

Chambre des Représentants

SESSION 1969-1970

6 MAI 1970

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi du 16 mars 1964, relative au
Fonds des Communes, pour celles de moins de
2 500 habitants.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS.

La présente proposition de loi n'entraîne aucune incidence financière ou budgétaire.

Elle a simplement pour but, en se basant sur l'expérience acquise, d'apporter de légères modifications, non au montant, mais bien à la répartition du Fonds. En outre, ces rectifications peuvent être considérées comme reflétant l'opinion des auteurs de la loi du 16 mars 1964.

En effet, ceux-ci entendaient simplifier, mais non modifier fondamentalement les quotes-parts que l'Etat ristourne aux communes.

La loi de 1964 avait prévu quatre grandes catégories, la quatrième comportant les communes de moins de 2 500 habitants.

Or, depuis 1964, on constate d'une manière certaine et progressive, que ce sont ces dernières, dont l'équilibre budgétaire est particulièrement difficile à réaliser qui participent de moins en moins à ce Fonds et voient, chaque année, leur quote-part diminuer proportionnellement aux autres communes.

C'est ainsi que la répartition de 1964 à 1968 a donné les résultats suivants :

Communes de	1964 (F)	1968 (F)
10 000 hab. et plus	3 184 942 051	4 126 212 678
5 000 à 10 000 hab.	774 379 651	964 600 871
2 500 à 5 000 hab.	612 779 620	697 125 025
— de 2 500 hab.	976 757 165	1 047 922 088
Total	5 548 858 487	6 835 860 662
4 grandes villes	3 315 200 000	4 562 172 520
Total général	8 864 058 487	11 398 033 182

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1969-1970

6 MEI 1970

WETSVOORSTEL

tot wijziging van de wet van 16 maart 1964
betreffende het Gemeentefonds, voor de gemeen-
ten met minder dan 2 500 inwoners.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN.

Aan dit wetsvoorstel is geen enkele financiële of budgettaire weerslag verbonden.

Het voorstel strekt er alleen toe, aan de hand van de opgedane ervaring, kleine wijzigingen aan te brengen in de verdeling van het Fonds zonder aan het bedrag ervan te raken. Bovendien mag worden aangenomen dat deze correcties stroken met de opvattingen van de auteurs van de wet van 16 maart 1964.

Deze laatsten wilden immers het aandeel dat de Staat aan de gemeenten terugbetaalde, vereenvoudigen zonder het grondig te wijzigen.

De wet van 1964 voorzag in vier grote categorieën; de gemeenten met minder dan 2 500 inwoners vormen de vierde categorie.

Nu stelt men sinds 1964 vast dat juist die gemeenten wier begroting bijzonder moeilijk in evenwicht is te houden, geleidelijk maar zeker steeds minder van dat Fonds ontvangen, daar hun aandeel van jaar tot jaar vermindert in verhouding tot dat van de andere gemeenten.

Tussen 1964 en 1968 ziet die verdeling er als volgt uit :

Augmentation (%)

	Stijging (%)		
	64-67	64-68	
10 000 en meer inw.	25,5	29	10 000 en meer inw.
5 000 tot 10 000 inw.	22,1	24,5	5 000 tot 10 000 inw.
2 500 tot 5 000 inw.	22,4	13,7	2 500 tot 5 000 inw.
Minder dan 2 500 inw.	10,9	7	Minder dan 2 500 inw.
Totaal.	21,8		Totaal.
4 grote steden.	23	37	4 grote steden.
Algemeen totaal.	22,3	23,8	Algemeen totaal.

Il en résulte indiscutablement qu'elles sont fortement défavorisées, d'autant plus que, sur les 434 communes qui émargeaient encore en 1968, aux compléments garantis, 402 étaient comprises dans celles de moins de 2 500 habitants, ce qui dépasse de très loin le pourcentage qu'elles représentent.

Les modifications proposées aux articles 9 et 12 s'inspirent des considérations suivantes :

1° une petite commune est en soi, une mauvaise affaire, eu égard au petit nombre d'habitants, par rapport à son territoire, ce qui entraîne des investissements considérables par unité, avec un amortissement défavorable;

2° un retard considérable y est constaté dans tous les domaines, y compris celui de l'hygiène la plus élémentaire, par rapport aux communes plus importantes;

3° la collectivité, grâce au développement des loisirs et du tourisme, profite très largement et abondamment de toutes ses installations, et les routes de campagne, notamment, sont détériorées bien plus par les étrangers que par les habitants eux-mêmes.

4° le revenu moyen des habitants des communes rurales est de 50 % au moins inférieur à la moyenne nationale, ce qui les classe parmi les moins favorisés de nos compatriotes.

Toutes ces raisons nous amènent à revoir certaines données et à en revenir à quelques principes contenus dans la loi Vermeylen de 1948, tout en tenant compte des améliorations apportées par celle du 16 mars 1964, mais en supprimant certains effets qui se sont avérés franchement négatifs pour les petites communes et que le législateur de l'époque n'a certainement pas prévus.

A l'article 9, 4°, il apparaît nécessaire de compléter les critères retenus par deux supplémentaires, l'un concernant le revenu cadastral pour toutes les communes de moins de 2 500 habitants et l'autre la superficie du territoire communal; très souvent, il y a une disproportion entre l'importance du nombre des habitants et la superficie gérée par les autorités locales. Enfin, un quota minimum est prévu pour les communes de moins de 1 000 habitants.

D'après une enquête faite dans la province de Namur, qui compte le plus de communes recevant une part garantie par l'article 29, § 2, de la loi de 1964, soit 126 communes pour les 4 catégories sur un total de 434 en 1968, les communes de moins de 500 habitants au nombre de 103 obtiennent une quote-part moyenne de 1 452 F par habitant, tandis que les 17 communes de 500 à 999 habitants perçoivent une moyenne de 927 F par habitant.

Ces chiffres, à peu de choses près peuvent être appliqués pour les autres provinces.

Si l'on tient compte que, d'après les déclarations du Ministre de l'Intérieur, la majoration du Fonds des communes de 1968 à 1970 est de 23,80 %, les minima à déterminer pour 1970 doivent être portés respectivement à 1 800 et à 1 150 F.

Parallèlement, les dépenses administratives des petites communes ont augmenté beaucoup plus sensiblement. Certaines d'entre elles les ont vues plus que doubler de 1962 à 1970. Il est donc équitable de prévoir! *mutatis mutandis*, comme l'avait déjà fait la loi Vermeylen, un quota minimum pour ces communes qui n'ont qu'une matière fiscale des plus réduite.

A l'article 12, l'expérience de la répartition du Fonds de compensation fiscale a mis en lumière certaines lacunes qu'il importe de faire disparaître si l'on veut que chaque commune fiscalement pauvre obtienne une part suffisante.

La répartition telle qu'elle est réalisée jusqu'à présent, défavorise les communes de la dernière catégorie, c'est-à-

Hieruit volgt onbetwistbaar dat zij benadeeld zijn, te meer daar van de 434 gemeenten die in 1968 nog aanspraak konden maken op de gewaarborgde complementen, er 402 waren met minder dan 2 500 inwoners, dus heel wat boven het percentage dat zij in feite vertegenwoordigen.

Voor de wijzigingen die wij in de artikelen 9 en 12 voorstellen, gaan wij uit van de volgende overwegingen :

1° een kleine gemeente is uiteraard een slechte zaak, gelet op het gering aantal inwoners in verhouding tot haar oppervlakte, hetgeen aanzienlijke investeringen per inwoner en een ongunstige afschrijving betekent;

2° zij vertonen ten opzichte van de grote gemeenten, een aanzienlijke achterstand op elk gebied, ook inzake de meest elementaire hygiëne;

3° de gemeenschap maakt, dank zij de toenemende ontspanning en het toerisme, ruim en overvloedig gebruik van haar voorzieningen; met name worden de landelijke wegen veel meer beschadigd door de buitenstaanders dan door de plattelandsbevolking zelf;

4° het gemiddelde inkomen van de inwoners van de landelijke gemeenten ligt minstens 50 % lager dan het nationaal gemiddelde, wat die inwoners bij de minst bevoordeelde landgenoten onderbrengt.

Om al die redenen zijn wij bepaalde gegevens gaan herzien en zijn wij teruggekeerd tot sommige principes van de wet-Vermeylen van 1948, waarbij wij echter ook rekening hielden met de door de wet van 16 maart 1964 aangebrachte wijzigingen, zij het met terzijdelating van zekere gevolgen die kennelijk ongunstig zijn gebleken voor de kleine gemeenten en die de toenmalige wetgevende macht zeker niet heeft voorzien.

In artikel 9, 4°, zouden de in aanmerking genomen criteria met twee bijkomende criteria moeten worden aangevuld; het eerste ervan betreft het kadastraal inkomen in alle gemeenten met minder dan 2 500 inwoners; het tweede betreft de oppervlakte van het grondgebied van de gemeente; vaak staat het aantal inwoners niet in verhouding tot de door de gemeenteoverheid beheerde oppervlakte. Ten slotte is een minimum aandeel voorzien voor de gemeenten met minder dan 1 000 inwoners.

Blijkens een onderzoek in de provincie Namen, welke het grootste aantal gemeenten telt die een bij artikel 29, § 2, van de wet van 1964 gewaarborgd aandeel ontvangen, namelijk voor de vier categorieën 126 op 434 gemeenten in 1968, krijgen de 103 gemeenten met meer dan 500 inwoners gemiddeld 1 452 F per inwoner toegewezen, terwijl de 17 gemeenten die tussen 500 en 999 inwoners tellen, gemiddeld 927 F per inwoner ontvangen.

Deze cijfers zijn ongeveer dezelfde voor de andere provincies.

Als men rekening houdt met de verklaring van de Minister van Binnenlandse Zaken, dat de verhoging van het Gemeentefonds tussen 1968 en 1970 24,50 % bedraagt, dienen de voor 1970 vast te stellen minima op 1 800, resp. 1 150 F te worden gebracht.

Parallél zijn de bestuursuitgaven van de kleine gemeenten veel meer gestegen. In sommige daarvan zijn ze tussen 1962 en 1970 verdubbeld. Het is dus billijk, *mutatis mutandis*, in een minimum aandeel te voorzien voor de gemeenten waar de belastingobjecten zeer beperkt zijn, hetgeen trouwens reeds in de wet-Vermeylen was bepaald.

M.b.t. artikel 12 heeft de ervaring die met de verdeling van het Fiscaal Vereveningsfonds is opgedaan, op benaalde leemten gewezen, waarin dient te worden voorzien, wil men elke fiscaal minderbedeelde gemeente een voldoende aandeel geven.

De tot nu toe doorgevoerde verdeling benadeelt de gemeenten van de laatste categorie, d.w.z. de gemeenten met

dire celles de moins de 2 500 habitants. Or, c'est parmi ces dernières que l'on rencontre le plus grand nombre qui ne bénéficient encore à l'heure actuelle que de la part de 1962.

En 1968, les compléments accordés aux communes se répartissaient ainsi :

première catégorie :	2 communes	8 881 000
deuxième catégorie :	7 communes	4 396 000
troisième catégorie :	23 communes	5 942 000
quatrième catégorie :	402 communes	30 685 000
Totaux	434 communes	49 904 000

Un des moyens de remédier à cette anomalie consiste à modifier la manière d'opérer les attributions du Fonds de compensation fiscale. Pour ce faire, nous proposons d'abord de scinder le Fonds de manière à alimenter chacune des tranches en fonction de la population appartenant à ce groupe.

D'autre part, il est évident que le législateur de 1964 en créant ce Fonds particulier a entendu le soustraire d'une certaine manière aux règles régissant le Fonds B proprement dit.

Dès lors, il paraît également indispensable de faire en sorte qu'il ne soit plus permis de comparer les recettes d'une commune de 10 500 habitants avec celles d'une commune de 50 000 habitants et plus, pour calculer la moyenne de la première catégorie, sous prétexte que le Fonds B ne compte que 4 catégories. Rien n'empêche de multiplier le nombre des catégories.

Dans la première catégorie, il y a 191 communes autres que les grandes villes d'après le relevé du chiffre de la population du Royaume au 31 décembre 1968 qui peuvent être ventilées comme suit :

de 10 000 à 19 999 habitants : 122;
de 20 000 à 49 999 habitants : 55;
de 50 000 habitants et plus : 14.

Comme il importe d'avoir un nombre assez élevé de communes pour calculer une moyenne, il semble normal de grouper les communes de 20 000 habitants et plus, soit 69 communes et de les séparer des communes de 10 000 à 19 999 habitants avec lesquelles aucune comparaison n'est valable en raison des bases de répartition actuellement utilisées à savoir : les revenus cadastraux et l'impôt communal frappant les revenus des personnes physiques.

Pour 1970, le Fonds de compensation fiscale qui s'élève à 807 700 000 F serait réparti d'après le relevé officiel de la population au 31 décembre 1968, derniers chiffres publiés par l'Institut national de statistique :

	Population	%	Sommes
Première catégorie :			
20 000 hab. et plus :	2 646 222	29,64	239 402 000
Deuxième catégorie :			
10 000 à 19 999 hab. :	1 616 763	18,11	146 274 000
Troisième catégorie :			
5 000 à 9 999 hab. :	1 691 031	18,94	152 978 000
Quatrième catégorie :			
2 500 à 4 999 hab. :	1 391 774	15,59	125 921 000
Cinquième catégorie :			
moins de 2 500 hab. :	1 581 673	17,72	143 125 000
Totaux	8 927 463	100 %	807 700 000

minder dan 2 500 inwoners. Onder deze gemeenten nu wordt het grootste aantal aangetroffen dat tot nog toe maar het aandeel van 1962 ontvangt.

De in 1968 aan de gemeenten toegekende complementen zijn als volgt verdeeld :

eerste categorie :	2 gemeenten	8 881 000
tweede categorie :	7 gemeenten	4 396 000
derde categorie :	23 gemeenten	5 942 000
vierde categorie :	402 gemeenten	30 685 000
Totaal	434 gemeenten	49 904 000

Een van de middelen om die anomalie te verhelpen, bestaat erin de bevoegdheden van het Fiscaal Vereveningsfonds anders in te richten. Daartoe stellen wij vooreerst voor het Fonds zodanig te splitsen dat elke tranche ervan gestijfd wordt in verhouding tot de tot die groep behorende bevolking.

Anderzijds is het duidelijk dat de wetgevende macht, toen zij dit speciaal Fonds oprichtte, het enigszins heeft willen onttrekken aan de regels die gelden voor het eigenlijke B Fonds.

Derhalve lijkt het eveneens noodzakelijk zo te werk te gaan dat het niet meer toegelaten zal zijn de ontvangsten van een gemeente met 10 500 inwoners te vergelijken met die van een gemeente met 50 000 en meer inwoners, om het gemiddelde te berekenen van de eerste categorie, onder voorwendsel dat het B Fonds slechts 4 categorieën telt. Er bestaat geen bezwaar tegen dat het aantal categorieën opgevoerd wordt.

Volgens het bevolkingscijfer van het Rijk op 31 december 1968 omvat de eerste categorie — benevens de grote steden — 191 gemeenten die als volgt verdeeld kunnen worden :

van 10 000 tot 19 999 inwoners : 122;
van 20 000 tot 49 999 inwoners : 55;
50 000 en meer inwoners : 14.

Daar men een tamelijk hoog aantal gemeenten moet hebben om een gemiddelde te kunnen berekenen, is het normaal de gemeenten met 20 000 en meer inwoners, d.i. 69 gemeenten, te groeperen en ze te scheiden van de gemeenten met 10 000 tot 19 999 inwoners; de vergelijking met deze laatste gaat niet op, gelet op de omslagbasis die thans toegepast wordt, d.i. het kadastraal inkomen en de gemeentelijke belasting op de inkomsten.

Over 1970 zou het Fiscaal Vereveningsfonds dat 807 000 000 F bedraagt, volgens het officieel bevolkingscijfer op 31 december 1968 — d.i. het laatste cijfer gepubliceerd door het Nationaal Instituut voor de Statistiek — als volgt verdeeld worden :

	Bevolking	%	Bedrag
Eerste klasse :			
20 000 inw. en meer :	2 646 222	29,64	239 402 000
Tweede klasse :			
10 000 tot 19 999 inw. :	1 616 763	18,11	146 274 000
Derde klasse :			
5 000 tot 9 999 inw. :	1 691 031	18,94	152 978 000
Vierde klasse :			
2 500 tot 4 999 inw. :	1 391 774	15,59	125 921 000
Vijfde klasse :			
minder dan 2 500 inw. :	1 581 673	17,72	143 125 000
Totaal	8 927 463	100 %	807 700 000

Cette méthode permettra à chaque groupe de communes de recevoir la part à laquelle elle peut normalement prétendre et assurera un meilleur équilibre dans la répartition du Fonds des communes.

Dank zij die methode zal elke groep van gemeenten het aandeel ontvangen waarop zij normaal aanspraak kan maken en zal het Gemeentefonds op een evenwichtiger wijze verdeeld worden.

C. CORNET D'ELZIUS.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

L'article 9, 4^e de la loi du 16 mars 1964 relative au Fonds des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

4^e) pour les communes de quatrième catégorie :

a) le nombre d'habitations destinées au logement au 31 décembre de l'avant-dernière année antérieure à la période biennale;

b) la superficie des chemins communaux pourvus d'un empierrement ordinaire ou d'un revêtement dur, au 31 décembre de la dernière année antérieure à la période biennale;

c) le revenu cadastral soumis au précompte immobilier pour la dernière année antérieure à la période biennale;

d) la superficie de la commune exprimée en ha au 31 décembre de la dernière année antérieure à la période biennale.

Les communes dont la population est inférieure à 500 habitants et celles dont la population dépasse 499 habitants sans atteindre 1 000 habitants sont censées compter respectivement 500 et 1 000 habitants.

La quote-part attribuée à ces communes ne peut être inférieure à 1 800 F par habitant fictif pour les communes de moins de 500 habitants et à 1 150 F par habitant fictif pour les communes de 500 à 999 habitants.

A partir de 1971, ces minima seront affectés d'un même pourcentage de variation que la dotation du Fonds B du Fonds des communes.

Ces attributions se font sans préjudice de l'application éventuelle des dispositions de l'article 29.

Les sommes nécessaires pour atteindre les quotas visés ci-avant sont prélevées sur le montant du Fonds d'aide institué par l'article 13.

Art. 2.

L'article 12 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

Art. 12. — Le Fonds de compensation fiscale assure un complément de recettes aux communes dont le potentiel fiscal est proportionnellement inférieur à la moyenne de la catégorie dans laquelle ces communes sont classées par le présent article :

première catégorie : 20 000 habitants et plus;
deuxième catégorie : 10 000 habitants à 19 999 habitants;
troisième catégorie : 5 000 habitants à 9 999 habitants;
quatrième catégorie : 2 500 habitants à 4 999 habitants;
cinquième catégorie : moins de 2 500 habitants.

WETSVOORSTEL

Artikel 1.

Artikel 9, 4^e, van de wet van 16 maart 1964 betreffende het Gemeentefonds wordt door de volgende bepalingen vervangen :

4^e) voor gemeenten van de vierde klasse :

a) het aantal woongelegenheden op 31 december van het voorlaatste jaar vóór de tweejarige periode;

b) de oppervlakte van de gemeentewegen met gewone steenslag of met een harde wegbedekking op 31 december van het laatste jaar vóór de tweejarige periode;

c) het kadastraal inkomen dat voor het laatste jaar vóór de tweejarige periode onder de onroerende voorheffing viel;

d) de oppervlakte van de gemeente, uitgedrukt in ha, op 31 december van het laatste jaar vóór de tweejarige periode.

De gemeenten met minder dan 500 inwoners en die met meer dan 499 maar minder dan 1 000 inwoners worden geacht 500, resp. 1 000 inwoners te tellen.

Het aandeel dat aan die gemeenten toegekend wordt, mag niet lager zijn dan 1 800 F per fictieve inwoner voor de gemeenten met minder dan 500 inwoners, en dan 1 150 F per fictieve inwoner voor de gemeenten met 500 t/m 999 inwoners.

Vanaf 1971 zal op deze minima het wisselende percentage toegepast worden dat geldt voor de dotatie van het B Fonds van het Gemeentefonds.

Deze toelagen worden verleend onverminderd de eventuele toepassing van het bepaalde in artikel 29.

De bedragen die nodig zijn om de hierboven bedoelde quota te bereiken, worden afgenomen van het bedrag dat toegekend is aan het in artikel 13 bedoelde Hulpfonds.

Art. 2.

Artikel 12 van dezelfde wet wordt door de volgende bepalingen vervangen :

Art. 12. — Het Fiscaal Vereveringsfonds bezorgt aanvullende inkomsten aan gemeenten waarvan het belastingsvermogen verhoudingsgewijs lager ligt dan het gemiddelde van de klasse waarbij ze door dit artikel zijn ingedeeld :

eerste klasse : 20 000 en meer inwoners;
tweede klasse : 10 000 inwoners tot 19 999 inwoners;
derde klasse : 5 000 inwoners tot 9 999 inwoners;
vierde klasse : 2 500 inwoners tot 4 999 inwoners;
vijfde klasse : minder dan 2 500 inwoners.

Chacune des catégories se voit attribuer annuellement une part proportionnelle à la population qu'elle regroupe d'après le relevé officiel du chiffre de la population du Royaume au 31 décembre de l'avant-dernière année antérieure à l'année considérée.

Le Fonds de compensation fiscale est réparti par le Ministre de l'Intérieur qui arrête annuellement, après avis du conseil d'administration du Fonds des communes, les conditions auxquelles sera subordonnée la participation des communes à la répartition, notamment un effort fiscal minimum, et les règles selon lesquelles la répartition s'effectuera.

Art. 3.

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1970.

18 mars 1970.

Elke klasse ontvangt jaarlijks een deel dat in verhouding staat tot haar gezamenlijke bevolking volgens de officiële opgave van de bevolkingscijfers van het Rijk op 31 december van het voorlaatste jaar vóór het jaar van de toekenning.

Het Fiscaal Vereveningsfonds wordt omgeslagen door de Minister van Binnenlandse Zaken die ieder jaar, na advies van de raad van beheer van het Gemeentefonds, bepaalt onder welke voorwaarden, onder meer een minimale belastinginspanning, de gemeenten deel kunnen hebben in de omslag en volgens welke regelen die omslag geschiedt.

Art. 3.

Deze wet treedt op 1 januari 1970 in werking.

18 maart 1970.

C. CORNET D'ELZIUS,
F. MASSART,
E. LACROIX,
B. PHILIPPART,
Ch. NOTHOMB,
P. DE KEERSMAEKER.
