

(N° 17)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 2 DÉCEMBRE 1924.

PROJET DE LOI CONCERNANT LA FISCALITÉ PROVINCIALE ET COMMUNALE (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (2), PAR M. BRUSSELMANS.

MESSIEURS,

Le projet de loi qui nous est présenté et qui tend à améliorer nos finances provinciales et communales ne modifie pas essentiellement le régime actuel. Il donne aux provinces et aux communes de nouvelles ressources de quatre façons différentes :

- 1° En diminuant le prélèvement fait par l'État sur les revenus provinciaux et communaux en remboursement des frais de perception et en attribuant aux provinces et aux communes une part des intérêts moratoires (art. 1 et 2) ;
- 2° En modifiant la répartition des parts fixées du produit des taxes mobilières et professionnelles attribuées aux provinces et aux communes (art. 3) ;
- 3° En permettant aux provinces et aux communes d'établir de nouveaux additionnels (art. 4, §§ 1, 2 et 3, art. 5), ou des taxes similaires (art. 4, § 3, 2°) ;
- 4° En permettant aux communes d'établir une taxe de voirie (art. 4, § 3, 1°).

Votre Commission regrette de ne pas avoir eu l'occasion de discuter de façon plus longue et plus approfondie toutes les questions relatives à la fiscalité communale et provinciale. Elle tient à marquer qu'elle ne considère le projet de loi qui vous est soumis que comme un nouveau palier, un second pas vers le régime normal.

Elle estime qu'il importe qu'on étudie dès maintenant les modalités de ce régime.

Il n'y a pas de doute qu'on ne s'éloigne de plus en plus des conceptions

(1) Projet de loi, n° 423 (1923-1924).

(2) La Section centrale, présidée par M. BERTRAND, était composée de MM. DE WOUTERS-D'OPLINTER, BRUSSELMANS, VAN BELLE, HOUSIAUX, VANDEN EYNDE et GOLENVAUX.

dominantes des lois successives d'impôt sur le revenu, en matière de fiscalité provinciale et communale.

Ces lois ont donné lieu tout d'abord à de graves mécomptes quant à leurs résultats financiers. Le produit de l'impôt financier étant resté en deça des évaluations budgétaires de 330 millions en 1920, de 116 millions en 1921, la part escomptée par les communes auxquelles on avait promis l'âge d'or, s'en trouva singulièrement diminuée.

Les communes regrettèrent bientôt d'avoir perdu leur liberté fiscale ou plutôt leur liberté budgétaire. Peu à peu on dut leur accorder le droit de voter des centimes additionnels et des parts toujours plus grandes dans le principal de l'impôt sur le revenu.

Les dépenses imposées aux pouvoirs locaux croissant cependant d'exercice en exercice, un nouvel effort parut nécessaire. Nous en vîmes ainsi au projet soumis à vos délibérations. Il marque un timide retour vers le système d'avant-guerre.

Il nous faudra faire plus tard un effort de plus pour rentrer dans la vérité constitutionnelle en nous conformer d'ailleurs aux données de la science financière.

La Commission estime que l'État devra se borner dans l'avenir à percevoir pour son compte les impôts n'ayant pas une assiette locale permettant une bonne répartition tels que la supertaxe et la taxe mobilière retenues à la source.

Pour les sources d'impôts ayant une base locale nettement déterminée (telle la contribution foncière), la Commission exprime le vœu que l'État se borne à les taxer d'un taux modéré de façon à bien établir des bases d'impositions sur lesquelles les pouvoirs locaux exerceraient plus largement leur pouvoir de taxation.

Ce système présente un double avantage.

Les provinces et communes jouiraient ainsi d'une plus grande liberté financière. L'État ne percevrait plus à leur place des impôts dont elles peuvent ne pas avoir besoin. Il n'y aurait plus lieu à répartition des parts abandonnées par l'État, opération toujours délicate, parfois impossible.

On se convaincra du caractère purement empirique et des résultats souvent très contestables de ces répartitions en relisant certaines lois fiscales d'après-guerre. (Loi du 16 juillet 1922, article 1; arrêté royal du 28 août 1922; loi du 19 juillet 1922, article 3; loi du 28 mars 1923, article 12.)

D'autre part, le contribuable se rendrait mieux compte des charges que lui imposent respectivement l'État, la province et la commune. Ce contrôle est impossible à ce moment. La Commission exprime d'ailleurs formellement le vœu de voir, dès à présent, prendre des mesures afin que les billets de taxation indiquent d'une façon aussi nette que possible les parts d'impôts revenant à chaque pouvoir.

* * *

Les dispositions du projet de loi ont été admises à l'unanimité, sauf l'article 3, qui a été amendé.

A l'article 4, § 4, un membre a fait des réserves formelles quant à l'application de la règle de la proportionnalité à la taxe spéciale prévue à l'article 4, § 3, 2°.

* * *

A l'article 3, la Commission a cru bon de proposer un amendement.

Cet amendement ne change en rien la situation financière respective de l'État, des provinces et des communes.

Il ne touche pas aux parts d'impôt attribués aux provinces. Il modifie simplement les modalités d'attribution aux communes des quelque 30 à 35 millions de nouvelles ressources que leur accorde ce projet.

Le tableau suivant donne une idée précise des résultats financiers de la répartition proposée, ainsi que de la portée des amendements de la Commission :

	Système en vigueur.		Système du projet de loi.	
	Provinces.	Communes.	Provinces.	Communes.
Contribution foncière .	20 ⁽¹⁾	80	20	80
Taxe mobilière . . .	20	20	21	58
Taxe professionnelle . .	39,5	39,5	15,8	31,6
Taxe professionnelle (retenue à la source) . .	33	31,3 ⁽²⁾	33	33,3 ⁽²⁾

Résultats financiers.

État . . . — 7,4 millions.

Provinces . . — 22 millions.

Communes . + 30,1 millions. (Perte de 7,9 millions à la taxe professionnelle.

Gain de 38 millions à la taxe mobilière).

Les modifications proposées par la Commission établiront comme suit la situation des communes :

	Système du projet de loi.	Système de la Commission.
Contribution foncière .	—	+ 20
Taxe mobilière . . .	+ 38	+ 20
Taxe professionnelle . .	— 7,9	— 7,9
	<u>+ 30,1</u>	<u>+ 32,1</u>

Cet amendement est le fruit d'une transaction. Il se justifie par d'excellents arguments,

Comme on le voit, il ne fait que reporter sur deux bases d'impôts les concessions que le système du projet de loi ne reportait que sur l'une d'elles.

(1) En millions de francs.

(2) Versés au Fonds des communes.

La contribution foncière se prête en effet bien mieux que la taxe mobilière à une répartition équitable.

En effet, la contribution foncière a, à l'encontre de la taxe mobilière, une assiette locale. Voici un établissement de banque, une puissante société d'assurance. De quel droit la commune, siège de l'établissement en question, percevrait-elle la part de la taxe mobilière de ces sociétés. Les capitaux mis en œuvre par ces établissements leur viennent de tous les pays. Les bénéfices qu'elle impose aux communes du siège social sont relativement minimes et d'ailleurs, amplement compensées par les parts de contribution foncière, des taxes de façade, de voirie, etc.

Voici encore des industries occupant un grand nombre d'ouvriers. Il est de notoriété qu'une très grande partie des ouvriers n'habitent pas la commune, siège de l'usine où ils travaillent. Ils n'habitent même pas les communes limitrophes. Et pourtant c'est leur commune d'origine qui supportera les lourdes charges en matière scolaire, en matière de pensions, de voirie, de bienfaisance publique que comporte l'existence d'une nombreuse population ouvrière.

La taxe mobilière n'étant pas un impôt localisé, se prête malaisément à la répartition. L'arrêté royal du 28 août 1922 a tenté de faire cette répartition. Il est loin d'avoir satisfait. Il continuera cependant à servir de bases aux répartitions ultérieures.

D'ailleurs, sans l'amendement présenté par la Commission le projet de loi destiné à améliorer les finances communales aurait eu comme résultat assez paradoxal de diminuer la part de la majorité des communes belges tout en augmentant considérablement celle de certaines grosses agglomérations.

Les éléments statistiques fournis par l'Exposé des motifs permettent aisément d'en faire le calcul.

Les communes du Brabant gagneraient de la sorte 49 % de leur part actuelle, les communes de la Flandre Occidentale 16 % ! — Ce qui ne veut pas dire que chaque commune verrait son budget majoré d'autant. L'augmentation n'irait qu'à quelques centres. En effet, le système du projet de loi retire aux communes une part de la taxe professionnelle. — Tous les budgets communaux du pays subissent de ce chef une certaine réduction.

Il donne en compensation une grosse part de la taxe mobilière, mais cette part n'allant qu'à quelques grosses communes, siège de sociétés anonymes importantes ou aux communes limitrophes, il est évident que dans ce système la plupart des communes perdraient au change.

Il est vrai que le projet de loi permet de lever de nouvelles tranches de centimes additionnels. Il semble à peine nécessaire de marquer qu'il existe pourtant une différence entre donner aux communes une part dans un impôt établi ou les autoriser à lever des impôts supplémentaires sur leurs contribuables. Ces considérations ont décidé votre section à amender le projet.

Sauf cet amendement l'ensemble du projet a été voté à l'unanimité.

Le Rapporteur,
F. BRUSSELMANS.

Le Président,
BERTRAND.

**Amendements proposés
par la Section centrale.**

ART. 3.

Modifier comme suit l'article 3, § 2 du projet de loi :

« Il est attribué aux communes *un quart* de la taxe visée au litt. *a* du § 1^{er} et deux dixièmes des impôts spécifiés aux litt. *b* et *c*. »

ART. 3^{bis} (nouveau).

L'article 80 des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus est modifié comme suit :

« ART. 80. — Un dixième du produit de la contribution foncière est attribué aux provinces et cinq dixièmes aux communes où les biens imposables sont situés. »

**Amendementen voorgesteld door
de Middenafdeeling.**

ART. 3.

Artikel 3, § 2 van het wetsontwerp wordt gewijzigd als volgt :

« Aan de gemeenten worden toegekend *één vierde* van de onder litt. *a* van § 1 bedoelde belasting en twee tienden van de onder litt. *b* en *c* nader vermelde heffingen. »

ART. 3^{bis} (nieuw).

Artikel 80 der samengeordende wetten betreffende de belastingen op het inkomen wordt gewijzigd als volgt :

« ART. 80. — Een tiende van de opbrengst der grondbelasting wordt aan de provinciën toegekend en vijf tienden aan de gemeenten, waar de belastbare goederen gelegen zijn. »

(6)

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADELING VAN 2 DECEMBER 1924.

Wetsontwerp betreffende het provinciaal en gemeentelijk belastingwezen ⁽¹⁾.

VERSLAG

NAMENS DE MIDDENAFDEELING ⁽²⁾ UITGEBRACHT DOOR DEN
HEER BRUSSELMANS.

MIJNE HEEREN,

Het ons voorgelegde wetsontwerp, er toe strekkende onze gemeentelijke en provinciale financiën te verbeteren, brengt geene hoofdzakelijke wijziging aan het bestaande regime. Het verleent aan de provinciën en aan de gemeenten nieuwe inkomsten op vier verschillende wijzen :

1° Met vermindering van de afhouding door den Staat op de provinciale en gemeentelijke inkomsten tot terugbetaling van de inningskosten er met aan de provinciën en aan de gemeenten een gedeelte der interesten wegens vertoef toe te kennen (art. 1 en 2);

2° Met wijziging van de verdeeling der vaste gedeelten van de opbrengst der belasting op roerende zaken en der bedrijfsbelasting toegekend aan de provinciën en aan de gemeenten (art. 3);

3° Met aan de provinciën en aan de gemeenten toe te laten nieuwe opcentiemen te heffen (art. 4, §§ 1, 2 en 3, art. 5), ofwel heffingen van gelijke waarde (art. 4, § 3, 2°);

4° Met de gemeenten toe te laten eene belasting te heffen op de wegen (art. 4, § 3, 1°).

* * *

Uwe Commissie betreurt niet de gelegenheid gehad te hebben al de vraagpunten, het provinciaal en gemeentelijk belastingwezen betreffende, langer en grondiger te hebben kunnen bespreken. Zij houdt er aan te doen bemerken dat

(1) Wetsontwerp, n° 423 (1923-1924).

(2) De *Middenafdeeling*, voorgezeten door den heer BERTRAND, bestond uit de heeren DE WOUTERS D'OPLINTER, BRUSSELMANS, VAN BELLE, HOUSIAUX, VANDEN EYNDE en GOLENTAUX.

zij het u onderworpen wetsontwerp slechts beschouwt als een nieuwe stap, een tweede, naar de normale regeling toe.

Zij is van gevoelen dat men van nu af aan de modaliteiten van deze regeling bestudeere.

Er is geen twijfel aan, dat men zich meer en meer verwijdt van de opvattingen die de achtereenvolgende wetten op de inkomstenbelastingen overheerschen, voor wat het provinciaal of gemeentelijk belastingwezen betreft.

Deze wetten hebben vooreerst aanleiding gegeven tot erge misrekeningen omtrent hunne financieele uitslagen. Daar de opbrengst van de grondbelasting in 1920, 330 miljoen en in 1921, 116 miljoen minder bedroeg dan de begrootingsramingen, zoo was het aandeel, verwacht door de gemeenten, waaraan men gouden bergen had beloofd, op zonderlinge wijze gekrompen.

De gemeenten betreurden weldra hunne fiskale vrijheid of liever hunne begrootingsvrijheid te hebben verloren. Langzamerhand, moest men haar het recht schenken opcentiemen en immer grootere aandeelen te stemmen in het hoofdbedrag van de inkomstenbelasting.

De uitgaven opgelegd aan de plaatselijke machten stegen echter van dienstjaar tot dienstjaar, zoodat een nieuwe inspanning scheen noodig te zijn. Zoo kwamen wij tot het onderhavige ontwerp. Het teekent een schuchteren terugkeer naar het vooroorlogsch stelsel.

Later zullen we nog een nieuwe inspanning moeten doen om in de grondwettelijke waarheid terug te keeren en ons overigens te voegen naar de gegevens van de financieele wetenschap.

De Commissie is van oordeel dat de Staat zich voortaan zal moeten beperken om voor zijne rekening de belastingen te innen die geen plaatselijken omslag bezitten voor een goede verdeling, zooals de supertaxe en de belasting op roerende zaken bij de uitbetaling afgehouden.

Voor de belastingbronnen, die een zuiver bepaalde plaatselijke basis hebben, zooals de grondbelasting, uit de Commissie den wensch dat de Staat er zich bij beperke dezelve op gematigde wijze te belasten, zoodat duidelijk worden aangegeven de belastingsgronden waarop de plaatselijke machten op ruimere wijze hun heffingsvermogen zouden uitoefenen.

Dit stelsel biedt een tweevoudig voordeel.

Op financieel gebied zouden de provinciën en de gemeenten meer vrijheid hebben. De Staat zou niet in hare plaats belastingen innen die zij mogelijk niet noodig hebben. Daar zou geene verdeling meer moeten gemaakt worden van de aandeelen door den Staat afgestaan, wat altijd eene delicate, soms onmogelijke verrichting is.

Men zal overtuigd wezen van het louter empirisch karakter en de dikwijls zeer betwistbare uitslagen van deze verdeling wanneer men sommige na-oorlogsche fiskale wetten herleest. (De wet van 16 Juli 1922, artikel 1; het Koninklijk besluit van 28 Augustus 1922; de wet van 19 Juli 1922, artikel 3; de wet van 28 Maart 1923, artikel 12.)

Anderzijds, zou de belastingbetaler zich beter rekenschap geven van de lasten die onderscheidenlijk de Staat, de provincie en de gemeente hem opleggen. Op

dit oogenblik is die contrôle onmogelijk. De Commissie uit ten andere met nadruk den wensch, dat er van nu af aan maatregelen zouden getroffen worden om op de belastingbrieven zoo duidelijk mogelijk de aandeelen van de belastingen, die aan elke macht toekomen, aan te duiden.

* * *

De bepalingen van het wetsontwerp werden eenparig aangenomen, behalve artikel 3, dat werd gewijzigd.

Bij artikel 4, § 4, bracht een lid met nadruk bedenkingen uit wat betreft de toepassing van den regel der evenredigheid van de bijzondere heffing voorzien bij artikel 4, § 3, 2^o.

* * *

Bij artikel 3 oordeelde de Commissie het gewenscht een amendement voor te stellen.

Dit amendement verandert in geenen deele den financieelen toestand respectievelijk van Staat, provincie of gemeente.

Het raakt niet aan het gedeelte van de belasting toegekend aan de provinciën. Het wijzigt eenvoudig de modaliteiten van toekenning aan de gemeenten van zoo wat 30 tot 35 miljoen nieuwe geldmiddelen die het ontwerp haar toekent.

Navolgende tabel geeft eene nauwkeurige voorstelling van de financieele uitslagen der voorgestelde verdeling, evenals van de draagkracht der amendementen van de Commissie :

	Bestaande stelsel.		Stelsel van het wetsontwerp.	
	Provinciën.	Gemeenten.	Provinciën.	Gemeenten.
Grondbelasting	20 ⁽¹⁾	80	20	80
Belasting op roerende zaken	20	20	21	58
Bedrijfsbelasting	39,5	39,5	15,8	31,6
Bedrijfsbelasting (afgehouden bij de uitbetaling)	33	31,3 ⁽²⁾	33	33,3 ⁽²⁾

Financieele uitslagen.

Staat . . . — 7,4 miljoen.

Provinciën . . — 22 miljoen.

Gemeenten . . + 30,1 miljoen. (Verlies van 7,9 miljoen op de bedrijfsbelasting).
(Winst van 38 miljoen op de belasting op roerende zaken).

(1) In miljoenen frank.

(2) Gestort in het Fonds der Gemeenten.

Door de wijzigingen, door de Commissie voorgesteld, wordt de toestand van de gemeenten als volgt :

	Stelsel van het Wetsontwerp.	Stelsel van de Commissie.
Grondbelasting	—	+ 20
Belasting op roerende zaken .	+ 38	+ 20
Bedrijfsbelasting.	— 7,9	— 7,9
	+ 30,1	+ 32,1

Dit amendement is de vrucht eener minnelijke schikking. Het steunt op uitstekende beweeggronden.

Zooals men zien kan, brengt het eenvoudig op twee belastinggrondslagen de toegevingen die het stelsel van het wetsontwerp slechts op een van deze bracht.

De grondbelasting is inderdaad veel beter geschikt dan de belasting op roerende zaken voor een billijken omslag.

Immers, in strijd met de belasting op roerende zaken, heeft de grondbelasting een plaatselijken omslag. Nemen wij, b. v., eene bankinrichting, eene machtige verzekeringsmaatschappij. Met welke recht zou de gemeente, zetel van de inrichting waarvan sprake, een aandeel vragen in de belasting op de roerende zaken dezer maatschappijen. De door deze inrichtingen belegde kapitalen komen uit alle landen. De lasten welke de maatschappij oplegt aan de gemeenten waar de zetel is gelegen, zijn betrekkelijk gering en overigens ten overvloede vergoed door de aandeelen in de grondbelasting, de gevel- en wegenbelasting, enz.

Nemen wij verder nijverheidsbebrijven die een aanzienlijk getal werklieden bezighouden. Het is een overbekend feit, dat vele dezer werklieden de gemeente, waar de fabriek haar zetel heeft, niet bewonen. Soms zelfs wonen zij niet in de belendende gemeenten. En toch is het de gemeente, waar de arbeiders wonen, die de zware lasten dragen zal in zake schoolinrichtingen, pensioenen, wegen, openbare weldadigheid, welke het gevolg zijn van eene talrijke arbeidersbevolking.

En vermits de belasting op roerende zaken geene gelokaliseerde belasting is, is zij weinig voor de verdeeling geschikt. Men heeft getracht deze verdeeling vast te leggen door middel van het Koninklijk besluit van 28 Augustus 1922, zonder echter daarin te slagen; niettemin zal dit Koninklijk besluit tot gronslag blijven dienen voor de komende verdeelingen.

Overigens, zonder het amendement, uitgaande van de Commissie, zou het wetsontwerp, dat bestemd was om de gemeentefinanciën te verbeteren, het aandeel van het meerendeel der Belgische gemeenten verminderen, terwijl het aandeel van sommige volkrijke gemeenten aanzienlijk verhoogde.

Naar de statistieken der Memorie van Toelichting, kunnen wij daarvan gemakkelijk de berekening opmaken.

De Brabantsche gemeenten zouden 49 t. h. van hun aandeel winnen, de West-vlaamsche gemeenten 16 t. h. ! — Dat beteekent echter niet, dat de begroting van elke gemeente met dit *quantum* zou verhoogden. De verhooging zou slechts aan zenkele entra ten goede komen. Immers, door het wetsontwerp wordt aan

de gemeenten een deel der bedrijfsbelasting onttrokken. — Uit dien hoofde wordt de begrooting van elke gemeente eenigerwijs verminderd.

Ter vergoeding daarvan, geeft het ontwerp een aanzienlijk deel van de belasting op roerende zaken; doch, vermits dit deel slechts ten goede komt aan enkele aanzienlijke gemeenten, waar de groote naamlooze vennootschappen hun zetel hebben, of aan de belendende gemeenten, moeten meestal de gemeenten natuurlijk bij deze regeling verliezen.

Weliswaar laat het ontwerp toe nieuwe opcentiemen te heffen. Het zal wel overbodig zijn aan te merken, dat het toch feitelijk niet op hetzelfde neerkomt: ofwel aan de gemeenten een deel toe te kennen van de geheven belasting ofwel de gemeenten te machtigen bijkomende belastingen te heffen. Wegens deze beschouwingen, heeft uwe afdeeling het ontwerp gewijzigd.

Dit amendement daargelaten, werd het overige van het ontwerp eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,
J. BRUSSELMANS.

De Voorzitter,
L. BERTRAND.

**Amendements proposés
par la Section centrale.**

ART. 3.

Modifier comme suit l'article 3, § 2 du projet de loi :

« Il est attribué aux communes *un quart* de la taxe visée au litt. *a* du § 1^{er} et deux dixièmes des impôts spécifiés aux litt. *b* et *c*. »

ART. 3^{bis} (nouveau).

L'article 80 des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus est modifié comme suit :

« ART. 80. — Un dixième du produit de la contribution foncière est attribué aux provinces et cinq dixièmes aux communes où les biens imposables sont situés. »

**Amendementen voorgesteld door
de Middenafdeeling.**

ART. 3.

Artikel 3, § 2 van het wetsontwerp wordt gewijzigd als volgt :

« Aan de gemeenten worden toegekend *één vierde* van de onder litt. *a* van § 1 bedoelde belasting en twee tienden van de onder litt. *b* en *c* nader vermelde heffingen. »

ART. 3^{bis} (nieuw).

Artikel 80 der samengeordende wetten betreffende de belastingen op het inkomen wordt gewijzigd als volgt :

« ART. 80. — Een tiende van de opbrengst der grondbelasting wordt aan de provinciën toegekend en vijf tienden aan de gemeenten, waar de belastbare goederen gelegen zijn. »