

## SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 21 JUIN 1922

### Rapport des Commissions réunies des Finances et de l'Intérieur et Hygiène chargées d'examiner le Projet de Loi instituant un Fonds des Communes.

(Voir les nos 61, 147, 180, 183, 191, 220 et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 26, 27, 28 avril et 8 juin 1922, le n° 80 du Sénat.)

Présents : MM. le baron DE SADELFEER, président ; DE BAST, le baron DE MÉVIUS, DE PAGE, DUFRANE, FRANÇOIS, HUISMAN VAN DEN NEST, MAHIEU, NERINX, RYCKMANS, VAN CAUWENBERGH, VAN OVERBERGH et SEELIGER, rapporteur.

MESSIEURS,

Les Commissions des Finances et de l'Intérieur et Hygiène ont examiné de concert, en séance du 14 juin, le projet de loi instituant le fonds des communes.

Ce projet, rapporté excellemment par M. le député Wauwermans, a été adopté à l'unanimité moins une abstention, par la Chambre des Représentants.

Disons tout de suite que le projet, tel qu'il est présenté par le Gouvernement, a été conçu dans le sens suggéré par la Commission fiscale instituée pour rechercher les mesures de nature à améliorer la situation financière des communes, commission composée, comme on sait, de représentants, de sénateurs, de députés permanents, de bourgmestres et échevins et de fonctionnaires des Départements des Finances et de l'Intérieur.

Nous ne reviendrons pas sur l'institution du fonds communal, créé par Frère-Orban, ni du fonds spécial, créé par Beernaert. Tous les renseignements exposant la constitution des deux fonds ont été donnés dans l'exposé des motifs de la loi et dans le rapport de M. Wauwermans. Rappelons seulement que la détermination des ressources alimentant ces deux fonds est extrêmement compliquée.

Il en est de même, d'ailleurs, de la répartition de ces fonds. Sur ce point encore, les explications très claires données par le rapport et l'exposé des motifs, nous dispensent d'en dire davantage.

C'est pour faire disparaître toutes ces complications, que le Gouverne-

ment a estimé qu'il y avait lieu de fusionner les deux fonds en un seul, qui serait alimenté par un prélèvement global sur les ressources générales du Trésor. Ce fonds nouveau serait réparti de manière à sauvegarder les situations acquises et à venir en aide aux communes qui font preuve d'initiative dans le domaine de l'enseignement professionnel ou qui supportent de lourdes charges d'assistance publique.

Certains membres de la Commission auraient préféré maintenir l'ancienne composition des fonds, dont ils espéraient un rendement supérieur, même aux dernières propositions formulées. Les rendements des deux dernières années semblent confirmer la justesse de cet optimisme.

En effet, les revenus des deux fonds, pour les exercices 1920 et 1921 ont été arrêtés aux chiffres ci-après :

1920 . . . . . fr.	66,720,432 72	22,757,000 »	89,477,432 72
1921 . . . . .	79,720,890 »	20,930,360 »	100,651,250 »
			11,173,817 28
		Augmentation, fr.	11,173,817 28

Cette progression considérable a eu pour conséquence immédiate de faire porter à 100,650,000 francs la dotation initiale proposée d'abord à 95,000,000 de francs.

L'augmentation provient surtout du produit des postes dont 41 p. c. étaient versés au fonds communal. Si l'on tient compte de ce que l'année 1921 fut marquée par une crise commerciale et industrielle intense, on peut en conjecturer que le relèvement des tarifs postaux est loin d'avoir donné son rendement maximum. Celui-ci ira en augmentant au fur et à mesure de la reprise des affaires.

Cette même reprise atténuera sans doute aussi et finira par faire disparaître l'affaiblissement passager du rendement des droits de douanes. Enfin, les droits d'accises sont susceptibles de relèvement ; à noter qu'ils représentaient la source des revenus du fonds communal la plus importante.

Nonobstant ces considérations, qui ne sont certes pas dénuées de fondement, les Commissions se sont ralliées aux dernières propositions acceptées par le Gouvernement, en estimant que la progression annuelle de 2 millions 500,000 francs tenait un compte raisonnable des augmentations à prévoir des ressources alimentant les anciens fonds.

Ce forfait ayant été reconnu acceptable, les deux arguments essentiels donnés à l'appui de la réforme ont été très appréciés : il a paru indispensable d'assurer de très sérieux éléments de stabilité au budgets communaux et éminemment désirable de simplifier la comptabilité de l'État.

En résumé donc, la dotation initiale du fonds des communes serait fixée à 100,650,000 francs augmentée, pour 1922, de la première annuité de progression de 2,500,000 francs.

A cette somme, qui constitue en réalité le rachat forfaitaire des ressources du fonds communal et du fonds spécial, vient s'ajouter celle qui constitue la part attribuée aux communes dans la taxe professionnelle retenue à la source, sur les traitements, salaires et pensions. Cette somme a été fixée forfaitairement au minimum de 17 millions.

Ainsi donc, la dotation du fonds des communes pour 1922 se montera à 120,150,000 francs. Chaque année, elle augmentera automatiquement de 2,500,000 francs et si la quote-part attribuée aux communes dans le rendement de la taxe professionnelle perçue à la source dépasse 17 millions, la dotation du fonds des communes s'augmentera d'autant.

Les Commissions se sont mises facilement d'accord sur cette première question de la formation du nouveau fonds des communes. La question de la répartition de ce fonds a soulevé quelques difficultés.

Il paraît utile de synthétiser brièvement le processus suivi par le mode de répartition.

A la création du fonds communal, ses revenus sont répartis proportionnellement au principal des contributions foncière, personnelle et de patente, sauf stipulation, au profit des communes à octrois, de la garantie d'un minimum égal au rendement des octrois supprimés. Ce régime dure jusqu'en 1895.

A partir de cette année, on stabilise, par la garantie du minimum perçu en 1895, la situation de fait existant alors et l'on décide de répartir le surplus disponible du fonds, proportionnellement à la population. C'est cette base également qui est adoptée pour la répartition du fonds spécial. Ce régime dure jusqu'en 1921.

Ainsi donc, de 1895 à 1921, des communes ont pu se développer dans des proportions considérables ; d'autres ont pu demeurer stationnaires, voire même perdre de leur importance par suite, par exemple, du transfert dans une autre commune, du siège d'une industrie ; leur quote-part dans le fonds communal est restée la même, pour une partie tout au moins des revenus.

L'équité de semblable disposition est certes très contestable et la critique qui en a été faite est surtout très pertinente jusqu'en 1919, parce que la garantie du minimum de 1895 absorbait la grosse part des revenus totaux. Pour 1920 et 1921, elle perd de son importance, à cause du bond considérable des revenus de ces années, dont la partie répartie proportionnellement à la population devient relativement beaucoup plus considérable.

Le projet soumis à vos délibérations stabilise de nouveau la situation de fait existant en 1921. Cette proposition est susceptible des mêmes critiques que la précédente ; ces critiques sont inhérentes au principe même de la stabilisation, lequel ne réserve pas suffisamment l'avenir.

Cependant le respect du droit acquis a paru si légitime, dans le passé et dans le présent, que nous n'insistons pas sur cette critique.

Les règles nouvelles de répartition proposées ne porteront que sur le surplus éventuellement disponible, y compris la progression annuelle de 2,500,000 francs. Pour en apprécier l'équité, il faut se reporter au but que l'on s'est assigné : améliorer la situation financière des communes, devenue désastreuse par le fait de la guerre et de la nouvelle politique fiscale du Gouvernement. Il s'agit donc, en ordre fondamental, d'effectuer la répartition à chaque commune, selon ses besoins d'après guerre.

Il est incontestable que le facteur « population » est déterminant des besoins financiers d'une commune. Il est non moins certain que le revenu cadastral bâti s'augmente de tout le confort créé par les services communaux de voirie, de nettoyage de la voirie, d'égouts, de pavages, de trottoirs, d'éclairage public, etc., tous services extrêmement dispendieux.

Enfin, on a introduit dans les bases nouvelles de répartition, les facteurs « bienfaisance publique » et « enseignement professionnel » à raison surtout du caractère de solidarité qui doit être à la base de ces charges : la bienfaisance publique devrait être à la charge de la nation entière ; l'enseignement professionnel profite à tout le pays.

En ce qui concerne le dixième attribué à ces dernières bases, on a objecté que la constitution de fonds provinciaux de bienfaisance publique d'une part, et les subsides alloués par le Gouvernement, à l'enseignement professionnel d'autre part, risquaient de faire double emploi. Il est d'ores et déjà certain que les charges totales des communes, de ces deux chefs, ne pour-

raient être entièrement couvertes par ces mesures ; de plus, le dixième destiné au fonds des communes doit servir d'abord à assurer les minima garantis aux communes et il est probable que, de ce chef, il sera amputé de prélèvements assez considérables.

Certains de nos collègues auraient voulu également qu'une part plus importante fut attribuée proportionnellement au revenu cadastral non bâti. Or, il est une constatation absolument indéniable, c'est que les charges communales sont en raison inverse de la valeur du revenu cadastral non bâti. En effet, plus il y a de propriétés non bâties, moins il y a d'habitants et moins sont développés les services communaux spéciaux.

Il a été dit que dans les villes on avait, par mesure fiscale, poussé à l'augmentation du revenu cadastral des propriétés bâties. A notre avis, il est plus exact de dire que la plus-value fiscale des propriétés bâties fut une conséquence naturelle, logique et nécessaire de la plus-value donnée à ces propriétés aux frais de la collectivité et nous y trouvons un argument en faveur de la très grande prédominance à donner au revenu cadastral bâti.

Dans son exposé des motifs, en réfutation à la suggestion de tripler les revenus des fonds communal et spécial de 1913, le Gouvernement s'exprime ainsi : « A peine est-il besoin de faire ressortir qu'un tel raisonnement ne serait fondé que si les impôts, dont des quotités déterminées par le législateur sont attribuées aux fonds susmentionnés avaient triplé depuis 1913. Or, il n'en est rien. »

Et il n'en est rien d'aucun impôt et la conclusion s'impose : ce sont les communes qui, à raison de leurs propriétés bâties, avaient dû établir de nombreuses taxes communales, qui sont le plus atteintes par l'après-guerre. C'est donc principalement à elles que doit aller l'aide solidaire du pays.

Rappelons que dans son projet, le Gouvernement n'avait pas tenu compte de la propriété non bâtie. A la Commission de la Chambre, certains membres auraient souhaité voir augmenter la part à répartir sur la base population, d'autres, à répartir sur le revenu cadastral bâti. Aussi le dixième attribué à la propriété non bâtie est-il le résultat d'une transaction ; nous ne pensons pas que l'on doive aller plus loin dans cette voie.

Un résultat très appréciable pour toutes les communes semble actuellement acquis ; elles sont toutes garanties d'un minimum égal à leur participation dans la répartition des anciens fonds en 1921.

Le projet, tel qu'il a été adopté par la Chambre des Représentants, a été approuvé par les Commissions du Sénat par 11 voix ; deux membres se sont abstenus.

*Le Rapporteur,*  
J. SEELIGER.

*Le Président,*  
B<sup>on</sup> DE SADELEER.