SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 22 MAI 1923.

Rapport de la Commission de l'Intérieur et de l'Hygiène, chargée d'examiner le Budget du Ministère de l'Intérieur et de l'Hygiène pour l'exercice 1923.

(Voir les n^{os} 4-VI, 76, 77, 232, 257, 258, et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 19, 20, 24 et 26 avril 1923, et le n° 5-VI du Sénat.)

Présents : MM. LIGY, président; ASOU, MAHIEU, NERINCKX, VAN ORMELINGEN, VINCK et RYCKMANS, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

L'examen des chiffres du Budget a donné lieu à des observations diverses consignées ci-après.

* * *

Statistique générale. — La Commission émet le vœu, d'accord avec le Rapport présenté à la Chambre par l'honorable M. Pussemier, qu'il soit organisé un bureau central de statistique. L'éparpillement du service de la statistique dans les divers départements ministériels constitue des pertes de temps, des doubles emplois et des chassé-croisés d'écritures qui pourraient être évités ou simplifiés. La Commission centrale instituée par le Gouvernement pour l'étude des réformes de notre régime administratif, — nous apprend M. Pussemier, — s'est déclarée favorable à la réforme.

Le vœu de la Commission vient donc à son heure et il est à espérer qu'il y sera donné satisfaction sans nouveaux retards.

* * *

GOUVERNEURS ET COMMISSAIRES D'ARRONDISSEMENT.

Un membre de la Commission a émis le vœu que dans les nominations aux places devenant vacantes de Gouverneur ou de Commissaire d'arrondissement, il soit tenu compte des opinions politiques qui existent dans le pays.

Un autre membre fait valoir qu'il faut tenir compte également des situations spéciales de chaque province. Il n'est pas toujours utile qu'un Gouverneur partage l'opinion politique d'une députation permanente homogène. Le contrôle est la sauvegarde d'une bonne administration ; il est assuré là où toutes les opinions sont représentées.

La Commission n'a pas cru devoir se prononcer sur la question.

La suppression même des fonctions de Commissaire d'arrondissement a donné lieu à des demandes de renseignements au chef du Département par un de nos collègues qui suit de près cette question, et que son état de santé a malheureusement empêché de suivre nos séances.

Voici le texte de la note qu'il nous a invité à transmettre à M. le Ministre :

« Lors de la discussion de son budget, en séance du 22 juin 1922, M. le Ministre de l'Intérieur avait promis de nommer une Commission chargée d'examiner la proposition de supprimer les Commissariats d'arrondissement.

» Jusqu'ici, cette promesse n'a pas été tenue, mais la Commission technique, dite « des économies », instituée par arrêté royal du 10 mars 1922, pour l'étude des services administratifs de l'État, s'est, paraît-il, occupée de cette question.

» C'est pourquoi, sans doute, M. le Ministre n'a pas dégagé sa promesse, pour ne pas créer un double emploi, car si l'on s'en rapporte à certain communiqué qui a paru dans les journaux, parmi les réformes proposées par la dite Commission technique, comme susceptibles de donner des résultats immédiats, figure « la suppression des Commissariats d'arrondissement ». Il serait donc intéressant de connaître maintenant quelles sont les raisons invoquées par la Commission technique, pour justifier cette façon de voir.

» La Commission de l'Intérieur ne pourrait-elle solliciter de M. le Ministre, la communication de la partie du rapport de la Commission technique qui concerne spécialement les Commissariats d'arrondissement ?

» L'honorable Ministre pourrait y joindre aussi — s'il n'y voit aucun inconvénient — l'avis des Gouverneurs de province, qu'il a réunis il y a peu de temps, pour leur soumettre les conclusions radicales de la Commission technique.

» Ces fonctionnaires n'ont pas admis, dit-on, ces conclusions ; il serait intéressant de connaître aussi leurs raisons.

» Une seconde question devrait également être posée ; elle est de nature à éclairer la Commission de l'intérieur, dans son examen.

» En effet, parmi les arguments invoqués pour justifier le maintien des Commissariats, l'on fait surtout état du rôle important qui leur est confié pour le contrôle et la direction des administrations communales.

» On sait que la loi provinciale, en ses articles 135 et 136, leur impose une double mission annuelle, bien personnelle et bien définie, de contrôler et d'inspecter *sur place*, ce qui est envisagé comme une mission tellement essentielle, que l'on affirme qu'en supprimant les Commissariats, on abandonnerait à leur sort, les communes inexpertes souvent, et qui seraient privées désormais de conseils et de direction.

» L'on ajoute que si les Commissaires d'arrondissement disparaissaient, d'autres fonctionnaires devraient les remplacer, sans profit pour le Trésor ; ce qui n'est pas exact, à mon avis.

» Il serait donc intéressant de connaître par une statistique qui peut être

aisément dressée, quel a été le nombre de visites, dans les communes de son ressort, fait par chacun des Commissaires, en 1922, par exemple.

» Le tableau de ces visites serait dressé en y indiquant en regard du nom des communes, la date de chacun des déplacements effectués.

» J'ai donc l'honneur de prier la Commission de l'Intérieur de bien vouloir aussi poser cette question à M. le Ministre. »

A ces diverses questions, il a été répondu en ces termes :

« Le Département de l'Intérieur n'a pas encore été informé des conclusions de la Commission technique, quant à la question des Commissariats d'arrondissement.

» Les Gouverneurs de province qui ont été réunis au Ministère de l'Intérieur pour examiner ce point se sont élevés en général contre la suppression des Commissariats d'arrondissement.

» Ils estiment qu'il n'est pas possible d'abandonner les petites communes à elles-mêmes et que l'extension du droit de suffrage a rendu plus nécessaire que jamais le rôle de conseiller du Commissaire d'arrondissement vis-à-vis des administrations placées sous sa dépendance.

» Le Commissariat d'arrondissement est plus que jamais le bureau de consultations où les administrations communales viennent prendre leurs directives.

» A leur avis, le Commissaire d'arrondissement qui est en contact constant non seulement avec les autorités locales, mais avec les habitants, secondent singulièrement l'action des Gouverneurs qui ne pourraient pas eux-mêmes se rendre compte de ce qui se passe dans toute l'étendue du territoire placé sous leur juridiction.

» Le Commissariat d'arrondissement est d'ailleurs une succursale du Gouvernement provincial dans sa circonscription et la suppression de ce bureau obligerait les autorités et les habitants à se rendre au chef-lieu de la province où l'encombrement ne tarderait pas à nécessiter une augmentation sérieuse du personnel.

» De l'avis des Gouverneurs de province, la vérification des caisses communales et la surveillance de la tenue des registres de population ainsi que des registres de l'état civil nécessiteraient aussi, en cas de suppression des Commissaires d'arrondissement, la nomination d'un certain nombre d'agents pour visiter les communes. Au point de vue de l'économie, la question ne présenterait donc guère d'importance.

» La note soumise au Département demande aussi un tableau statistique des visites faites par chaque Commissaire d'arrondissement, par exemple en 1922, avec indication au regard du nom des communes, de la date de chacun des déplacements effectués.

» Ce tableau devant porter sur les communes non émancipées de tout le pays et devant être dressé de toute urgence, il a été matériellement impossible de l'établir. »

Il résulte de cette réponse que si la Commission spéciale ne s'est pas encore prononcée sur la question de la suppression des Commissaires d'arrondissement, les Gouverneurs de province, en général, ne s'en déclarent pas partisans.

Au cours de la discussion du Budget à la Chambre, on a fait ressortir qu'il y aurait lieu de simplifier les formalités administratives auxquelles donne lieu l'échange des communications entre le pouvoir central et les communes par le canal des Commissaires d'arrondissement. C'est du formalisme oiseux et dispendieux.

D'autre part, la suppression d'une partie des attributions des Commissaires d'arrondissement en matière de milice notamment, permettrait d'étendre leur attributions, par exemple, en matière de finances communales. Leur concours pourrait être précieux au point de vue des suggestions à faire aux communes relativement à l'établissement des taxes et à leur approbation par l'autorité supérieure.

*
* *

Finances communales. — C'est une des graves questions de l'heure présente.

La grande majorité des communes de Belgique se débat dans des difficultés financières qui deviendront inextricables s'il n'est pas promptement porté énergiquement remède à la situation. Les dettes contractées pendant la guerre, à raison du manque des ressources ordinaires, des exactions de l'ennemi, de l'alimentation populaire, des œuvres de l'enfance, du fonds de chômage, des secours de toute nature qu'il fallait distribuer, ont fait le vide dans les caisses communales et obligé les administrations à contracter des emprunts onéreux et dans des conditions telles qu'elles ne pouvaient indiquer les voies et moyens pour en assurer le remboursement.

Cette situation anormale déjà est venue singulièrement s'aggraver par les dépenses d'après guerre qui ont jeté dans le budget ordinaire une perturbation profonde. La modification de notre système d'impôts, faisant table rase des bases de perception anciennes, en attribuant aux communes des tantièmes sur les diverses recettes, n'a pas été mise en pratique dans des conditions telles que la transition d'un régime à l'autre, n'eût pas, momentanément tout au moins, pour conséquence le déficit dans nos budgets communaux. L'Administration du fisc, avec ses rouages anciens, n'a pu faire immédiatement fonctionner l'outillage formidable nouveau dont le législateur l'avait doté.

Il faudra encore des années avant que les parts des communes dans la taxe sur bénéfices de guerre et bénéfices exceptionnels soient fixées et liquidées, et avant que leur part dans le rendement des impôts soit normalement récupérée. Ajoutez à cette première et grave difficulté l'augmentation des dépenses auxquelles, quoi qu'elle fasse, la commune la plus parcimonieuse ne saurait se soustraire.

Ce sont les traitements toujours croissants du personnel, les dépenses obligatoires plus nombreuses et plus exigeantes à mesure que la caisse se vide, l'obligation après tant d'années de stagnation et de quasi immobilité administrative, de construire des écoles, de restaurer les bâtiments communaux et les routes, bref de pourvoir à des dépenses sans nombre, urgentes et indispensables. Les communes ont droit à des interventions et à des subsides de l'État. Mais ceux-ci subissent des retards de plus en plus longs, et entretemps le gouffre se creuse de plus en plus. Pour essayer de le combler, les conseils communaux votent des taxes nouvelles ; mais le Gouvernement en retarde l'approbation et le gâchis devient de plus en plus inextricable.

Voilà brièvement résumées les doléances qui de presque toutes les communes du pays s'adressent au pouvoir central.

C'est à ce moment que l'honorable Ministre, dans une circulaire qui fut diversement et véhémentement discutée, rappela aux communes les principes d'une sage et prudente comptabilité. Nul n'ignore qu'il n'est pas de bonne administration de couvrir les dépenses ordinaires par les ressources de l'emprunt, d'emprunter sans savoir si, quand et comment, on pourra rendre, et de gaspiller par-dessus le marché les ressources ainsi obtenues à des traitements exagérés ou à des dépenses somptuaires.

Mais on ne peut méconnaître, d'autre part, que les communes qui n'ont pas touché leurs arriérés, des dommages de guerre, des subsides et de la quote-part dans les recettes de l'État, sont nécessairement acculées à l'emprunt et doivent pouvoir insister pour que leurs taxes nouvelles soient approuvées sans de trop grands retards.

Votre Commission ne fait pas grief à l'honorable Ministre d'une situation très complexe à laquelle il devrait être remédié par des départements divers qui en sont la cause.

Elle n'ignore pas les difficultés financières qu'éprouvent les divers départements, débiteurs des communes ; elle sait le travail énorme que doit exiger l'examen des taxes ingénieuses et multiformes qu'élaborent les communes ; mais elle est en droit de demander que le Gouvernement hâte l'examen des taxes soumises à son approbation, qu'il liquide d'urgence les arriérés dont il est débiteur et surtout qu'il poursuive avec activité l'élaboration d'un plan d'ensemble qui permette aux communes de stabiliser définitivement leurs finances.

Des membres de la Commission ont fait ressortir que le Gouvernement ne pouvait pas d'une manière uniforme, mettre à charge de la collectivité des dépenses inutiles ou même suspectes, faites pendant la guerre. Les communes qui ont résisté aux exigences allemandes sont moins endettées que celles qui par faiblesse ou par défaillance morale ont accumulé les frais leur imposés par l'occupant.

Il leur fut répondu qu'il faut en l'occurrence tenir compte des situations locales. Il y a des communes où la population ouvrière, oisive et nombreuse, aurait cédé aux sollicitations de l'ennemi, si l'administration communale n'avait pas fait des sacrifices importants pour assurer sa subsistance et celle de leur famille. Faut-il après tant d'années recommencer l'examen de ces situations spéciales, décerner aux uns des brevets de civisme, aux autres des blâmes administratifs en leur laissant pour compte les dépenses qu'ils ont faites ?

Il faut ne pas perdre de vue non plus que certaines communes, de par leur situation topographique, ont relativement moins souffert des réquisitions allemandes que d'autres et n'ont pas eu à entretenir des réfugiés venant des régions dévastées.

Il appartiendra au Gouvernement de rechercher la solution équitable de ce problème, mais ce qui est certain, et c'est l'avis de tous, c'est que l'imprécision ne peut perdurer, que les communes doivent être fixées sur le quantum de l'intervention gouvernementale, de manière à pouvoir définitivement fixer leur dette, la couvrir par l'emprunt, et assurer en même temps le service de celui-ci et celui de leurs dépenses ordinaires.

Nous devons en finir avec les expédients de temporisation qui ne font qu'augmenter le marasme financier.

* * *

Finances provinciales. — Si les communes du pays, si brillamment représentées au Parlement ont été défendues avec compétence à la Chambre par de nombreux orateurs, les provinces, non représentées, non pas entendu plaider leur cause. Elle n'en est pas moins digne d'intérêt, et la Commission croit de son devoir de la signaler à l'attention toute spéciale de l'honorable Ministre.

Le nouveau système fiscal ainsi que plusieurs lois votées depuis l'armistice ont bouleversé complètement la situation financière des provinces, favorable jusque là.

Le législateur a imposé aux provinces d'importantes dépenses nouvelles,

sans se demander si le produit des impôts cédulaires, qui devaient remplacer les taxes provinciales, serait suffisant pour supporter ces charges. En même temps, le législateur a restreint dans de telles proportions le droit des provinces d'établir des taxes, que toute action sérieuse en matière provinciale proprement dite leur est interdite, à défaut de ressources suffisantes.

L'autonomie financière de la province se trouve ainsi gravement atteinte et de ce fait toute action autonome est paralysée, de même que toute initiative provinciale annihilée.

Les dépenses obligatoires pour l'instruction primaire, pour l'assistance publique, les pensions de vieillesse, l'œuvre nationale de l'enfance, les frais des tribunaux et le fonds de crise, imposent aux provinces des dépenses qui, pour certaines d'entre elles — celle d'Anvers notamment — atteignent neuf fois la dépense d'avant guerre.

L'État a tari toutes les sources financières de nos provinces au même titre que pour les communes. Elles ont beau comprimer les dépenses, elles se trouvent en face d'une obligation imposée par le législateur qui n'a pas assuré les recettes correspondantes.

Il importe qu'il soit remédié à cette situation et que, dorénavant, quand les intérêts provinciaux sont en jeu, les divers départements soumettent leurs projets de loi au Département de l'Intérieur pour permettre à celui-ci d'apprécier si les dispositions proposées ne sont pas en opposition avec l'institution provinciale.

*
* *

Affaires électorales. — La Commission insiste sur l'urgence que présente la codification de nos lois électorales, qui doivent être mises en harmonie avec les nouveaux principes inscrits dans la Constitution. Elle rappelle, d'autre part, que le régime électoral provincial n'a pas encore reçu de solution. Il importe d'y pourvoir en temps utile.

*
* *

Service d'eaux potables. — Un membre de la Commission a insisté pour obtenir l'avancement des travaux relatifs à l'adduction des eaux potables dans les régions dévastées.

*
* *

Hygiène. — Les chiffres du budget n'ont pas donné lieu à discussion au sein de la Commission.

Celui de nos collègues que sa haute compétence désigne spécialement pour examiner les graves questions qui se rattachent à cette partie spéciale du budget, s'est malheureusement trouvé empêché d'assister à nos débats. Il a consigné ses observations dans la note que nous reproduisons ci-après :

« Nous croyons devoir attirer l'attention de nos collègues sur les défauts que nous avons signalés l'année dernière dans l'agencement des articles du budget 1922 et qui réapparaissent dans la rédaction du budget actuel, comme s'il n'avait été tenu aucun compte des observations que nous avons formulées. Il n'est pas possible dans ces conditions de nous faire, à une simple lecture, une idée exacte de la répartition des différents subsides. Les articles se suivent sans méthode, sans ordre logique et quand nous voyons, par exemple, figurer au chapitre des « dépenses exceptionnelles » le subside de la prophylaxie des maladies vénériennes, nous ne pouvons pas nous empêcher d'exprimer notre étonnement, car il ne s'agit nullement ici de dépenses exceptionnelles, mais bien d'un subside annuel que nous avons à supporter pendant de longues années, au même titre que celui de la tuber-

culose. Au surplus, il nous paraît indispensable que le Budget de l'Hygiène soit séparé de celui de l'Intérieur de la façon la plus complète. Les deux organismes sont différents, leurs activités n'ont entre elles aucun rapport et il est par conséquent utile de les distinguer, surtout pour ce qui concerne le Budget.

» En éliminant les postes se rapportant au Département de l'Intérieur, le Budget de l'Hygiène, considéré isolément, s'élève, pour l'année 1923, à la somme approximative de 32 millions. L'année dernière il était de 16 millions 183,000 francs. I

» La somme de 32 millions équivaut à 4 francs par tête d'habitant pour la participation de l'État dans l'organisation de l'hygiène de l'ensemble du pays. A notre avis, cette somme est incontestablement insuffisante pour permettre l'établissement d'un service rigoureux. Tout porte à croire que pour réaliser une application de l'hygiène dans le pays selon des règles scientifiquement admises, il faudrait, de la part de l'État, une intervention minimum de 12 francs par tête d'habitant, c'est-à-dire d'un chiffre trois fois plus élevé que celui qui constitue la base de la dépense actuelle.

» Le chiffre indiqué de 12 francs ne constitue qu'une donnée approximative qui demande à être confirmée. A ce point de vue, et pour nous permettre de porter un jugement autorisé sur les chiffres qui nous sont soumis, il y aurait lieu de prier l'Administration de l'Hygiène d'établir pour chacun des postes : tuberculose, protection de l'enfance, péril vénérien, etc., la dépense annuelle nécessaire par 100,000 habitants pour l'organisation d'un service complet et irréprochable. Cette donnée nous permettrait de voir plus clair dans le budget et d'estimer les résultats donnés par les subsides actuellement prévus par rapport à un rendement maximum. Tout en reconnaissant la nécessité de comprimer les dépenses, nous ne devons pas perdre de vue que la santé de notre population se trouve actuellement en déficit. C'est une grave menace pour l'avenir de notre race et nous commettrions une lourde faute en négligeant ce facteur dans l'établissement de notre bilan économique. »

La Commission est convaincue que l'Administration s'efforcera de donner satisfaction à notre honorable collègue en ce qui concerne les détails à fournir pour divers postes du Budget de l'Hygiène. Elle doit, pour le surplus, se borner à exprimer le vœu que l'amélioration de notre situation financière puisse permettre de majorer dans un avenir prochain les subsides alloués aux divers services signalés dans la note.

* * *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission propose au Sénat l'adoption du Budget.

Le rapporteur,
ALPH. RYCKMANS.

Le Président,
A. LIGY.