

Chambre des Représentants

SESSION 1979-1980

18 JUILLET 1980

REVISION DE LA CONSTITUTION

Propositions du Gouvernement relatives à la révision de :

- l'article 110 de la Constitution;
- l'article 111 de la Constitution, par l'insertion d'un alinéa supplémentaire en vue de soumettre les impôts régionaux au principe de l'annualité;
- l'article 113 de la Constitution

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION
ET DES REFORMES INSTITUTIONNELLES (1)

PAR MM. SUYKERBUYK
ET VAN CAUWENBERGHE

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Defraigne.

A. — Membres : MM. Aerts, Bourgeois, Joseph Michel, Moors, Suykerbuyk, Tindemans, Uyttendaele, Van den Brande, van de Put, Wauthy, Weckx. — MM. Boel, Brouhon, André Cools, Hancké, Hurez, Van Cauwenberghe, Van Elewyck, Vanvelthoven. — MM. De Grève, Gol, Knoops, Poma, Verberckmoes. — MM. Defosset, Mordant. — M. Schiltz.

B. — Suppléants : MM. Blanckaert, De Keersmaecker, Diegenant, Henckens, le Hardy de Beaulieu, Lenaerts, Schyns, Mme Smet, MM. Swaelen, Thys, Vankeirsbilck, Verroken. — MM. Baldewijns, Baudson, Degroeve, Delhaye, Laridon, Tobback, Van Acker, Van der Biest. — MM. Evers, Grootjans, Mundeeler, Louis Olivier, Sprockeels, Van de Velde. — MM. Clerfayt, Moreau, Persoons. — MM. Anciaux, Baert.

Voir :

10 (B. Z. 1979) :

- N° 8/1° : Propositions.
- Nos 8/2° et 3° : Amendements.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1979-1980

18 JULI 1980

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Voorstellen van de Regering betreffende de herziening van :

- artikel 110 van de Grondwet;
- artikel 111 van de Grondwet om een nieuw lid in te voegen ten einde het beginsel van de eenjarigheid toepasselijk te verklaren op de gewestelijke belastingen;
- artikel 113 van de Grondwet

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE HERZIENING VAN DE GRONDWET
EN VOOR DE INSTITUTIONELE HERVORMINGEN (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEREN SUYKERBUYK
EN VAN CAUWENBERGHE

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Defraigne.

A. — Leden : de heren Aerts, Bourgeois, Joseph Michel, Moors, Suykerbuyk, Tindemans, Uyttendaele, Van den Brande, van de Put, Wauthy, Weckx. — de heren Boel, Brouhon, André Cools, Hancké, Hurez, Van Cauwenberghe, Van Elewyck, Vanvelthoven. — de heren De Grève, Gol, Knoops, Poma, Verberckmoes. — de heren Defosset, Mordant. — de heer Schiltz.

B. — Plaatsvervangers : de heren Blanckaert, De Keersmaecker, Diegenant, Henckens, le Hardy de Beaulieu, Lenaerts, Schyns, Mevr. Smet, de heren Swaelen, Thys, Vankeirsbilck, Verroken. — de heren Baldewijns, Baudson, Degroeve, Delhaye, Laridon, Tobback, Van Acker, Van der Biest. — de heren Evers, Grootjans, Mundeeler, Louis Olivier, Sprockeels, Van de Velde. — de heren Clerfayt, Moreau, Persoons. — de heren Anciaux, Baert.

Zie :

10 (S. E. 1979) :

- N° 8/1° : Voorstellen.
- Nrs 8/2° en 3° : Amendementen.

MESDAMES, MESSIEURS,

DISCUSSION GENERALE

Le Premier Ministre fait observer que les articles 110, 111 et 113 doivent être révisés afin de pouvoir instaurer une fiscalité propre des communautés et des régions.

Se référant à l'accord de gouvernement, il précise que l'instauration d'une fiscalité propre est liée à la suppression de la fiscalité provinciale.

Il renvoie en outre à l'avis que le Conseil d'Etat a rendu au sujet de la loi ordinaire de réformes institutionnelles (Doc. Sénat n° 435), qui doit concrétiser le schéma dont le législateur examine à présent la base constitutionnelle.

Le législateur national se réserve une matière imposable, intangible pour les institutions régionales et communautaires. Ce système s'inscrit dans la ligne de la relation qui existe depuis longtemps déjà entre le pouvoir central et les pouvoirs subordonnés.

La fiscalité des agglomérations et des fédérations de communes et celle des communes ne subissent aucune modification.

L'article 111 confirme le principe de l'annualité de l'impôt.

L'article 113 assure aux provinces le droit de percevoir des rétributions.

* * *

Plusieurs orateurs expriment leur satisfaction au sujet de ces propositions. Elles signifient en effet que l'instauration d'une fiscalité propre des communautés et des régions garantit une politique empreinte du sens des responsabilités. D'autres font remarquer qu'il s'agit seulement d'une fédéralisation limitée, mais ils ajoutent qu'une amorce d'autonomie fiscale les satisfait.

* * *

Plusieurs orateurs traitent de la fiscalité provinciale. La question est posée de savoir comment les institutions pourront fonctionner si l'on enlève une partie de leurs recettes provenant de leurs taxes propres.

Le Premier Ministre répond qu'il est prévu un système alternatif, dans lequel les recettes qui disparaîtront par la suppression de la fiscalité propre seront garanties d'une autre manière.

Ce système sera réalisé par le biais d'un amendement au projet de loi ordinaire de réformes institutionnelles, bien que cela soit techniquement fort difficile. L'évolution de la fiscalité propre varie, en effet, de province à province et cette caractéristique se maintiendra à l'avenir.

Il est cependant précisé expressément que les moyens propres des provinces seront garanties, y compris le taux d'accroissement.

Cela ne signifie point que le niveau de perception provinciale sera maintenu car l'Etat transférera certains moyens financiers aux provinces. Le Premier Ministre souligne que ce système alternatif déborde du cadre de l'accord de gouvernement.

Il estime cependant qu'une tâche bien déterminée sera réservée aux provinces et qu'il y a lieu de prévoir les moyens financiers nécessaires à cet effet.

DAMES EN HEREN,

ALGEMENE BESPREKING

De Eerste Minister doet opmerken dat de artikelen 110, 111 en 113 moeten herzien worden, indien men een eigen fiscaliteit voor de gemeenschappen en de gewesten wil mogelijk maken.

Verwijzend naar het regeerakkoord stelt hij dat de eigen fiscaliteit gebonden is aan de afschaffing van de provinciale fiscaliteit.

Hij verwijst voorts naar het advies van de Raad van State over het ontwerp van gewone wet tot hervorming der instellingen (Stuk Senaat n° 435), dat uitvoering zal geven aan de materie waarvan de constitutionele grondslag thans voorligt.

De nationale wetgever reserveert voor zichzelf een belastbare materie buiten de gewestelijke en gemeenschapsinstellingen; dit ligt in de lijn van de reeds lang bestaande verhouding tussen het centrale bestuur en de ondergeschikte besturen.

Aan de belastingen van de agglomeraties en federaties van gemeenten en van de gemeenten wordt niets gewijzigd.

Artikel 111 bekrachtigt het principe van de annualiteit van de belasting.

Artikel 113 verzekert de bevoegdheid aan de provincies om retributies te innen.

* * *

Meerdere sprekers uiten hun voldoening over deze voorstellen. Zij betekenen dat de invoering van een eigen fiscaliteit in gemeenschappen en gewesten een beleid met zin voor verantwoordelijkheid garandeert. Anderen verklaren dat het slechts gaat om een beperkte federalisering, maar voegen er aan toe dat zelfs een aanloop tot fiscale autonomie hen voldoening schenkt.

* * *

Meerdere sprekers wijden uit over de provinciale fiscaliteit. De vraag wordt gesteld op welke wijze de provinciale instellingen zullen kunnen functioneren, als hun inkomsten die zij door het heffen van eigen belastingen hebben verworven, worden weggenomen.

De Eerste Minister antwoordt dat in een alternatief systeem zal worden voorzien, waarbij de inkomsten, die door de afschaffing van de eigen fiscaliteit zullen wegvallen, op een andere wijze zullen worden gewaarborgd.

Via een amendement op het ontwerp van gewone wet tot hervorming der instellingen zal zulks worden uitgewerkt, hoewel dit technisch gezien zeer moeilijk is. De beweging op het stuk van een eigen belastingheffing, per provincie is immers verschillend en zal ook in de tijd anders verlopen.

Toch wordt uitdrukkelijk gepreciseerd dat de eigen middelen van de provincies zullen gewaarborgd worden, een groeivoet inbegrepen.

Dit betekent niet dat het provinciaal « inningsniveau » zal behouden blijven, want de Staat zal middelen overdragen naar de provincies. De Eerste Minister onderstreept dat dit alternatief systeem de inhoud van het regeerakkoord overschrijdt.

Hij is echter van oordeel dat voor de provincies, een bepaalde taak weggelegd blijft en dat daarom in de nodige middelen moet worden voorzien.

Plusieurs membres marquent leur accord à ce sujet, mais la question d'un membre qui désire faire référence, dans le texte actuel de la Constitution (art. 110, § 3, troisième alinéa), à cette forme de financement alternatif en faveur des provinces n'est pas retenue.

D'autres membres n'apprécient guère que les provinces garderont les mêmes recettes.

Les trois niveaux des pouvoirs politiques prévus dans les accords précédents (Etat, région et commune) doivent suffire. Un nombre excessif de niveaux de pouvoirs politiques est à déconseiller. D'autres membres exposent qu'une accumulation d'impositions de la même matière par des instances diverses n'est pas recommandable.

Un membre demande si la limitation qui peut être imposée par le législateur aux seules taxes provinciales conformément à l'article 110, § 3, signifie que les provinces pourront imposer des « charges » de manière illimitée.

Le Premier Ministre répond que l'expression « charge ou impôt » est identique à l'expression « impôt ».

Ces termes sont en usage depuis très longtemps. Ils sont utilisés soit en une seule expression, soit en corrélation.

Ils sont conservés par souci de sécurité, mais aussi parce que, dans sa signification particulière, cette terminologie n'a jamais posé de problèmes.

Un membre souligne que, dans le passé, le législateur a invité les provinces à établir des impôts.

On assiste à présent au phénomène inverse et il s'en étonne. Le Premier Ministre se réfère toutefois à l'accord de gouvernement pour indiquer l'orientation prévue par les textes actuels.

Il est possible de rétablir des impôts qui ont été supprimés.

Un membre craint que la suppression de la fiscalité provinciale s'effectue de manière telle que les provinces ne soient pas toutes visées par cette interdiction. Il demande si une loi pourrait supprimer l'impôt établi par une province déterminée ou s'il faut, pour ce faire, une mesure générale.

* * *

Divers intervenants attirent l'attention sur le fait que l'autonomie fiscale des communautés et des régions peut être restreinte ou mise à néant par une loi. Ce risque réduit la portée de la fédéralisation. Dans le domaine des ressources, les communautés et les régions sont considérées comme des pouvoirs subordonnés.

D'aucuns se demandent si l'équilibre dont on tire argument et qui est nécessaire dans tout Etat fédéral ne serait pas suffisamment garanti par l'insertion, dans la loi, de la liste des matières imposables qui sont attribuées aux communautés et aux régions.

Un membre reconnaît que la structure qui est proposée sur le plan des moyens financiers représente un important pas en avant. Il se demande toutefois si le législateur est bien l'instance indiquée pour imposer des restrictions aux communautés et aux régions. Il est prévu que la loi fiscale primera le décret. Ne serait-il pas préférable de mettre en place un Comité de concertation, tel qu'il est prévu au projet n° 619 et qui déciderait par exemple par voie de consensus ?

Un autre membre reconnaît également qu'il faut s'efforcer de réaliser un équilibre entre l'entité centrale et les composantes. Toutefois, cet équilibre ne pourra résulter que de la concertation, et l'expérience démontre que le législateur national n'est pas l'instance qui convient à la concertation. Il estime qu'il y a, dans ce système, une suprématie de l'entité centrale sur les composantes.

Un autre membre fait observer que le texte en discussion s'inscrit essentiellement dans la ligne de l'accord de gouvernement.

Meerdere leden betuigen daarmee hun instemming, maar de vraag van een lid om naar deze alternatieve financiering voor de provincies te verwijzen in de huidige grondwettelijk tekst (art. 110, § 3, derde lid) wordt niet in aanmerking genomen.

Andere leden zijn niet zo gelukkig met het feit dat de provincies dezelfde inkomsten zullen behouden.

De drie bestuurslagen die in de vorige akkoorden waren voorzien (Staat, gewest en gemeente) moeten volstaan. Een overdaad aan bestuurslagen is af te wijzen. Er wordt ook gezegd dat een opeenstapeling van fiscaliteit door verschillende instanties op dezelfde materies niet goed is.

Een lid vraagt of de beperking, die volgens artikel 110, § 3, derde lid door de wetgever alleen aan de provinciale belastingen kan worden opgelegd, betekent dat de provincies onbeperkt « lasten » zullen mogen heffen.

Er wordt geantwoord door de Eerste Minister dat de gebruikte woorden « last of belasting » en « belasting » identiek zijn.

Sinds onheuglijke tijden duiken deze verschillende termen op, hetzij als één woord, hetzij het ene woord gekoppeld aan het andere.

Veiligheidshalve en ook omdat deze gebruikte terminologie, wat hun uitzonderlijke betekenis betreft, nooit moeilijkheden heeft doen rijzen, worden deze termen behouden.

Een lid merkt op dat aan de wetgever in het verleden gevraagd werd om de provincies aan te zetten belastingen te heffen.

Nu gebeurt het omgekeerde, hetgeen hem verwondert. De Eerste Minister verwijst echter naar het regeerakkoord, om de richting aan te geven die men met de huidige teksten wil inslaan.

Afgeschafte belastingen kunnen opnieuw worden ingevoerd.

Een lid uit de vrees dat de afschaffing van de provinciale fiscaliteit derwijze zou kunnen gebeuren dat niet alle provincies onder een verbodsbepaling vallen. De vraag wordt gesteld of een wet de belasting van één bepaalde provincie zou kunnen opheffen, dan wel of dit alleen mogelijk is bij algemene maatregel.

* * *

Verschillende sprekers wijzen erop dat de fiskale autonomie van gemeenschappen en gewesten bij wet kan worden verminderd of ongedaan gemaakt. Dit maakt de federalisering beperkt in omvang. Op het stuk van « middelenvoorziening » worden de gemeenschappen en gewesten aldus als ondergeschikte besturen aangezien.

Men vraagt zich af of het evenwicht, dat als argument wordt ingeroepen en dat in elke federale staat noodzakelijk is, niet voldoende verzekerd is door de inschrijving in de wet van de lijst van de belastbare materies, die aan gemeenschappen en gewesten worden toegekend.

Een lid erkent dat de voorgelegde structuur van financiële middelenvoorziening een belangrijke stap vooruit betekent. Hij vraagt zich echter af of de wetgever de aangewezen instantie is om de gemeenschappen en de gewesten beperkingen op te leggen. De suprematie van de fiscale wet op het decreet wordt voorzien. Is een Overlegcomité zoals voorzien in het ontwerp 619 en dat bijvoorbeeld bij middel van consensus zou beslissen, niet verkieslijker ?

Een ander lid erkent eveneens dat een evenwicht tussen de Bond en de delen ervan moet worden nagestreefd. Maar dit kan alleen door overleg en de ervaring wijst uit dat de Nationale Wetgever niet de gepaste instelling is om het overleg te voeren. Er is volgens hem in dit systeem een suprematie van de Bond op de samenstellende delen.

Een ander lid doet opmerken dat de voorliggende tekst wezenlijk tot het regeerakkoord behoort.

Le Premier Ministre répond que l'idée de la fiscalité propre s'est développée et qu'elle se concrétise à présent. Dès lors, il est normal que l'Etat crée une sorte de mécanisme de défense à l'égard des autres niveaux de pouvoir, de manière à se réserver une matière fiscale propre.

Selon le Premier Ministre, il n'est tout de même pas indiqué d'insérer dans la Constitution une liste des matières fiscales qui sont réservées aux communautés et aux régions. Ce serait faire obstacle au processus évolutif et dynamique.

La loi qui est visée à l'article 110, § 2, deuxième alinéa, est une loi organique, et il ne sera pas facile pour le législateur d'imposer des restrictions aux communautés et aux régions. Les expériences récentes montrent qu'il est extrêmement difficile de réaliser des économies dans les matières culturelles et régionales.

Le Premier Ministre note qu'il ne s'agit pas seulement d'un débat entre fédéralistes et unitaristes, mais tout autant d'une discussion avec tous ceux que la multiplication excessive des pouvoirs à compétence fiscale rend méfiants.

* * *

En ce qui concerne Bruxelles, un membre constate qu'il convient de se féliciter du principe de la fiscalité propre. Néanmoins, il est permis de se demander si une telle fiscalité est applicable à Bruxelles. Peut-on concevoir un impôt régional pour Bruxelles si Bruxelles n'est pas une région ?

L'orateur craint que l'on ne laisse au pouvoir national le soin de récupérer le pouvoir fiscal de la Région bruxelloise. Il suffirait pour cela de permettre à l'Etat central d'enlever aux communautés et aux régions leurs ressources fiscales par une loi adoptée à la majorité simple.

L'orateur estime que la nouvelle fiscalité n'est guère applicable à la région de la capitale aussi longtemps que celle-ci n'est pas une région.

De l'avis de l'orateur il n'y a pas de fiscalité régionale à Bruxelles s'il n'y a pas de Région bruxelloise. En agissant de la sorte, on établit une distinction entre les citoyens face à la fiscalité régionale comme il en existe déjà une face à l'institution régionale. Le membre aimerait savoir quelle sera la répartition de la fiscalité là où coexistent deux communautés sur un même territoire.

Un membre estime qu'en ce qui concerne les modalités de perception de l'impôt, il y a lieu d'attendre la loi d'exécution. Il faut rechercher un système remplaçant celui des dotations, ce dernier étant défavorable aux Flamands. De plus, les Bruxellois ne sont pas tous très enthousiastes au sujet des clés de répartition actuelles. Pour Bruxelles, on a cependant régulièrement recours à des solutions en dehors du système des dotations, mais cela se fait généralement au détriment des Flamands. C'est là une solidarité à l'envers, d'autant plus que la clé de répartition qui comporte comme critère notamment la quote-part de l'impôt des personnes physiques, a pour effet que l'augmentation de cet impôt aboutit à une majoration de la dotation. Sur le territoire de Bruxelles-Capitale, il existe, en outre, en matière d'impôt des personnes physiques, une moins-value de l'ordre de plusieurs milliards due notamment à l'insuffisance de l'effectif du Ministère des Finances.

En ce qui concerne Bruxelles, le Premier Ministre déclare que pour 1979 et les années à venir l'accord politique prévoit, au profit de la région bruxelloise, un crédit global correspondant au taux de croissance souhaité.

Le Premier Ministre se réfère à l'exposé des motifs du projet de loi n° 435. A la section V « De la fiscalité propre », il est dit en ce qui concerne les articles 13 et 14 : « Tant qu'un règlement définitif n'aura pas été pris pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, les décisions prises

De Eerste Minister antwoordt dat de idee van de eigen fiscaliteit gegroeid is en thans gestalte krijgt. Dan is het ook normaal dat de Staat een soort verdedigingsmechanisme opbouwt, t.o.v. de verschillende andere bestuurslagen, om een eigen fiscale materie te behouden.

Men zou toch niet willen, aldus de Eerste Minister, dat de belastingmateries voor de gemeenschappen en gewesten in de Grondwet zouden opgenomen worden. Dan is dynamiek en evolutie onmogelijk.

De wet, die in artikel 110, § 2, 2^e lid, bedoeld wordt, is een organieke wet en het zal niet gemakkelijk zijn voor de wetgever om gemeenschappen en gewesten beperkingen op te leggen. Ervaringen uit de meest recente periode tonen aan dat besparingen in culturele en gewestelijke materies uiterst moeilijk zijn.

De Eerste Minister stipt aan dat dit niet alleen een debat is tussen federalisten en unitaristen, maar evenzeer met al degenen die argwanend staan t.o.v. een teveel aan met heffingsbevoegdheid bedeelde bestuursorganen.

* * *

Ten aanzien van Brussel stelt een lid vast dat het principe van de eigen fiscaliteit is toe te juichen. De vraag is echter hoe zulks te Brussel zal kunnen worden georganiseerd. Kan men zich voor Brussel een gewest-belasting indenken indien Brussel geen gewest is ?

Volgens welke modaliteiten kan men een dergelijke belasting invoeren ?

Spreeker vreest dat men de nationale overheid ermee zal belasten de fiscale bevoegdheid van het Brusselse gewest uit te oefenen. Daartoe zou het volstaan dat de centrale overheid bij een met gewone meerderheid aangenomen wet de mogelijkheid krijgt om de gemeenschappen en de gewesten hun belastinginkomsten te ontnemen.

Spreeker is van mening dat men de nieuwe fiscale bevoegdheid in het hoofdstedelijk gebied niet zal kunnen uitvoeren zolang de hoofdstad geen gewest is.

Indien er geen gewest Brussel bestaat, zal er volgens spreker geen gewestelijke fiscale bevoegdheid te Brussel bestaan. Zo schept men tussen de burgers een onderscheid ten aanzien van de fiscale bevoegdheid van de gewesten, zoals dat reeds het geval is ten aanzien van de gewestelijke instellingen. Het lid zou graag weten hoe de belastingen zullen worden verdeeld daar waar twee gemeenschappen op eenzelfde grondgebied samenleven.

Een lid meent dat, voor wat de modaliteiten van de belastingheffing betreft, moet gewacht worden op de uitvoeringswet. Men moet naar een vervanging van het dotatiestelsel zoeken. Het dotatiestelsel is ongunstig voor de Vlamingen. Bovendien zijn ook de Brusselaars niet onverdeeld opgetogen met de huidige verdeelsleutels. Voor Brussel zoekt men echter geregeld naar oplossingen buiten het dotatiestelsel hetgeen dan meestal op kosten van de Vlamingen gebeurt. Dat is averechtse solidariteit, temeer daar de verdeelsleutel — die o.m. als criterium het aandeel in de personenbelasting behelst — tot gevolg heeft dat de stijging van de personenbelasting leidt tot een verhoging van de dotatie. In het Brussels hoofdstedelijk gebied bestaat er bovendien inzake personenbelasting een onderbelasting die in de miljarden loopt en die te wijten is aan de onderbezetting van de personeelsdiensten van het Ministerie van Financiën.

Wat Brussel betreft, verklaart de Eerste Minister dat er volgens het politiek akkoord voor het Brusselse gewest in 1979 en de volgende jaren een totaal krediet met de gewenste groeivoet is bepaald.

De Eerste Minister verwijst naar de memorie van toelichting bij het wetsontwerp n° 435, afdeling V « Eigen fiscaliteit », artt. 13 en 14, waarin het volgende : « Zolang er geen definitieve regeling voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad getroffen is, zullen de beslissingen ter zake van

en la matière par le Conseil de la Communauté française et par le Conseil flamand ne pourront pas trouver application en ce qui concerne les impôts et les perceptions localisés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ».

A la question de savoir si le remplacement des impôts provinciaux sera appliqué dans toutes les provinces, le Ministre répond par l'affirmative.

* * *

Quelques questions ont été posées au sujet de la notion de « rétribution ». Quelle est la portée exacte de cette notion ?

On se réfère à la pratique administrative.

Un membre fait observer que l'article 113 proposé enlève aux communes le droit d'établir des rétributions.

Le Gouvernement précisera le texte par le biais d'un amendement, étant donné qu'il n'entraîne pas dans ses intentions d'enlever ce droit aux communes.

DISCUSSION DES ARTICLES

Art. 110

1) Un amendement en ordre principal présenté par M. Persoons, qui vise à remplacer le § 2 de l'article 110 (Doc. n° 10/8-2°, I, 1, A), est justifié comme suit par l'auteur :

Il n'est pas pensable qu'une loi à majorité simple enlève aux communautés et aux régions leur fiscalité sous prétexte que la nécessité en est démontrée.

La stabilité des ressources fiscales est indispensable à l'exercice de leurs compétences par les communautés et les régions.

Selon l'auteur de l'amendement, le Gouvernement a admis qu'il était obligé de constituer la région de Bruxelles et qu'il n'envisage pas la mise en œuvre immédiate d'une fiscalité propre aux régions et aux communautés. Dès lors, il est logique d'attendre jusqu'à ce que les trois régions soient organisées avant d'instaurer la fiscalité propre.

Les deux premiers alinéas de l'amendement sont rejetés par 20 voix contre 2, tandis que le troisième alinéa est rejeté par 19 voix contre 2 et 1 abstention.

2) Au même § 2, M. Van den Brande propose par voie d'amendement (Doc. n° 10/8-2°, V) de remplacer, in fine du premier alinéa, les mots « une décision de leur Conseil » par les mots « un décret ou une règle visée à l'article 26bis ».

Le Gouvernement marque son accord sur cet amendement, qui est adopté par 21 voix et 2 abstentions.

3) L'amendement présenté par M. Moreau au même § 2, 3° alinéa (Doc. n° 10/8-2°, III), qui va dans le même sens que l'amendement susvisé de M. Van den Brande est retiré.

4) Un amendement de M. Diegenant vise à supprimer le deuxième alinéa du § 2 (Doc. n° 10/8-2°, IV). Il est justifié comme suit :

Le § 1 confère des compétences fiscales à l'Etat national.

Le § 2 en fait autant en ce qui concerne la communauté et la région.

de Vlaamse Raad en van de Franstalige Gemeenschapsraad geen toepassing kunnen vinden ten aanzien van de in Brussel-Hoofdstad gelocaliseerde belastingen en heffingen ».

Op de vraag of de vervanging van de provinciale belastingen in alle provincies zal worden toegepast antwoordt de Minister bevestigend.

* * *

Enkele vragen werden gesteld over het begrip « retributie ». Wat houdt zulks juist in ?

Er wordt verwezen naar de administratieve praktijk.

Een lid merkt op dat het voorgestelde artikel 113 de gemeenten het recht ontnemt om retributies te heffen.

De Regering zal via een amendement de tekst verduidelijken, want het lag niet in de bedoeling dat recht aan de gemeenten te ontnemen.

ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Art. 110

1) Een door de heer Persoons in hoofddeorde ingediend amendement dat ertoe strekt § 2 van artikel 110 te vervangen (Stuk n° 10/8-2°, I, 1, A), wordt door de auteur als volgt verantwoord :

Het is ondenkbaar dat een met een eenvoudige meerderheid goedgekeurde wet aan de gemeenschappen en de gewesten belastingen ontnemt onder voorwendsel dat de noodzakelijkheid daarvan is aangetoond.

Het evenwicht van de fiscale inkomsten is onontbeerlijk als men wil dat de gemeenschappen en de gewesten hun bevoegdheden kunnen uitoefenen.

Volgens de indiener heeft de Regering toegegeven, dat zij verplicht is het gewest Brussel op te richten en zij er niet aan denkt om onmiddellijk een eigen fiscaliteit voor de gewesten en de gemeenschappen in het leven te roepen. Daarom is het logisch met de eigen fiscaliteit te wachten tot de drie gewesten zullen georganiseerd zijn.

De eerste twee leden van het amendement worden verworpen met 20 tegen 2 stemmen, terwijl het derde lid verworpen wordt met 19 tegen 2 stemmen en 1 onthouding.

2) Bij dezelfde § 2, stelt de heer Van den Brande bij wijze van amendement (Stuk n° 10/8-2°, V) voor in fine van het eerste lid de woorden « een beslissing van hun Raad » te vervangen door de woorden « een decreet of een in artikel 26bis bedoelde regel ».

De Regering is het met dit amendement eens. Het wordt aangenomen met 27 stemmen en 2 onthoudingen.

3) Het op dezelfde § 2, 1° lid ingediende amendement van de heer Moreau (Stuk n° 10/8-2°, III) dat in dezelfde richting gaat als voornoemd amendement van de heer Van den Brande wordt ingetrokken.

4) Een amendement van de heer Diegenant strekt ertoe het tweede lid van § 2 te schrappen (Stuk n° 10/8-2°, IV). De verantwoording luidt als volgt :

§ 1 geeft de nationale Staat belastingbevoegdheid.

§ 2 doet hetzelfde ten aanzien van gemeenschap en gewest.

L'alinéa 2 du § 2 instaure une tutelle nationale, méconnaissant ainsi l'« équipollence » de la loi et du décret en la matière.

Quelques membres déclarent qu'ils ne voteront pas l'amendement qu'ils ont cependant contresigné, pour le motif que l'instauration de la fiscalité propre des communautés et des régions est de toute manière assurée par l'article proposé. Par ailleurs, ils se rallient aux déclarations du Premier Ministre au sujet de la nécessité de réaliser un équilibre entre l'Etat, d'une part, et les régions et les communautés, d'autre part. Le texte du Gouvernement leur paraît dès lors justifié.

L'auteur de l'amendement estime que l'article 38bis de la Constitution peut s'appliquer si la loi porte atteinte à la compétence fiscale propre des communautés et des régions.

L'amendement de M. Diegenant est rejeté par 15 voix contre 1 et 6 abstentions.

5) Un amendement de M. Clerfayt (Doc. n° 10/8-2°, II, A) vise à remplacer, au § 2, deuxième alinéa, de l'article 110, les mots « La loi détermine » par les mots « La loi ordinaire de réformes institutionnelles détermine ».

L'amendement est rejeté par 20 voix contre 2.

6) Le § 2 fait l'objet d'un amendement en ordre subsidiaire de M. Persoons (Doc. n° 10/8-2°, I, 1 C), qui est justifié comme suit :

Cette disposition du § 2 (notamment son libellé différent de celui qu'on trouve aux §§ 3 et 4) est préférable pour mieux respecter le principe de l'équivalence des normes.

Il vaut mieux dire « peut déterminer » que « détermine » pour montrer que l'intervention de la loi est exceptionnelle.

L'exigence d'intervention de la loi au préalable permet d'éviter qu'une loi vienne annuler après coup un décret fixant des impôts dans le cadre des limites posées par la loi organique (projet de loi ordinaire de réformes institutionnelles).

Le texte proposé par le Gouvernement rend possible ce genre d'annulation du décret par la loi.

L'amendement est retiré.

7) Un autre amendement en ordre subsidiaire de M. Persoons (Doc. n° 10/8-2°, I, B) précise les modalités d'établissement des impôts au profit des communautés et des régions.

Une telle disposition n'étant pas à sa place dans un texte constitutionnel, l'amendement est rejeté par 20 voix contre 2.

8) Un sous-amendement a été présenté par M. Clerfayt à l'amendement précédent présenté en ordre subsidiaire par M. Persoons (Doc. n° 10/8-2°, II, B).

Cet amendement permet aux habitants des communes à régime linguistique spécial qui parlent une autre langue que celle de la région et sont, du fait même, d'une autre culture, de contribuer plutôt aux ressources de la communauté à laquelle ils appartiennent.

L'amendement est rejeté par 19 voix contre 2 et 1 abstention.

9) M. Mordant propose de subordonner à l'avis conforme des Conseils intéressés la loi permettant de déterminer les exceptions relatives à l'impôt au profit des communautés et des régions, de même que la loi supprimant entièrement ou partiellement les impôts provinciaux. (Doc. n° 10/8, 2°, VII).

Bij gelijke werkkraacht van wet en decreet, voert, in tegenstelling hiermee, lid 2 van § 2 een nationale voorgedij in.

Enkele leden verklaren dat zij dit amendement, dat door hen mede ondertekend werd, niet zullen goedkeuren omdat de eigen fiscaliteit van gemeenschappen en gewesten in ieder geval door het voorgestelde artikel verzekerd wordt. Voorts gaan zij akkoord met de verklaringen van de Eerste Minister omtrent een noodzakelijk evenwicht tussen de Staat enerzijds en de gewesten en gemeenschappen anderzijds. De regeringstekst komt hen derhalve als verantwoord voor.

De auteur van het amendement meent dat artikel 38bis van de Grondwet toepasselijk kan zijn, indien aan de eigen fiscale bevoegdheid van gemeenschappen en gewesten bij wet afbreuk zou worden gedaan.

Het amendement van de heer Diegenant wordt verworpen met 15 stemmen tegen 1 en 6 onthoudingen.

5) Een amendement van de heer Clerfayt (Stuk n° 10/8-2°, II, A) beoogt in § 2, tweede lid, van artikel 110, de woorden « de wet bepaalt » te vervangen door de woorden « de gewone wet tot hervorming van de instellingen bepaalt ».

Het amendement wordt verworpen met 20 tegen 2 stemmen.

6) Op § 2 is er een amendement in bijkomende orde van de heer Persoons (Stuk n° 10/8-2°, I, 1, C) dat als volgt verantwoord wordt :

Deze bepaling van § 2 (met name de redactie ervan, welke verschilt van die van §§ 3 en 4) verdient de voorkeur met het oog op een betere naleving van het beginsel van de gelijkwaardigheid van de normen.

Het is beter te zeggen « kan bepalen » dan « bepaalt », om aan te tonen dat gebruikmaking van een wet in dat verband een uitzondering vormt.

Als men vooraf eist dat via een wet wordt opgetreden, dan biedt zulks de gelegenheid om te voorkomen dat een wet achteraf een decreet vernietigt waarbij belastingen worden vastgesteld in het raam van de grenzen waarin is voorzien bij de organieke wet (ontwerp van gewone wet tot hervorming der instellingen).

De door de Regering voorbereide tekst maakt het mogelijk het decreet door een wet te vernietigen.

Het amendement wordt ingetrokken.

7) Een ander amendement in bijkomende orde van de heer Persoons (Stuk n° 10/8-2°, I, B) preciseert de wijze waarop belastingen van gemeenschappen en gewesten zullen worden geheven.

Daar een dergelijk regeling niet thuishoort in een grondwettelijke tekst, wordt dit amendement verworpen met 20 tegen 2 stemmen.

8) Op het vorige amendement in bijkomende orde van de heer Persoons werd door de heer Clerfayt een subamendement ingediend (Stuk n° 10/8-2°, II, B).

Het stelt dat de inwoners van de gemeenten met een bijzonder taalstatuut die een andere taal spreken dan die van het gewest en die derhalve tot een andere cultuur behoren, in de gelegenheid moeten gesteld worden hun belastingen af te dragen aan de gemeenschap waartoe zij behoren.

Het amendement wordt met 19 tegen 2 stemmen en 1 onthouding verworpen.

9) De heer Mordant stelt voor de wet, die toelaat op de gemeenschap en gewestbelastingen uitzonderingen aan te brengen, alsook de wet, die de provinciale belastingen geheel of gedeeltelijk kan afschaffen, afhankelijk te stellen van het eensluidend advies van de betrokken raden. (Stuk n° 10/8-2°, VII).

L'amendement est rejeté par 18 voix contre 3 et 1 abstention.

10) Un amendement de M. Moors (Doc. n° 10/8-2°, VI) vise à supprimer aux §§ 3 et 4 les mots « aucune charge ».

Ces termes sont maintenus d'autant plus que le Premier Ministre déclare en effet que, dans la pratique administrative constante, les termes « charge » et « imposition » ont la même signification. Les termes « charge » et « imposition » sont précisées dans une annexe au présent rapport.

L'amendement est rejeté par 14 voix contre 6 et 2 abstentions.

11) Un amendement de M. Persoons (Doc. n° 10/8-2°, I, 3) prévoit que la fiscalité provinciale sera maintenue jusqu'à l'entrée en vigueur de la fiscalité des communautés et des régions.

Dans le même esprit, M. Persoons estime, dans la justification d'un autre amendement (Doc. n° 10/8-2°, I, 2), qu'il est beaucoup plus logique de prévoir la suppression de l'impôt provincial dès le moment où est organisé l'impôt communautaire et régional.

Les deux amendements sont rejetés par 20 voix contre 2.

Après un vote distinct sur le § 2, deuxième alinéa de l'article 110, qui est adopté par 17 voix contre 3 et 2 abstentions, l'ensemble de l'article 110 est adopté par 21 voix et 2 abstentions.

Art. 111

Cet article, qui n'a donné lieu à aucune discussion, est adopté à l'unanimité.

Art. 113

Le Gouvernement propose (Doc. n° 10/8-3°, I) de remplacer les trois premières lignes de cet article par ce qui suit :

« Hors les provinces et les polders et waterings et les cas formellement exceptés par la loi, le décret et les règles visées à l'article 26bis ».

Il s'agit de maintenir sans équivoque le droit de rétribution des communes.

L'amendement est adopté par 21 voix et 2 abstentions.

L'amendement de M. Defosset qui poursuivait partiellement le même objectif (Doc. n° 10/8-3°-II) est déclaré sans objet par le Président en dépit du fait que son auteur est d'un avis différent.

L'article 113, tel qu'il a été amendé, est adopté par 21 voix et 2 abstentions.

Ce rapport a été approuvé par la Commission.

Les Rapporteurs,

Le Président,

H. SUYKERBUYK
J.-C. VAN CAUWENBERGHE

J. DEFRAIGNE

Het amendement wordt verworpen met 18 tegen 3 stemmen en 1 onthouding.

10) Een door de heer Moors ingediend amendement (Stuk n° 10/8-2°, VI) strekt ertoe in §§ 3 en 4 de woorden « last of » weg te laten.

Het wordt wijs geacht deze term te behouden, temeer daar volgens een verklaring van de Eerste Minister de begrippen « last » en « belasting », volgens een constante administratieve praktijk, dezelfde inhoud hebben. In bijlage van dit verslag worden de begrippen « last » en « belasting » toegelicht.

Het amendement wordt verworpen met 14 tegen 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

11) Een amendement van de heer Persoons (Stuk n° 10/8-2°, I, 3) bepaalt dat de provinciale belastingen zullen worden gehandhaafd zolang geen eigen gewest- en gemeenschapsfiscaliteit is ingevoerd.

Gelijklopend met dit amendement meent de heer Persoons, ter verantwoording van een ander amendement (Stuk n° 10/8-2°, I, 2) dat het veel logischer is te bepalen dat de provinciale belasting wordt afgeschaft vanaf het ogenblik dat de gewest- en gemeenschapsbelasting wordt ingevoerd.

Beide amendementen worden verworpen met 20 tegen 2 stemmen.

Nadat bij een afzonderlijke stemming, § 2, 2° lid van artikel 110 werd aangenomen met 17 tegen 3 stemmen en 2 onthoudingen, werd het gehele artikel 110 met 21 stemmen en 2 onthoudingen goedgekeurd.

Art. 111

Dit artikel, dat geen aanleiding gaf tot bespreking, werd eenparig aangenomen.

Art 113

Bij amendement stelt de Regering (Stuk n° 10/8-3°, I) voor de eerste drie regels als volgt te wijzigen :

« Behalve voor de provincies, de polders en wateringen en de gevallen uitdrukkelijk uitgezonderd door de wet, het decreet en de regelen bedoeld in artikel 26bis. »

De bedoeling is de gemeenten hun retributierecht onduidelzinnig te laten behouden.

Het amendement wordt aangenomen met 21 stemmen en 2 onthoudingen.

Het amendement van de heer Defosset, dat gedeeltelijk in dezelfde richting gaat wordt door de Voorzitter, ondanks een andere mening van de indiener, zonder voorwerp verklaard (Stuk n° 10/8-3°-II).

Het gewijzigde artikel 113 wordt aangenomen met 21 stemmen en 2 onthoudingen.

Dit verslag werd door de Commissie goedgekeurd.

De Rapporteurs,

De Voorzitter,

H. SUYKERBUYK
J.-C. VAN CAUWENBERGHE

J. DEFRAIGNE

TEXTES ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article unique

L'article 110 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 110. — § 1^{er}. Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi.

§ 2. Aucun impôt au profit de la Communauté ou de la Région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 26bis.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée.

§ 3. Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par la province que par une décision de son conseil.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée.

La loi peut supprimer en tout ou en partie les impositions visées à l'alinéa 1^{er}.

§ 4. Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée. »

* * *

Article unique

L'article 111 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 111. — Les impôts au profit de l'Etat, de la Communauté et de la Région sont votés annuellement.

Les règles qui les établissent n'ont de force que pour un an si elles ne sont renouvelées. »

* * *

Article unique

L'article 113 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 113. — Hors les provinces, les polders et wateringen et les cas formellement exceptés par la loi, le décret et les règles visées à l'article 26bis, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, de la Communauté, de la Région, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune. »

TEKSTEN AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

Enig artikel

Artikel 110 van de Grondwet wordt door de volgende tekst vervangen :

« Art. 110. — § 1. Geen belasting ten behoeve van de Staat kan worden ingevoerd dan door een wet.

§ 2. Geen belasting ten behoeve van de Gemeenschap of het Gewest kan worden ingevoerd dan door een decreet of een in artikel 26bis bedoelde regel.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het vorige lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt.

§ 3. Geen last of belasting kan door de provincie worden ingevoerd dan door een beslissing van haar raad.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het vorige lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt.

De wet kan de in het eerste lid bedoelde belastingen geheel of gedeeltelijk afschaffen.

§ 4. Geen last of belasting kan door de agglomeratie, de federatie van gemeenten en de gemeente worden ingevoerd dan door een beslissing van hun raad.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het vorige lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. »

* * *

Enig artikel

Artikel 111 van de Grondwet wordt door de volgende tekst vervangen :

« Art. 111. — De belastingen ten behoeve van de Staat, de Gemeenschap en het Gewest worden jaarlijks gestemd.

De regelen die ze invoeren zijn slechts voor één jaar van kracht indien zij niet worden vernieuwd. »

* * *

Enig artikel

Artikel 113 van de Grondwet wordt door de volgende tekst vervangen :

« Art. 113. — Behalve voor de provincies, de polders en wateringen en de gevallen uitdrukkelijk uitgezonderd door de wet, het decreet en de regelen bedoeld in artikel 26bis, kan van de burgers geen retributie worden gevorderd dan alleen als belasting ten behoeve van de Staat, de Gemeenschap, het Gewest, de agglomeratie, de federatie van gemeenten of de gemeente. »

ANNEXE

Note du Gouvernement au sujet de l'interprétation de l'article 110 de la Constitution

Le premier alinéa de l'article 110 de la Constitution dispose qu'aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi. La perception d'impôts au profit de l'Etat constitue donc une matière réservée au législateur.

L'intervention explicite du législateur est requise lorsque le « droit », la « rétribution », la « taxe », la « rémunération » — le terme utilisé importe peu en la matière — constituent un impôt (1) ou même lorsqu'ils servent à rémunérer un service fourni par l'Etat et auquel le particulier est obligé de recourir parce que l'Etat s'en est réservé le monopole.

A noter également que l'article 110 est étroitement lié à l'article 113 de la Constitution qui dispose « qu'hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat... »

A l'alinéa 2 de l'article 110, où il est question du pouvoir des administrations subordonnées d'établir des impôts, le texte ne se limite pas au terme « imposition » mais y ajoute « Aucune charge, aucune imposition... » (dans le texte néerlandais, geen last of belasting...).

Or, quelle est la signification exacte du mot « charge » (last) ?

Se référant à la conclusion de l'Avocat Général van der Meersch (cfr. note en bas de page 1), qui a lui-même fait référence au professeur Dabin, lequel arguait que les « impositions » peuvent également être établies sous forme de services obligatoires, M. Vigny s'enonce comme suit (Droit constitutionnel, p. 825) :

« Faut-il ajouter que l'impôt consiste en argent ? Ce n'est pas essentiel. Il peut y avoir des corvées. Elles ont aujourd'hui à peu près disparu. Leur rendement était mauvais et l'égalité constitutionnelle était difficile à respecter. Citons néanmoins comme impôt en nature l'obligation imposée aux propriétaires d'immeubles de construire un trottoir (Cass., 21 janvier 1889, Rev. comm. XXII, 319), la possibilité de réquisitionner les particuliers pour faire des patrouilles. »

Le même auteur continue son exposé, page 826, comme suit :

« L'obligation de balayer les rues n'est pas un impôt, selon la Cour de cassation (Cass., 12 octobre 1891, Pas., 1891, I, 253), parce qu'elle est imposée pour la commodité des propriétaires assujettis eux-mêmes. Même solution pour la taxe que perçoit l'autorité publique pour payer le peintre qui a numéroté les maisons (Cass., 12 juillet 1841, Pas., 1841, I, 289). Cette vieille jurisprudence paraît douteuse. Ces charges ne sont-elles pas en réalité imposées pour la commodité du public et de l'autorité ? »

« Les Allemands, pendant la guerre de 1914, ont généralisé l'obligation de numéroté les maisons. Ils ne songeaient guère à l'avantage des habitants. Au surplus, le caractère obligatoire de cette numérotation, qui ne laisse aucune possibilité pour l'administré de refuser le « service » s'il lui paraît inutile, démontre bien le caractère fiscal de la contribution. »

Le même auteur formule cette thèse comme suit à la page 304 :

« L'impôt est une contribution obligatoire aux charges publiques.

Contribution : celle-ci est généralement exigée en argent; elle peut aussi consister exceptionnellement en travail (corvée) ou comporter des fournitures en nature. »

Ce point de vue est formulé comme suit dans le R.P.D.B., verbo « Impôts », nos 128 et 129 :

« L'impôt, ou pour mieux dire, la contribution des particuliers aux dépenses publiques, se réalise par des prestations soit en argent, soit en nature, soit en travail.

Nombre d'anciens impôts se traduisaient par des prestations en travail ou en nature; actuellement les impôts se perçoivent généralement en argent. »

(1) L'impôt constitue un prélèvement pratique, par voie d'autorité, par l'Etat, les provinces ou les communes sur les ressources des personnes qui vivent sur leur territoire ou y possèdent des intérêts, pour être affecté aux services d'utilité générale (Cass. 30 novembre 1950, Pas. 51, I, 191). Voir également les conclusions de l'avocat général Ganshof van der Meersch qui précise notamment ce qui suit : « M. le professeur Dabin relève que l'impôt prend rang dans les contributions positives en argent ou en services requises pour le maintien en vie de l'Etat, son fonctionnement et l'accomplissement de sa mission. »

BIJLAGE

Nota van de Regering omtrent de interpretatie van artikel 110 van de Grondwet

Het eerste lid van artikel 110 van de Grondwet bepaalt dat geen belasting ten behoeve van de Staat kan worden ingevoerd dan door een wet. Het heffen van belastingen ten behoeve van de Staat is dus een voor de wetgever gereserveerde materie.

Wanneer het « recht » de « retributie », de « taks » de « vergelding » — welke term wordt gebruikt doet weinig terzake — een belasting (1) vormen of zelfs wanneer zij dienen tot betaling van een door de Staat verleende dienst, waarop de particulier verplicht is een beroep te doen, omdat de Staat zich het monopolie ervan heeft voorbehouden, is het uitdrukkelijk optreden van de wetgever vereist.

Verder dient opgemerkt dat artikel 110 in nauw verband staat met artikel 113 van de Grondwet dat bepaalt dat « behalve in de gevallen door de wet uitdrukkelijk uitgezonderd, kan van de burgers geen retributie worden gevorderd dan alleen als belasting ten behoeve van de Staat ... ».

In alinea 2 van artikel 110 waar het gaat over de macht om belastingen te heffen door de ondergeschikte besturen beperkt de tekst zich niet tot het woord belasting doch voegt hier aan toe « geen last of belasting... » (in de franse tekst aucune charge, aucune imposition...).

Wat is nu de juiste betekenis van dit woord « last » (charge) ?

Aansluitend bij de conclusie van Adv. generaal Van der Meersch (cfr. voetnoot 1) die zelf verwees naar prof. Dabin, die voorhield dat « belastingen » ook konden opgelegd worden in de vorm van verplichte diensten formuleert Wigny (Droit constitutionnel p. 825) het als volgt :

« Moet men eraan toevoegen dat de belasting uit geld bestaat ? Dat is niet essentieel. Het kunnen ook karweien zijn. Die zijn thans vrijwel verdwenen. De opbrengst was slecht en de grondwettelijke gelijkheid kon moeilijk worden nageleefd. Als belasting in natura vermelden wij evenwel de verplichting opgelegd aan de eigenaars van onroerende goederen om een voepad aan te leggen (Cass. 21 januari 1889, Rev. comm. XXII, 319) alsmede de mogelijkheid om particulieren op te eisen voor patrouilles. »

Dezelfde auteur vervolgt zijn uiteenzetting op blz. 826 als volgt :

« Volgens het Hof van Cassatie (Cass. 12 oktober 1891, Pas. 1891, I, 253) is de verplichting om de straten te vegen geen belasting, omdat zij opgelegd is met het oog op het gemak van de betrokken eigenaars zelf. Hetzelfde geldt voor de taks die door de openbare overheid geheven wordt om de schilder te betalen die de huizen nummert (Cass. 12 juli 1841, Pas. 1841, I, 289). Deze oude rechtspraak lijkt twijfelachtig. Zijn die lasten in feit niet opgelegd met het oog op het gemak van het publiek en van de overheid ? »

Tijdens de oorlog 1914 hebben de Duitsers de verplichte nummering van de huizen veralgemeend. Zij dachten daarbij niet aan het voordeel voor de inwoners. Daarenboven blijkt het « fiscaal karakter van de belasting » duidelijk uit het verplichte karakter van de nummering die aan de burger geen enkele mogelijkheid biedt die « dienst » te weigeren indien deze hem overbodig lijkt. »

Dezelfde auteur formuleert dit op blz. 304 nog als volgt :

« De belasting is een verplichte bijdrage in de openbare lasten.

Bijdrage : deze wordt meestal in geld gevraagd; uitzonderlijk kan zij ook bestaan in arbeidsprestaties (karweien) of in levering in natura. »

In de R.P.D.B. verbo « Impôts » nos 128 en 129 wordt dit als volgt geformuleerd :

« De belasting of, om het beter uit te drukken, de bijdrage van de particulieren in de overheidsuitgaven gebeurt hetzij door geldelijke prestaties, hetzij in natura, hetzij in arbeidsprestaties.

Heel wat vroegere belastingen kwamen neer op arbeidsprestaties of leveringen in natura; thans worden de meeste belastingen in geld betaald. »

(1) De belasting is een heffing gezagshalve door Staat, provincie of gemeente verricht op de geldmiddelen van de personen die hun grondgebied bewonen of er belangen bezitten om tot diensten van openbaar nut te worden aangewend (Cass. 30 november 1950, Pas. 51, I, 191) met conclusies van Adv. Gen. W. Ganshof van der Meersch. In deze conclusies staat o.m. vermeld : « M. le professeur Dabin relève que l'impôt prend rang dans les contributions positives en argent ou en services requises pour le maintien en vie de l'Etat, son fonctionnement et l'accomplissement de sa mission. »

Cette conception est encore étayée par l'« Administratief Lexicon » — Impôts provinciaux (p. 11) :

« I. L'impôt est généralement défini comme une contribution obligatoire et imposée de manière unilatérale en vue de couvrir les charges des pouvoirs publics au sens large. Les impôts provinciaux constituent de telles contributions qui sont votées par le conseil provincial.

Ces contributions aux charges des pouvoirs publics peuvent également être exigées sous forme de prestations en nature, mais elles ne consistent plus à l'heure actuelle qu'en l'obligation de verser aux provinces une somme déterminée. »

Bien que le terme impôt désigne en principe également une prestation en nature et qu'il constitue une tautologie avec le terme charge, le Premier Ministre estime que, dans la pratique, le terme désigne plutôt la levée d'une somme d'argent tandis que le terme charge désigne une prestation matérielle obligatoire qui est la résultante historique des corvées. Les citoyens d'une commune pourraient en principe toujours être obligés d'effectuer certains travaux de voirie. L'obligation d'entretenir les trottoirs (et notamment d'en enlever la neige) ne constitue-t-elle d'ailleurs pas une charge au sens de l'article 110, 2^e alinéa, de la Constitution ?

Tot slot wordt bovenvermelde visie bevestigd in het Administratief Lexicon — « Provinciebelastingen », p. 11 :

« I. De belasting wordt op algemene wijze omschreven als een verplichte en eenzijdig opgelegde bijdrage tot het dekken van de lasten van de overheid, deze laatste in ruime zin opgevat. De provinciebelastingen zijn dergelijke door de provincieraad gestemde bijdragen.

Al kunnen deze bijdragen in de overheidslasten ook worden geëist onder de vorm van prestaties in natura, thans bestaan zij uitsluitend in de verplichting om aan de provincies een geldsom te betalen. »

Alhoewel het woord belasting dus principieel ook slaat op een prestatie in natura en dus een tautologie uitmaakt met het woord last, meent de Eerste Minister toch dat in de praktijk een belasting eerder slaat op een heffing van geldmiddelen en het woord last eerder slaat op een opgelegde materiële prestatie, dat historisch gegroeid is uit de « hand en spandiensten ». Principieel zouden de burgers van een gemeente thans nog kunnen verplicht worden bepaalde wegenisonderhoudswerken uit te voeren en maakt het verplicht onderhouden van de voetpaden (o.m. sneeuwruimen) geen last uit zoals bedoeld in alinea 2 van artikel 110 van de Grondwet.