

(N° 27)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 5 DÉCEMBRE 1923.

Projet de loi concernant la fiscalité provinciale et communale (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (2), PAR M. PUSSEMIER.

MESSIEURS,

Le projet de loi qui est soumis à vos délibérations a un triple objet :

1° Permettre aux provinces et aux communes d'établir, pour l'exercice 1924, les additionnels à certaines bases de l'impôt sur le revenu dont la perception a été autorisée pour les exercices 1922 et 1923 par la loi du 16 juillet 1922;

2° Assurer une répartition des dépenses de voirie d'une commune entre tous les habitants de cette commune et cela au prorata du revenu cadastral des immeubles que ces habitants occupent;

3° Supprimer, à partir de 1923, les taxes sur le bétail.

Saisie de l'examen du projet le 24 juillet dernier, votre Commission a décidé, par 7 voix contre 3, de remettre après vacances le dépôt du rapport; non par hostilité aux dispositions du projet, mais parce que les membres qui ont constitué la majorité auraient voulu tenter d'examiner à fond et dans ses détails un des aspects du problème de la fiscalité provinciale et communale. Ces membres croyaient et croient encore que les dispositions de la loi d'impôt sur le revenu qui attribuent aux provinces et aux communes une part du produit des impôts cédulaires sont trop générales, et qu'elles tiennent trop peu compte des besoins ou des ressources locales ainsi que de l'effort fiscal localement réalisé avant le vote de l'impôt sur le revenu.

(1) Proposition de loi, n° 380 (session 1922-1923).

(2) Composition de la Commission : MM. MECHÉLYNCK, président; BOLOGNE, CARLIER, COUSOT, DAVID, DE BRUYNE (Auguste), DE LIEDEKERKE, DONNAY, HALLET, HOUTART, OZERAY, PUSSEMIER, SOIDAN, STRAUS, VAN GLABBEKE et WAUVERMANS.

Il serait possible aujourd'hui d'étudier la situation des provinces.

Il n'en est pas de même en ce qui concerne les communes. Il n'a pu être fourni à votre Commission ni la part allouée à chaque commune dans le produit de l'impôt cédulaire; — ni l'indication complète de l'usage qui a été fait du droit d'établir des additionnels; — ni des renseignements au sujet de l'obligation qu'ont eue les communes d'obtenir du Crédit Communal une ouverture de crédit pour faire face aux difficultés résultant du versement tardif du produit de l'impôt cédulaire; — ni le tableau complet des taxes votées par les communes et qui ont été autorisées ou rejetées; — ni l'indication du montant probable des dommages de guerre qui seront alloués aux communes; — ni des chiffres permettant d'apprécier quelles ressources liquides il reste aux communes sur le produit de l'impôt sur le revenu depuis qu'il a été décidé que l'État remettrait ce produit au Crédit Communal qui, lui, ne pourrait verser aux communes que la somme demeurée disponible après restitution faite à l'État des paiements faits par lui à la décharge des communes. Dans ces conditions il devenait impossible de chiffrer à peu près l'importance des dépenses qui grèveront normalement à l'avenir les budgets communaux et il faut se résoudre à prendre de nouveau des mesures provisoires.

Si des membres de votre Commission se rallient à cette solution des mesures provisoires, ils ne le font que sous la pression de nécessités urgentes et incontestables et sous la réserve qu'ils réclament toujours encore aujourd'hui et plus vivement que jamais, la publication par le Gouvernement du tableau sollicité par la Commission qui a examiné le Budget de l'Intérieur pour l'exercice 1923 et qui permettrait l'étude des dépenses ainsi que des recettes provinciales et communales avant-guerre et après-guerre.

Aussi longtemps que les éléments essentiels de ce tableau n'auront pas été soumis au Parlement, toute discussion réellement approfondie du problème de la fiscalité provinciale et communale sera impossible et le vote de dispositions d'application générale lèsera des intérêts locaux nombreux.

Ces réserves étant faites au nom de divers membres de votre Commission des Finances, voici le résumé des observations présentées au cours de l'examen du projet qui vous est soumis :

ARTICLE PREMIER.

De la prorogation des dispositions de l'article 2 de la loi du 16 juillet 1922.

Cet article 1^{er} du projet autorise d'abord la perception en 1924 d'additionnels; il règlemente ensuite l'approbation que doit recevoir la délibération qui décide la perception.

La perception :

- 1° par les provinces, de 10 centimes additionnels à la contribution foncière;
- 2° par les communes, de 40 additionnels à la contribution foncière; — de 50 additionnels à la taxe mobilière sur les capitaux investis en Belgique; —

de 50 additionnels à la taxe professionnelle sur les bénéfices des exploitations commerciales, agricoles et industrielles et sur les profits des professions libérales, charges ou offices, ainsi que de toutes occupations lucratives, autres que les susdites exploitations (à l'exclusion des revenus réalisés et imposés à l'étranger ou dans la colonie; — d'une taxe spéciale sur les traitements, salaires et pensions des personnes habitant le territoire de la commune (limitée au quart de la taxe professionnelle afférente à ces revenus),

a été votée parce qu'il était urgent de statuer sur le projet de loi et qu'il a été formellement décidé que votre Commission proposait pour la dernière fois à la Chambre d'adopter une solution provisoire à la question de la fiscalité provinciale et communale.

Dans ces conditions une proposition ayant pour objet de permettre aux provinces et aux communes de prélever le nombre d'additionnels jugés nécessaires pour assurer l'équilibre budgétaire n'a pas été formellement déposée à la Commission.

Le second alinéa de l'article 1^{er} du projet qui vous est soumis vous propose de décider que l'approbation de la Députation permanente suffirait, en ce qui concerne les additionnels communaux, quand le taux, considéré pour chaque base, n'excéderait pas 25. Ce retour à une pratique qui a été en vigueur est justifié par l'Exposé des motifs; il avait été suggéré dans le rapport sur le Budget de l'Intérieur pour l'exercice 1923. Votre Commission s'y rallie.

ART. 2.

Taxes de voirie.

Jusqu'au vote des lois d'impôt sur le revenu, le coût de l'installation et de l'entretien de la voirie en général (pavage, nettoyage, éclairage, trottoirs, égout) et de l'entretien des chemins vicinaux était le plus souvent assuré par la perception de taxes spéciales, qualifiées de rémunératoires.

Aujourd'hui, comme le stipulait l'article 14, 4^e de la loi du 10 avril 1841, la loi d'impôt sur le revenu interdit l'établissement, par les communes dont les ressources ordinaires sont insuffisantes, d'additionnels spéciaux au principal des contributions, patentes comprises, pour couvrir les dépenses concernant les chemins vicinaux.

La perception de taxes de voirie établies soit par mètre carré ou par mètre courant de façade, soit par mètre carré de superficie, est autorisée; mais, comme l'Exposé des motifs le démontre, la confection des rôles d'imposition est parfois difficile.

Aussi le Gouvernement vous propose-t-il de décider que les communes seront autorisées à « établir à charge des personnes occupant ou exploitant des » *immeubles situés sur leur territoire une taxe spéciale calculée au prorata du* » *revenu cadastral de ces immeubles à l'effet de couvrir les dépenses de voirie* » pourvu que « la dite taxe ne soit pas supérieure au dixième du dit revenu pour » *les propriétés bâties ou au vingtième pour les propriétés non bâties* ».

Un des principes consacrés par ce texte — celui qui limite à un chiffre maximum le montant de la taxe à percevoir — doit recevoir une approbation sous réserves. Si la proposition qui vous est soumise est votée, le revenu cadastral pourrait être grevé par l'impôt jusqu'à concurrence de 25 ou de 20 %. La charge est lourde.

Mais il importe surtout de définir la portée réelle de tout l'article.

A lire l'Exposé des motifs on pourrait croire que le Gouvernement voudrait interdire à l'avenir toute taxe de voirie qui ne serait pas établie sur la base du revenu cadastral.

Tel n'est pas le cas.

Il faut prendre le texte qui vous est soumis à la lettre.

Il stipule que *pourront être autorisées* les taxes établies sur le revenu cadastral ; il n'ajoute pas que la perception de taxes établies comme aujourd'hui, par exemple par mètre carré de façade, seront *défundues* si les communes préfèrent qu'il en soit ainsi et s'il est démontré que leur prétention est justifiée.

Il faudrait d'ailleurs en tous cas qu'il en soit ainsi ; il ne faut pas pousser à l'extrême l'unification de l'impôt communal ; celui-ci doit pouvoir s'adapter à l'infinité variété des contingences et des situations locales.

Une certaine liberté d'action s'impose.

Ainsi, par exemple, une taxe basée dans une commune sur le revenu cadastral de toute la propriété bâtie serait injuste, perdrait son caractère de taxe rémunératoire si cette commune dont l'aggloméré est restreint, mais le territoire étendu, établissait un égout desservant l'aggloméré seul, dont le restant du territoire ne profitera jamais. Dans ce cas, la taxe basée sur le mètre carré de façade, par exemple de l'aggloméré, sera seule juste et sera seule acceptée sans récriminations fondées par le contribuable.

Ainsi, par exemple encore, serait de nouveau seule juste une taxe grevant les propriétés riveraines, quand il s'agira de couvrir la dépense résultant de l'aménagement d'une partie de la voirie vicinale qui ne dessert qu'une partie bien déterminée d'une agglomération.

On pourrait multiplier à l'infini les exemples qui démontrent que la portée de l'article 2 du projet est définie par le texte même et non par le commentaire surtout qui en est donné par l'Exposé des motifs.

Votre Commission croit devoir compléter le commentaire qui est donné de la portée de l'article 2 par deux observations.

Voici la première. Il est entendu que si des taxes sont établies sur d'autres bases que le revenu cadastral, le montant de la taxe ne pourra jamais, conformément à la jurisprudence actuellement suivie, dépasser le dixième ou le vingtième du revenu cadastral de l'immeuble occupé.

Voici la seconde. Il est entendu aussi que si, pour couvrir les dépenses générales de la voirie, une commune décide la perception d'une taxe sur le revenu cadastral, il devra être établi un nombre proportionnel égal d'additionnels sur le revenu de la propriété bâtie et de la propriété non bâtie. La justice dans l'impôt exige qu'il en soit ainsi.

ART. 3.

Suppression des taxes sur le bétail.

L'Exposé des motifs justifie le texte; la date de 1923 est justifiée par la jurisprudence administrative qui a été suivie en 1923.

. * .

Par six voix contre deux abstentions, la Commission des Finances approuve le présent rapport et propose à la Chambre l'adoption du projet de loi qui vous est soumis.

Le Rapporteur,
LIONEL PUSSEMIER.

Le Président,
A. MECHÉLYNCK.

(Nr 27)

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 5 DECEMBER 1923.

Ontwerp van wet betreffende het provinciaal en gemeentelijk belastingwezen ⁽¹⁾.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE ⁽²⁾ UITGEBRACHT DOOR DEN HEER PUSSEMIER.

MIJNE HEEREN,

Het wetsontwerp dat aan uwe beraadslaging is onderworpen, heeft een drieduidig doel :

1° De provinciën en de gemeenten te machtigen voor het dienstjaar 1924, de opcentiemen te vestigen op sommige grondslagen van de inkomstenbelasting waarvan de inning werd toegelaten voor de dienstjaren 1922 en 1923 door de wet van 16 Juli 1922;

2° Eene verdeling van de uitgaven voor de gemeentewegen te verzekeren over al de inwoners van deze gemeente, en dit op voet van het kadastraal inkomen van de onroerende goederen die de inwoners betrekken;

3° De belastingen op het vee te doen afschaffen vanaf 1923.

Uwe Commissie kreeg opdracht het wetsontwerp te onderzoeken op 24 Juli l.l. Zij besliste met 7 stemmen tegen 5 het indienen van het verslag te verschuiven tot na het zomerreces; niet uit vijandigheid tegen de bepalingen van het ontwerp, maar omdat de leden die de meerderheid vormden een der zijden van het vraagstuk van het provinciaal en gemeentelijk belastingswezen grondig en omstandig wilden onderzoeken. Deze leden dachten en denken nog dat de bepalingen van de wet op de inkomstenbelasting, waardoor aan de provinciën en aan de gemeenten een gedeelte van de opbrengst der cedulaire belasting wordt toegekend, te algemeen zijn, en dat zij te weinig rekening houden met de plaatselijke

(1) Wetsontwerp nr 380 (1922-1923).

(2) De Commissie bestond uit de heeren MECHÉLYNCK, voorzitter, BOLOGNE, CARLIER, COUSOT, DAVID, DE BRUYNE (Aug.), DE LIEDEKERKE, DONNAY, HALLET, HOUTART, OZERAY, PUSSEMIER, SOUDAN, STRAUS, VAN GLABBEKE en WAUVERNANS.

noodwendigheden of de geldmiddelen, evenals met wat er op fiscaal gebied ter plaatse bestond vóór het aannemen van de belastingwet.

Nu zou men den toestand van de provinciën kunnen onderzoeken.

Maar niet wat betreft de gemeenten. Uwe Commissie heeft niet kunnen verkrijgen, noch het cijfer en het deel toegekend aan iedere gemeente in de opbrengst der cedulaire belasting, — noch de volledige aanduiding van het gebruik dat er werd gemaakt van het recht opcentiemen te vestigen, — noch de inlichtingen aangaande de verplichting die de gemeenten hadden van het Gemeentecrediet eene credietopening te bekomen om de moeilijkheden, voortvloeiend uit het laattijdig storten van de opbrengst der cedulaire belasting, te keer te gaan, — noch de volledige tabel van de door de gemeenten goedgekeurde belastingen, en die werden toegelaten of verworpen, — noch de aanduiding van het vermoedelijk bedrag der oorlogsschade die aan de gemeenten zal toegekend worden, — noch de cijfers die toelaten te oordeelen welke geldelijke middelen er overblijven aan de gemeenten in de opbrengst der inkomstenbelasting, sedert dat er werd beslist dat de Staat die opbrengst zou overdragen aan het Gemeentecrediet, dat zijnerzijds aan de gemeenten enkel zou mogen storten de beschikbaar blijvende som na teruggave aan den Staat van de betaling door hem gedaan ter ontlasting van de gemeenten. Onder die voorwaarden werd het onmogelijk bij benadering het bedrag vast te stellen van de uitgaven die in de toekomst normaal op de gemeentebegroting zullen wegen, en men moet er toe besluiten opnieuw voorloopige maatregelen te treffen.

Indien sommige leden van uwe Commissie de oplossing van de voorloopige maatregelen bijtreden, doen zij dit enkel onder den druk van dringende en onbetwistbare noodwendigheden, en onder voorbehoud dat zij altijd, ook nog nu en dringender dan ooit, van de Regceering de bekendmaking eischen van de tabel die werd gevraagd door de Commissie welke de Begroting 1923 voor Binnenslandsche Zaken onderzocht, en waardoor het onderzoek van de voor-oorlogsche en na-oorlogsche provinciale en gemeentelijke uitgaven en ontvangsten zou mogelijk zijn.

Zoo lang de hoofdbestanddeelen van deze tabel niet aan het Parlement zullen overgelegd worden, zal elke waarlijk grondige bespreking van het vraagstuk betreffende het fiskale wezen van provincie en gemeente onmogelijk wezen, en de goedkeuring van maatregelen van algemeene toepassing zal de werkelijke en menigvuldigen lokale belangen benadeelen.

Na dit voorbehoud van een groot getal leden uwer Commissie, geven wij hier de samenvatting van de opmerkingen gedaan in den loop van het onderzoek van het u voorgelegde wetsontwerp.

EERSTE ARTIKEL.

Verlenging van de bepalingen van artikel 2 der wet van 16 Juli 1922.

Dit artikel 1 machtigt vooreerst de heffing in 1924 van opcentiemen; het regelt vervolgens de goedkeuring die moet samengaan met de beraadslaging waarbij de heffing wordt beslist.

De heffing :

1^o door de provinciën, van 10 opcentiemen bij de grondbelasting;

2^o door de gemeenten, van 40 opcentiemen bij de grondbelasting, — van 50 opcentiemen bij de belasting op roerende zaken geheven van de in België aangewende kapitalen; — van 50 opcentiemen op de bedrijfsbelasting, op de winsten van de nijverheids-, handels- of landbouwbedrijven en op de winsten van de vrije beroepen, van de bedieningen of ambten, alsmede van alle andere dan gemelde bedrijven, winstgevende betrekkingen (met uitsluiting van de in het buitenland of in de Kolonie behaalde en belaste winsten); — van eene bijzondere belasting op de jaarwedden, loonen en pensioenen der personen die het grondgebied der gemeente bewonen (beperkt tot het vierde der bedrijfsbelasting in verband met deze inkomsten),

werd goedgekeurd, omdat het ontwerp van spoedeischenden aard is en nadrukkelijk werd beslist, dat uwe Commissie voor de laatste maal aan de Kamer voorstellen zou eene voorloopige oplossing aan te nemen in het vraagstuk betreffende het fiskale wezen van provincie en gemeente.

Onder deze omstandigheden werd bij de Commissie niet nadrukkelijk een voorstel ingediend, dat ten doel heeft de provinciën en de gemeenten te machtigen het getal noodig geachte opcentiemen te heffen om de Begrooting in evenwicht te brengen.

Bij de tweede alinea van artikel 1 van het u voorgestelde ontwerp wordt u gevraagd te beslissen, dat de goedkeuring van de Bestendige Deputatie volstaat in zake opcentiemen voor de gemeente, waarvan het bedrag, ten aanzien van elk grondslag, niet 25 overschrijdt. De terugkeer tot deze regeling, die eertijds van toepassing was, wordt in de Memorie van Toelichting gebillijkt; reeds werd deze terugkeer aangeprezen in het verslag over de Begrooting van Binnenlandsche Zaken voor het dienstjaar 1923. Uwe Commissie is het daarmede eens.

ART. 2.**Belasting op de wegen.**

Vóór de wetgeving betreffende de belasting op het inkomen, werd het aanleggen en het onderhoud der wegen in het algemeen (bestrating, schoonmaak, verlichting, gaanpad, riolen) alsmede het onderhoud der buurtwegen meestal bekostigd door het heffen van bijzondere winstgevend geachte taxes.

Heden ten dage, in strijd met artikel 14, 4^o der wet van 10 April 1841, wordt door de belastingwet op het inkomen aan de gemeenten, waarvan de gewone inkomsten ontoereikend zijn, verboden bijzondere opcentiemen te heffen op de hoofdsom der belastingen, patent inbegrepen, om de kosten der buurtwegen te dekken.

Belasting op de wegen per vierkanten meter of per strekkenden meter voorgevel, of per vierkanten meter oppervlakte wordt toegelaten; doch, zooals blijkt uit de Memorie van Toelichting, is de belastingrolle soms moeilijk op te maken

Ook stelt de Regeering u voor, aan de gemeenten machtiging te verleen om,

« ten laste van de personen die op hun grondgebied gelegen onroerende goederen gebruiken of in bedrijf nemen, eene bijzondere taxe te vestigen, berekend in verhouding tot het kadastraal inkomen dezer onroerende goederen, om de uitgaven der wegen te dekken, mits gezegde belasting niet meer bedrage dan één tiende van gemeld inkomen voor de gebouwde eigendommen en dan één twintigste voor de ongebouwde eigendommen ».

Een der beginselen welke door dezen tekst worden gehuldigd — die waarbij het beloop der te heffen taxe op een maximum-cijfer wordt beperkt — moet zonder voorhoud worden aangenomen. Wordt het u voorgelegd ontwerp aangenomen, dan zou het kadastraal inkomen tot een beloop van 25 of van 20 t. h. door de belasting kunnen worden bezwaard. De last is zwaar.

Doch het is vooral noodig de wezenlijke beteekenis van elk artikel te bepalen.

Moet men de Memorie van Toelichting gelooven, dan zou men kunnen denken dat de Regeering voortaan elke taxe op de wegen zou willen ontzeggen, welke niet zou gevestigd zijn maar den grondslag van het kadastraal inkomen.

Dit is niet het geval.

Men moet den voorgelegden tekst nemen zooals hij is.

Hij bepaalt dat de taxes gevestigd op het kadastraal inkomen *zullen kunnen* gemachtigd worden; hij voegt er niet bij dat de taxes gevestigd als op heden, b. v. per vierkanten meter voorgevel, *zullen verboden worden* indien de gemeenten verkiezen dat het alzoo gebeure en indien het bewezen is dat hunne aanspraak gegrond is.

Het ware, overigens, in elk geval noodig dat het aldus geschiedde; men moet niet de eenmaking van de gemeentebelasting tot het uiterste drijven; deze moet zich kunnen aanpassen op de oneindige verscheidenheid der gevallen en der lokale toestanden.

Eene zekere vrijheid in de beweging moet toegelaten worden.

Alzoo, b. v., zou eene taxe, in eene gemeente gegrond op het kadastraal inkomen van gansch den gebouwden eigendom, onrechtvaardig zijn, zou haar karakter van vergeldende taxe verliezen — indien deze gemeente — met beperkte agglomeratie maar met uitgestrekt grondgebied — eene rioleering zou aanleggen die de agglomeratie alleen bedient en waarvan het overige gedeelte der gemeente nooit zou genieten. In dit geval zal de taxe, gegrond op den vierkanten meter voorgevel, b. v. van den agglomeratie-bewoner, alleen rechtvaardig zijn en alleen zonder gegrond tegenstribbelen door den belastingplichtige worden aangenomen.

Alzoo, b. v. nog, zou alleen rechtvaardig zijn een taxe die de belendende eigendommen zou bezwaren, wanneer het betreft de uitgave te dekken voortvloeiende uit de geschiktmaking van een gedeelte van den buurtweg die slechts een wel bepaald gedeelte eene agglomeratie bedient.

In het oneindige zou men de voorbeelden kunnen vermenigvuldigen, welke bewijzen dat de strekking van artikel 2 van het ontwerp door den tekst zelf wordt bepaald en niet door de verklaring daaromtrent gegeven in de Memorie van Toelichting.

Uwe Commissie meldt de verklaring, die over de strekking van artikel 2 wordt gegeven, door twee bemerkingen te moeten aanvullen.

Ziehier de eerste : Het wordt verstaan dat indien de taxes worden gevestigd op andere grondslagen dan het kadastraal inkomen, het beloop der taxe, overeenkomstig de thans gevolgde rechtspraak, nooit het tiende of het twintigste mag overschrijden van het kadastraal inkomen van het betrokken onroerend goed.

Ziehier de tweede : Het wordt ook verstaan dat indien, tot dekking van de algemeene kosten der wegen, eene gemeente beslist een taxe te heffen op het kadastraal inkomen, en een evenredig aantal van opcentiemen zal moeten gevestigd worden op het inkomen van den gebouwd en eigendom en, in gelijke mate, van den ongebouwd en eigendom. De rechtvaardigheid in de belasting eischt dat dit zoo zij.

ART. 3.

Afschaffing van de taxes op het vee.

De Memorie van Toelichting rechtvaardigt den tekst; de datum 1923 wordt gebillijkt door de rechtspraak in bestuurszaken, die in 1923 werd gevolgd.

*
* *

Met 6 stemmen tegen 2 onthoudingen, keurt de Commissie voor de Financiën dit verslag goed en stelt zij aan de Kamer voor het onderhavige wetsontwerp aan te nemen.

De Verslaggever,
LIONEL PUSSEMIER.

De Voorzitter,
A. MECHELYNCK.
