weg staan. Inderdaad, het bedrag van 530 opcentimes op de roerende voorheffing betekent heden geen normale belastinginspanning meer, vooral ten aanzien van de belangrijke stijging der verkoopwaarde van de onroerende goederen, alsmede van het feit dat de stijging van de waarde der onroerende goederen in een gemeente steeds onmiddellijk en dikwijls in hoge mate opgedreven wordt door de openbare werken die in de nabijheid worden uitgevoerd en die doorgaans het grootste gedeelte van de inkomsten der gemeente opslorpen.

Wat betreft de aanvullende gemeentebelasting op het inkomen der fysieke personen is natuurlijk het minimum van 1 % — dat door de tot nog toe vigerende wettekst wordt geëist — gans ontoereikend en buiten verhouding tot de bloeiende economische toestand van het land en tot de algemene verbetering van de levensstandaard der bevolking in de loop der laatste jaren.

Het feitelijk resultaat van het blijven vigeren van de hogerbedoelde wettekst is dan ook geweest dat praktisch het merendeel der gemeenten in aanmerking gingen komen om deel te nemen aan het betrokken fonds (in 1962 waren er 938 gemeenten en in 1965 reeds 1720), zodat de uitdeling ervan ging vervallen tot een financieel schijnvertoon waarbij omzeggens alle gemeenten een aandeel zouden krijgen... doch een onbeduidend en dus ook ondoelmatig aandeel.

Aldus ging dan ook het fonds zijn doel missen, dat was : die gemeenten te helpen welke met aanzienlijke uitgaven hebben af te rekenen en die daartoe zelf een behoorlijke fiscale inspanning doen. De wijziging van de betrokken wettekst is alzo blijkbaar een dringende aangelegenheid geworden.

Weliswaar mocht en moest de Commissie zich afvragen of de door de Regering ontworpen tekstwijziging aangepast is aan het nagestreefde doel.

De tekst van de Regering is zeer eenvoudig en zeer algemeen : het zou voortaan een in Ministerraad overgelegd koninklijk besluit zijn, dat de voorwaarden zou bepalen van de deelhebbing der gemeenten aan de verdeling der ontvangsten van het betrokken fonds.

Wij zegden het reeds : iedereen zal graag aanvaarden dat de thans nog vigerende tekst verouderd en onoordeelkundig geworden is. Maar wat de Regering ons voorstelt is niet alleen de wijziging van een wettekst, doch de wijziging van het wetstelsel inzake de behandelde aangelegenheid. Immers, de voorwaarden gesteld door het tot nog toe vigerende tweede lid van artikel 358 liggen uitsluitend op het terrein der gemeentelijke fiscaliteit en zij zijn daarbij — zeer belangrijk aspect van de zaak — op voorhand nauwkeurig kenbaar door de gemeentebesturen.

De Regering vraagt ons niet dat wij haar de macht zouden toekennen meereisend te zijn voor de fiskale inspanning der gemeenten vooraleer de deelhebbing toe te laten aan de verdeling der inkomsten van het fonds — wat door de huidige economische en sociale toestand van het land volkomen gerechtvaardigd wordt — doch zij vraagt ons een tekst te stemmen waarbij zij de bevoegdheid krijgt, tenminste volgens

l'objectif qu'il poursuit. En effet, le taux de 530 centimes additionnels au précompte immobilier ne constitue plus aujourd'hui un effort fiscal normal, surtout si l'on tient compte de l'importante augmentation de la valeur vénale des immeubles ainsi que de la plus-value, souvent considérable, que les immeubles d'une commune acquièrent toujours dès que des travaux publics sont exécutés à proximité, lesquels absorbent, dans la plupart des cas, la majeure partie des recettes communales.

En ce qui concerne la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques, il est évident que le minimum de 1 % — imposé par la législation en vigueur — est tout à fait insuffisant et hors de proportion avec l'essor économique du pays et l'amélioration générale du niveau de vie de la population que l'on a enregistrée au cours des dernières années.

En fait, le résultat le plus clair du maintien du texte susvisé a été que, pratiquement la plupart des communes allaient entrer en ligne de compte pour participer au Fonds (en 1962, elles étaient au nombre de 938 et en 1965, il y en avait déjà 1720), de sorte que la répartition de ce Fonds semblait devoir dégénérer en un financement de façade, car presque toutes les communes auraient obtenu une quote-part... mais insignifiante et donc inefficace.

Ainsi, le Fonds allait manquer son objectif : aider les communes qui ont à faire face à des dépenses considérables et qui font elles-mêmes un effort fiscal suffisant pour les couvrir. Il est donc devenu urgent de modifier la législation en la matière.

Cependant, la Commission pouvait et devait se demander si la modification proposée par le Gouvernement correspondait bien au but poursuivi.

Le texte du Gouvernement est très simple et très général : ce serait désormais un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres qui fixerait les conditions de la participation des communes à la répartition des recettes du Fonds.

Nous l'avons déjà dit : chacun admettra volontiers que la loi actuelle est dépassée et inadéquate. Mais ce que le Gouvernement nous propose, c'est de modifier non seulement le texte d'une loi, mais tout le régime légal en la matière. D'ailleurs, les conditions posées par l'alinéa 2 de l'article 358 actuel se rapportent uniquement à la fiscalité communale; en outre — et c'est là un aspect très important de la question — les administrations communales les connaissent d'avance d'une façon précise.

Le Gouvernement ne nous demande pas de lui donner le pouvoir d'exiger un effort fiscal accru de la part des communes avant de leur permettre de bénéficier de la répartition de la recette du Fonds — ce qui est pleinement justifié par la situation économique et sociale actuelle du pays — mais il nous invite à voter une disposition lui accordant, du moins suivant la lettre du projet, le pouvoir de subordonner la participa-

de letter van de ontwerptekst, alle denkbare voorwaarden voor die deelhebbing te stemmen, ook voorwaarden die buiten het terrein der gemeentelijke fiscaliteit liggen en ook, gebeurlijk, voorwaarden die achteraf zouden gesteld worden, t.t.z. welke de gemeentebesturen niet zouden kunnen kennen op het ogenblik dat zij hun begroting opmaken en hun belastingen stemmen.

En zelfs, indien de Regering geen andere voorwaarden zou stellen dan deze die liggen in het domein der gemeentelijke fiscaliteit, zou de tekst van het regeringsontwerp de mogelijkheid openen tot een buitensporige regeringsdwang op de gemeentelijke fiscaliteit; inderdaad, met de ontworpen tekst in de hand kan de regering, voor alle gemeentelijke belastingen in het bijzonder, een minimum en een maximum vastleggen als voorwaarde voor de deelname der gemeenten aan het betrokken fonds; een dergelijk stelsel zou, tenminste theoretisch, een brutale gelijkschakeling der fiscaliteit van alle gemeenten kunnen voor gevolg hebben zonder aanzien van de plaatselijke economische en sociale toestanden en zonder rekening te houden met de historische en geografische gegevens waaruit de problematiek van elke gemeente gegroeid is.

Wij willen hier de bedoelingen der regering niet in verdenking brengen, noch haar voornemens toeschrijven welke zij waarschijnlijk niet heeft. Maar wij staan hier voor het onderzoek van een wetsontwerptekst en het is de plicht van de verslaggever de ware toedracht van deze tekst in alle objectiviteit in het licht te stellen.

Voorzeker, begrijpelijk is de bekommernis der regering om, ten aanzien van het avontuur dat zij beleefd heeft met de tot nog toe vigerende tekst, zich niet te laten binden door een te nauwkeurige, die haar, bij de onvermijdelijke en wellicht snelle verdere ontwikkelingsgang van de economische en sociale toestand, zou beletten haar reglement inzake de aanhangige aangelegenheid steeds aangepast te houden aan de noodwendigheden van elk dienstjaar.

Niettemin rijst onontkombaar de vraag of het daartoe nodig is een wettekst in het leven te roepen, die niet alleen de betrokken vigerende wetsbeschikking, doch gans het wetstelsel opdoekt en die niets anders in de plaats stelt dan het vrij beslissingsrecht der regering.

In elk geval bleek aan uw Commissie een bespreking van dit wetsontwerp onmogelijk zonder dat aan de regering tenminste de hiernavolgende vragen zouden gesteld worden, niet nopens de bijzonderheden der reglementering welke zij in overweging neemt, doch nopens de beginselen zelf van de politiek waarop zij haar reglementering wil bouwen :

1. Is de regering voornemens zich, inzake de voorwaarden van de deelhebbing der gemeenten aan de verdeling van het fonds in kwestie, te houden aan criteria die behoren tot het domein van de gemeentelijke fiscaliteit?

2. Is de regering voornemens de fiscale inspanning der gemeenten globaal in aanmerking te nemen of is zij voornemens zich het recht toe te eigenen elke gemeentelijke belasting in het bijzonder aan een gecijferde voorwaarde te onderwerpen ?

tion à la répartition à toutes les conditions imaginables, même étrangères au domaine de la fiscalité communale, et, le cas échéant aussi, à des conditions à fixer ultérieurement, autrement dit, des conditions dont les administrations communales ne pourraient pas avoir connaissance au moment où elles établissent leur budget et votent leurs impôts.

Et même au cas où le Gouvernement ne poserait pas d'autres conditions que celles qui relèvent du domaine de la fiscalité communale, le projet lui permettrait d'intervenir de manière excessive dans la fiscalité des communes; en effet, les dispositions du projet lui donneraient le pouvoir de subordonner la participation des communes à la répartition du Fonds à un minimum et à un maximum pour toutes les taxes communales en particulier; théoriquement du moins, pareil régime pourrait entraîner une uniformisation brutale de la fiscalité de toutes les communes, sans égard aux situations économiques et sociales locales ni aux facteurs historiques et géographiques qui ont donné leur aspect spécifique aux problèmes de chaque commune.

Nous n'entendons nullement suspecter les intentions du Gouvernement, ni lui attribuer des desseins qu'il n'a sans doute pas. Mais le fait est que nous avons à examiner les dispositions d'un projet de loi et il est du devoir du rapporteur d'en exposer en toute objectivité la véritable portée.

Certes, si l'on songe aux difficultés provoquées par la législation actuelle, on comprend le souci du Gouvernement de ne pas se lier par des dispositions trop précises qui, compte tenu de l'évolution inévitable, et peut-être rapide, de la situation économique et sociale, l'empêcheraient d'adapter aux nécessités de chaque exercice les règles qu'il a édictées en la matière.

Néanmoins, on ne peut pas ne pas se demander s'il est bien nécessaire de voter à cet effet une loi mettant fin non seulement à la disposition en vigueur, mais aussi à tout le régime légal en la matière, sans le remplacer par autre chose que le libre droit de décision du Gouvernement.

En tout cas, votre Commission a estimé ne pouvoir examiner le projet sans poser à tout le moins au Gouvernement les questions suivantes, qui ne se rapportent pas aux détails de la réglementation qu'il envisage, mais aux principes mêmes de la politique sur laquelle il entend l'édifier :

1. Le Gouvernement compte-t-il s'en tenir, pour ce qui est des conditions de participation des communes à la répartition du Fonds, à des critères appartenant au domaine de la fiscalité communale?

2. Le Gouvernement a-t-il l'intention de tenir compte globalement de l'effort fiscal des communes ou veut-il plutôt se réserver le droit de subordonner toute taxe communale en particulier à des conditions chiffrées ?

3. Is de regering al of niet voornemens aan de gemeenten op voorhand — d.w.z. nog vóór de normale datum van het stemmen van begroting en belastingen — de voorwaarden van de deelhebbing aan de verdeling van het bij dit wetsontwerp betrokken fonds bekend te maken?

Op de eerste vraag en op de derde vraag heeft de regering geantwoord met een ondubbelzinnig « ja ».

Op de tweede vraag heeft de regering « neen » geantwoord, om reden van materiële onmogelijkheid om voor elke gemeente de berekening te maken van de globale fiscale inspanning doorheen de verscheidenheid van de getroffen belastingmaatregelen, indien voor elke belasting het juiste minimumcijfer van het koninklijk besluit niet wordt gevolgd. De regering geeft hierbij nochtans te kennen dat zij geen rekening zal houden met de gemeentelijke belasting op het tewerkgesteld personeel en op de motoren die de drijfkracht der ondernemingen verzekeren. Voor het overige loochent de regering niet dat inderdaad het feit, dat niet kan worden rekening gehouden met de globale fiscale inspanning der gemeenten, een nadeel is, doch de toerusting van het departement van Binnenlandse Zaken laat niet toe dit euvel te ontgaan.

Een lid der Commissie stelde de vraag waarom het advies niet was ingewonnen van de Raad van State, ondanks de tijd die verlopen is bij de voorbereiding van dit wetsontwerp in de regeringsdiensten. De regering antwoordde hierop dat zij, vooraleer stelling te nemen, verplicht geweest is tal van andere adviezen in te winnen en onder meer het advies van de diensten van de Minister van Financiën; en aldus zou het uiteindelijk te laat geweest zijn om nog het advies in te winnen van de Raad van State.

Hetzelfde commissielid vroeg waarom in de wettekst niet voorzien is dat het advies van de Beheerraad van het Fonds der Gemeenten moet worden ingewonnen. De Minister antwoordde hierop dat dit advies zeker zou worden ingewonnen en dat er dienaangaande een vaste traditie bestaat, doch dat het overbodig is zulks bij wettekst te bedingen.

Ten slotte vroeg hetzelfde lid nog waarom de datum van het in werking treden der nieuwe wet niet nauwkeurig door de wettekst zelf bepaald werd. De Minister antwoordde hierop, dat hij bereid was artikel 2 van zijn wetsontwerp te laten vallen. De reden waarom hij had voorgesteld de datum van het vigeren der wet te laten bepalen door de Koning was eenvoudig dat hij op dat ogenblik nog niet wist of hij reeds zou klaar zijn met de verdeling van het fonds voor het dienstjaar 1966. Deze verdeling is ondertussen een gedane zaak geworden en er is dan ook geen reden meer om artikel 2 van het wetsontwerp te behouden.

De Commissie was het hiermee eens bij eenparigheid van stemmen.

De Minister verklaart terloops dat de verdeling van het fonds voor het lopend dienstjaar zal gebaseerd zijn op de criteria die bepaald waren door zijn voorganger.

3. Le Gouvernement a-t-il ou non l'intention d'informer les communes d'avance, — c'est-à-dire encore avant la date normale du vote du budget et des taxes — des conditions de participation à la répartition du Fonds visé par le présent projet ?

A la première et à la troisième question, le Gouvernement a répondu nettement par l'affirmative.

A la deuxième, il a répondu négativement en faisant valoir que si on n'applique pas pour chaque taxe le minimum prévu par l'arrêté royal, il est matériellement impossible de calculer l'effort fiscal global, eu égard à la diversité des mesures fiscales qui ont été prises. A ce propos, le Gouvernement déclare toutefois qu'il ne tiendra aucun compte des taxes communales sur le personnel occupé et sur les moteurs produisant l'énergie nécessaire aux entreprises. Pour le surplus, le Gouvernement ne conteste nullement que le fait qu'on ne puisse pas tenir compte de l'effort fiscal global des communes constitue effectivement un inconvénient, mais l'équipement dont dispose le Département de l'Intérieur ne lui permet pas d'agir autrement.

Un commissaire voudrait savoir pourquoi l'avis du Conseil d'Etat n'a pas été demandé, alors que l'élaboration du projet par les services gouvernementaux a exigé un temps considérable. A quoi le Gouvernement répond qu'avant de prendre position, il a dû recueillir nombre d'autres avis, et notamment celui des services du Ministre des Finances, et qu'il aurait donc été trop tard pour saisir le Conseil d'Etat d'une demande d'avis.

Le même commissaire demande pour quel motif le texte de la loi ne prévoit pas que l'avis du Conseil d'administration du Fonds des communes doit être demandé. Le Ministre répond que cet avis serait certainement demandé, qu'il existe à ce sujet une tradition constante, mais qu'il est superflu de le prévoir dans le texte légal.

Enfin, l'intervenant demande pourquoi la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi n'est pas précisée dans le texte même du projet. Le Ministre se déclare disposé à supprimer l'article 2 de son projet de loi. S'il a proposé de laisser au Roi le soin de fixer la date de l'entrée en vigueur de la loi, c'est simplement parce qu'il ignorait à ce moment s'il aurait terminé la répartition du Fonds pour l'exercice 1966. Entre-temps, cette répartition a été réalisée; il n'y a donc plus aucune raison de maintenir l'article.

Cet amendement est adopté à l'unanimité des voix.

Incidemment, le Ministre signale que la répartition du Fonds pour l'exercice en cours sera basée sur les critères fixés par son prédécesseur.

De Commissie keurt dan de tekst van het wetsontwerp goed met 11 tegen 3 stemmen. Een lid verklaart, namens de leden die tegengestemd hebben, dat hun tegenstemming is ingegeven door de bezwaren welke de verslaggever zelf heeft uiteengezet en waarop zij het antwoord van de regering onvoldoende achten.

Dit verslag is met eenparigheid goedgekeurd.

De Verslaggever,
K. VAN CAUWELAERT.

De Voorzitter,
R. DE MAN.

*
**

AMENDEMENT
AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE.

Artikel 2 wordt geschrapt.

Le texte du projet a été adopté par 11 voix contre 3. Au nom des membres qui ont voté contre le projet, un commissaire déclare que leur attitude se justifie par les objections que le rapporteur a formulées lui-même et auxquelles le Gouvernement n'a pas répondu d'une manière satisfaisante.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
K. VAN CAUWELAERT.

Le Président,
R. DE MAN.

*
**

AMENDEMENT
ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.

L'article 2 est supprimé.