

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 8 JUILLET 1931

Rapport de la Commission de l'Intérieur et de l'Hygiène, chargée de l'examen du Projet de Loi relatif à la répartition du crédit de vingt millions de francs inscrit à l'article 63 du budget du Ministère de l'Intérieur et de l'Hygiène pour l'exercice 1930.

(Voir les n^{os} 93, 101 et les Annales parlementaires de la Chambre des Représentants, séances des 12 et 18 mars 1931.)

BELGISCHE SENAAAT

VERGADERING VAN 8 JULI 1931

Verslag uit naam der Commissie van Binnenlandsche Zaken en Volksgezondheid, belast met het onderzoek van het Wetsontwerp betreffende de verdeeling van het krediet van twintig miljoen frank, uitgetrokken onder artikel 63 der Begrooting van het Ministerie van Binnenlandsche Zaken en Volksgezondheid voor het dienstjaar 1930.

(Zie de n^{os} 93, 101 en de Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, vergaderingen van 12 en 18 Maart 1931.)

Présents : MM. le vicomte BERRYER, président ; le baron DE KERCHOVE D'EXAERDE, le chevalier DESSAIN, LIGY, MAHIEU, M^{me} SPAAK ; MM. VAN FLETEREN, VAN HOESTENBERGHE, VERHEYDEN, VINCK et le baron DELVAUX DE FENFFE, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

La répartition du crédit de 20 millions destiné à parer à l'insuffisance des ressources fiscales de certaines communes, a été votée par la Chambre des Représentants telle qu'elle avait été faite pour l'exercice 1929, sous réserve des amendements relatifs à l'accroissement de la population.

L'attention de la Commission du Sénat a été attirée sur les modalités de cette répartition et elle s'est demandée si celle-ci était conforme à la volonté du législateur, si notamment les fonds votés avaient été attribués aux communes les plus pauvres, celles que le Parlement avait voulu aider ?

MEVROUW, MIJNE HEEREN,

De verdeeling van het krediet van 20 miljoen, dat bestemd is om te voorzien in de ontoereikende fiscale inkomsten van sommige gemeenten, werd door de Kamer der Volksvertegenwoordigers goedgekeurd, zooals zij werd bepaald voor het dienstjaar 1929, onder voorbehoud van de amendementen betreffende de toeneming der bevolking.

De aandacht van de Senaatscommissie werd gevestigd op de modaliteiten van deze verdeeling en zij heeft zich afgevraagd of deze verdeeling strookt met den wil van den wetgever, inzonderheid of de gestemde fondsen werden toegekend aan de armste gemeenten, aan deze die het Parlement had willen helpen ?

En effet le dépôt du projet de loi allouant cette subvention extraordinaire de 20 millions avait pour but, selon l'Exposé des Motifs, d'assurer aux communes « en attendant l'adoption d'un statut fiscal définitif, les ressources dont elles ont besoin pour équilibrer leur budget ordinaire. » (Sénat, *doc.* n° 16 du 28 novembre 1928).

A cette époque déjà, le Sénat s'inquiétait de savoir « comment se ferait entre les communes participantes la répartition du crédit ? » Des discours prononcés à la séance du Sénat le 20 décembre 1928, il semblait résulter que cette répartition s'effectuerait proportionnellement au déficit des communes.

Ainsi se trouvait marquée la destination que le législateur entendait assigner au crédit de 20 millions avec l'accord du Gouvernement.

Or, la répartition de 1929 fut basée sur le déficit fiscal, c'est-à-dire que le Gouvernement résolut de partager le crédit entre les communes n'ayant pas de recettes huit fois supérieures à celles de 1913, à condition d'ailleurs qu'elles aient fait l'effort fiscal prescrit.

On a objecté à cette façon de calculer qu'elle ne tient aucun compte des dépenses des communes fort différentes pour les unes et pour les autres.

Afin de mesurer exactement les résultats de la distribution proposée, votre Commission prie le Gouvernement de lui fournir le détail des sommes reçues par les communes admises à profiter du crédit, ainsi que l'import des recettes et des dépenses inscrites au budget de ces communes.

Le Gouvernement produisit l'état récapitulatif de la répartition de 1929;

Immers, het indienen van het wetsontwerp waarbij deze buitengewone toelage van 20 miljoen werd verleend, had ten doel, volgens de Memorie van Toelichting, « in afwachting dat er een definitief fiscaal statuut werd goedgekeurd, aan de gemeenten de inkomsten te verzekeren welke zij noodig hadden om hare gewone begroting in evenwicht te brengen ». (Senaat, *Stuk* n° 16, 28 November 1928.)

Te dien tijde reeds had de Senaat zich bekommerd om de vraag te weten « hoe de verdeling van het krediet tusschen de rechthebbende gemeenten zou geschieden. » Uit de ter Senaatsvergadering van 20 December 1928 uitgesproken redevoeringen scheen te blijken dat deze verdeling zou geschieden in evenredigheid met het tekort der gemeenten.

Aldus was duidelijk de bestemming omschreven die de wetgever wou geven aan het krediet van 20 miljoen, in overleg met de Regeering.

Welnu, de verdeling van 1929 steunde hoofdzakelijk op het fiscaal tekort, dat wil zeggen dat de Regeering besloot het krediet te verdeelen onder de gemeenten die niet beschikten over ontvangsten achtmaal hooger dan die van 1913, op voorwaarde trouwens dat zij de voorgeschreven fiscale inspanning hadden gedaan.

Men voert tegen deze wijze van berekening aan dat zij geenerlei rekening houdt met de uitgaven der gemeenten die zeer verschillend zijn van de eene tot de andere.

Ten einde juist de uitslagen te meten van de voorgestelde verdeling verzocht uwe Commissie de Regeering haar de omstandige opgave te verstrekken van de sommen ontvangen door de gemeenten, die deel hadden aan het krediet, alsmede van het bedrag der ontvangsten en uitgaven ingeschreven op de begroting dezer gemeenten.

De Regeering legde de samenvattende tabel voor van de verdeling

il y ajouta la balance à l'ordinaire des comptes de 1928 des communes bénéficiaires.

De ces tableaux, il résulte qu'un grand nombre de communes ont participé à la répartition du crédit de 20 millions, encore que la balance des comptes de 1928 soldait par de forts excédents, qui atteignent jusqu'à trois et quatre millions de francs, tandis que d'autres communes sont écartées bien que le compte de 1928 se clôture par un large déficit, pour la raison que les ressources prévues dans le budget de 1929 aux articles auxquels se réfère la loi n'atteignent pas huit fois les ressources prévues aux articles similaires du budget de 1913.

* * *

Cette situation fut signalée à la Chambre par M. De Winde qui émit sur le projet de loi les observations suivantes :

« Sur 600 communes qui n'ont pu équilibrer leur budget, 370 n'ont pas bénéficié de la répartition. Par contre, les deux tiers des 20 millions, soit 13,300,000 francs, sont allés à des communes qui avaient pu équilibrer leur budget sans cette ressource. »

L'honorable rapporteur déposa un amendement ainsi libellé :

« Ne pourront participer à la répartition du crédit que les communes dont les comptes de 1928 soldent en déficit. »

Cet amendement vint en discussion à la séance du soir le 12 mars 1931. M. De Winde annonça alors un amendement subsidiaire selon lequel « les communes ayant un déficit fiscal et celles qui, sans avoir un déficit fiscal, ont quand même un déficit budgétaire, seraient également admises à la répartition. »

van 1929, zij voegde daarbij de balans der rekeningen van 1928 betreffende de gewone begroting der begunstigde gemeenten.

Uit deze tabellen blijkt dat een groot aantal gemeenten deel hebben genomen aan de verdeling van het krediet van 20 miljoen, ofschoon de balans der rekeningen over 1928 met belangrijke overschotten sloot die tot 3 en 4 miljoen frank belopen, terwijl andere gemeenten worden afgewezen ofschoon de rekening over 1928 met een aanzienlijk tekort sluit, wijl de inkomsten voorzien in de begroting over 1929 bij de artikelen waarnaar de wet verwijst, niet achtmaal de inkomsten bedragen voorzien bij de gelijkaardige artikelen van de begroting voor 1913.

* * *

De heer De Winde wees in de Kamer, op dezen toestand en bracht over het wetsontwerp de volgende beschouwingen uit :

« Op 600 gemeenten die hun begroting niet konden in evenwicht brengen, hebben er 370 niet van de verdeling genoten. Integendeel de twee derden van 20 miljoen, zeggen 13,300,000 fr. zijn gegaan naar gemeenten die hun begroting konden in evenwicht brengen zonder deze middelen. »

De geachte verslaggever diende een amendement in, luidende :

« Kunnen slechts deelachtig zijn aan de verdeling van het krediet de gemeenten wier rekeningen over 1928 met een tekort sluiten. »

Dit amendement kwam ter bespreking in de avondvergadering van 12 Maart 1931. De heer De Winde kondigde alsdan een bijkomend amendement aan, naar luid waarvan « de gemeenten met een fiscaal tekort en deze welke, zonder fiscaal tekort te hebben, toch een begrotingstekort hebben, insgelijks voor de verdeling aangenomen worden. »

M. Bael, Ministre de l'Intérieur, déclara qu'il ne ferait pas une opposition systématique à la proposition du rapporteur. Il ajouta qu'il y avait beaucoup de vérité dans les considérations formulées. A l'appui de son intervention M. le Ministre signala ce résultat qu'il qualifia « d'inattendu » et « d'assez frappant » d'une ville qui émerge au crédit bien qu'elle eut l'année dernière un boni budgétaire de 4 millions et demi.

M. le Ministre ajouta toutefois qu'il redoutait l'innovation; que c'était la dernière fois que le Parlement avait à prendre position sur cette mesure et que, s'il ne faisait pas d'opposition il ne se déclarait pas enthousiaste de ces amendements qui n'ont, disait-il, « pas chance d'aboutir ». Le projet fut admis sans tenir compte de ceux-ci.

* * *

La Commission se trouvait donc sollicitée par quatre modalités différentes :

1. Ratifier la répartition proposée par le Gouvernement et votée par la Chambre;

2. Décider que seules participeront à la répartition les communes dont les comptes de 1929 soldent en déficit à l'ordinaire;

3. Décider que le crédit de vingt millions de francs sera divisé en deux parties égales de dix millions chacune; à la première tranche de dix millions participeront les communes qui auront pour 1929 un déficit fiscal, et la deuxième tranche de dix millions sera attribuée aux communes dont le compte 1929 à l'ordinaire clôture en déficit;

Ou enfin :

4. Que pour avoir part au crédit les communes doivent avoir un déficit fiscal et un déficit budgétaire au compte de 1929.

* * *

De Minister van Binnenlandsche Zaken verklaarde zich niet stelselmatig tegen het voorstel van den verslaggever te verzetten. Hij voegde erbij dat er veel waarheid lag in de uitgebrachte beschouwingen. Tot staving van zijn zienswijze wees de Minister op den uitslag dien hij onverwacht en kenschetsend noemde van een stad die aan het krediet deelneemt hoewel zij verleden jaar een begrotingsoverschot van 4,500,000 frank boekte.

De Minister voegde er echter bij dat hij de nieuwigheid vreesde; dat het de laatste maal was dat het Parlement zich over dezen maatregel moest uitspreken en dat, zoo hij zich niet verzette, hij zich niet geestdriftig verklaarde over die amendementen welke volgens hem geen kans op slagen hadden. Het ontwerp werd aangenomen zonder de amendementen.

* * *

De Commissie heeft dus de keuze tusschen vier modaliteiten :

1. De verdeling door de Regeering voorgesteld en door de Kamer aangenomen, goed te keuren;

2. Te beslissen dat alleen zouden mede deelen de gemeenten wier rekeningen over 1929 met een tekort sluiten voor de gewone begrooting;

3. Te beslissen dat het krediet van 20 miljoen in twee gelijke deelen van 10 miljoen wordt verdeeld; aan de eerste schijf van 10 miljoen zullen deelachtig zijn de gemeenten die over 1929 een fiscaal tekort hebben en de tweede schijf van 10 miljoen zal toegekend worden aan de gemeenten wier boekjaar 1929 op de gewone begrooting, met een tekort sluit.

Of, ten slotte : 4. Dat, om aan het krediet deelachtig te zijn, de gemeente een fiscaal tekort en een begrootingstekort op het boekjaar over 1929 moeten hebben.

* * *

L'étude attentive de cette situation assez confuse démontre à l'évidence que nous nous trouvons en présence d'un texte de loi qui avait été inexactement compris.

La volonté du législateur semblait être de venir en aide aux communes que leur détresse empêche d'équilibrer leur budget par leurs propres moyens. Ce point ne paraissait, au début, pas contesté.

Or, que se passa-t-il? Une interprétation différente s'introduisit dans la loi de répartition des 20 millions où elle institua la notion du seul déficit « fiscal ».

Le Département de l'Intérieur invité à expliquer cette situation dit ceci : « Ce n'est pas du département de l'Intérieur qu'est partie l'idée de baser la répartition sur le déficit fiscal.

» En effet, le texte qui est devenu la loi du 29 mai 1929, a été dissocié par la Chambre du projet de loi réglant la question de la fiscalité provinciale et communale pour 1929. Ce projet avait été élaboré par la Commission fiscale qui y avait introduit comme un de ses éléments le principe de l'assistance spéciale par l'État en faveur des communes dont le budget n'avait pas pour conséquence de péréquater les recettes de 1913. C'est donc parce que la Commission poursuivait ce but de péréquation qu'elle avait admis pour base de la répartition le déficit résultant de la comparaison des recettes de 1913 et 1929. »

* * *

Une double conséquence résulte de cette interprétation inexacte :

1^o Le crédit de 20 millions pour 1929 profite tout entier et exclusivement aux communes à déficit « fiscal » ;

De aandachtige studie van dezen tamelijk verwarden toestand bewijst klaarblijkelijk dat wij vóór een verkeerd begrepen wetstekst staan.

Het doel van den wetgever scheen te zijn de gemeenten ter hulp te komen wier nood belet hun begrooting door hun eigen middelen in evenwicht te brengen. Dit punt scheen aanvankelijk niet betwist.

Welnu, wat gebeurde er? Een verkeerde interpretatie sloop in de wet betreffende de verdeeling van 20 miljoen, waar zij het begrip van het uitsluitend « fiscaal » tekort invoerde.

Het Departement van Binnenlandse Zaken, dat verzocht werd ons deze vergissing uit te leggen, verklaart het volgende : « Het is niet van het Departement van Binnenlandse Zaken dat de gedachte is uitgegaan tot grondslag voor de verdeeling het fiscaal tekort te nemen.

» Immers, de tekst, die geworden is de wet van 29 Mei 1929, werd door de Kamer gelicht uit het wetsontwerp tot regeling van het vraagstuk van het provinciaal en gemeentelijk belastingwezen voor 1929. Dit ontwerp werd opgemaakt door de Fiscale Commissie, die daarin als een bestanddeel het beginsel had opgenomen van de bijzondere hulp van Staatswege ten bate der gemeenten waarvan de begrooting niet voor gevolg had de ontvangsten van 1913 aan te passen. Het is dus omdat de Commissie dit doel van aanpassing nastreefde dat zij tot grondslag voor de verdeeling had genomen het tekort voortspruitende uit de vergelijking der ontvangsten van 1913 en 1929. »

* * *

Een dubbele gevolgtrekking dient afgeleid uit deze onjuiste interpretatie :

1^o Het krediet van 20 miljoen voor 1929 komt volledig en uitsluitend ten goede aan de gemeenten met een « fiscaal » tekort;

2^o Les communes qui connaissent ce qu'on a inexactement nommé déficit budgétaire; celles pour lesquelles la loi, au vœu de divers membres du Parlement avait été votée, furent totalement privées de toute part du crédit, si elles n'avaient pas en même temps de déficit fiscal et si, en outre, elles n'avaient pas fait l'effort de taxation prévu.

Les explications apportées par plusieurs membres de la Commission confirment que l'origine de la loi se trouve dans les débats de la Commission fiscale. D'autre part, la concordance des termes qui placent le seul déficit fiscal avec l'effort fait par les communes à la base de la répartition est formelle.

Dès lors, la Commission, après un débat approfondi, auquel prirent part les fonctionnaires compétents du Département de l'Intérieur, a jugé qu'il y avait lieu de ratifier le vote émis par la Chambre.

Elle a donc l'honneur de proposer au Sénat de se rallier à cette solution.

Le Président,
Vicomte BERRYER.

Le Rapporteur,
Baron DELVAUX DE FENFFE.

2^o De gemeenten met wat men ten onrechte noemde een « begrootings-tekort », diegene waarvoor de wet, volgens den wensch van verschillende leden van het Parlement, werd gestemd, werden volledig beroofd van alle aandeel in het krediet, indien zij tevens geen « fiscaal tekort » hadden, en indien zij, bovendien, niet de voorziene taxering hadden toegepast.

De verklaringen verstrekt door verscheidene leden van de Commissie bevestigen dat de wet haar oorsprong vindt in de beraadslagingen van de fiscale Commissie. Anderzijds is de overeenstemming van de termen die het fiscaal tekort alleen met de krachtsinspanningen door de gemeenten gedaan ten grondslag leggen van de verdeeling, formeel.

Derhalve heeft de Commissie, na een grondig debat, waaraan de bevoegde ambtenaren van het Departement van Binnenlandsche Zaken deel namen, geoordeeld, dat de stemming door de Kamer uitgebracht diende bekrachtigd te worden.

Zij heeft dus de eer den Senaat voor te stellen zich bij deze oplossing aan te sluiten.

De Voorzitter,
Burggraaf BERRYER.

De Verslaggever,
Baron DELVAUX DE FENFFE.