

Kamer der Volksvertegenwoordigers

Chambre des Représentants

17 JULI 1953.

17 JUILLET 1953.

WETSVOORSTEL

betreffende de gemeentelijke financies.

PROPOSITION DE LOI

concernant les finances communales.

TOELICHTING

DEVELOPPEMENTS

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

MESDAMES, MESSIEURS,

Op zijn jongste congres te Verviers heeft de Bond der Steden en Gemeenten, na de toestand der gemeentelijke financiën te hebben onderzocht, besloten dat het gemeentefonds met 10 % moest verhoogd worden.

Zonder de argumenten die tot die conclusie hebben geleid één voor één te onderzoeken, zeggen wij van meet af aan dat wij die weg niet willen opgaan.

De reden daarvoor is zeer eenvoudig: wij menen dat het systeem bij de wet van 24 December 1948 ingevoerd fundamenteel slecht is omdat het een interdependentie heeft ingevoerd tussen de inkomsten van de ene gemeente en de uitgaven van andere gemeenten; omdat het in feite tot uitgaven stimuleert en aldus *fine finaliter* tot een verarming van alle gemeenten leidt; omdat het nooit mogelijk zal zijn objectieve criteria te vinden tot verdeling van een bepaalde dotatie, en tenslotte omdat de gemeentelijke autonomie hierbij op de lange duur moet ten gronde gaan aangezien een te aanzienlijk deel van de gemeentelijke inkomsten — en dus uitgaven — aan de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke beheerders zullen ontsnappen.

Anderzijds stellen we vast dat de meeste klachten der gemeentebeheerders hierop neerkomen: de Staat legt ons al maar door nieuwe lasten op, het is dus maar redelijk dat hij ons daarvoor zou vergoeden.

Dit principe is gezond en het brengt ons tot het kort uiteenzetten van onze opvattingen over een gezonde financiële ordening.

Iedereen verklaart zich voorstander van een zo groot mogelijke gemeentelijke autonomie. Welnu administratieve autonomie postuleert financiële autonomie t.t.z. de vrijheid om zelf de belastingen vast te stellen.

Het is nu even duidelijk dat de gemeentelijke autonomie noodzakelijk beperkt is en ook de financiële autonomie zodanig moet geregeld worden dat ze enerzijds niet leidt tot een ongezonde belastingdruk en anderzijds een gemakkelijke en eenvoudige inning mogelijk maakt. Maar men moet om te beginnen die autonomie realistisch zien. Welnu zelfs een oppervlakkige ontleding van de toestand toont aan dat de gemeente heel wat taken vervult die met de

Lors de son dernier congrès, à Verviers, l'Union des Villes et des Communes, après avoir examiné la situation des finances communales, a adopté une résolution tendant à majorer de 10 % le fonds des communes.

Sans examiner séparément chacun des arguments qui ont abouti à cette conclusion, nous déclarons d'emblée que nous ne nous engagerons pas dans cette voie.

La raison est simple: nous estimons que le régime instauré par la loi du 24 décembre 1948 est fondamentalement mauvais, parce qu'il a créé l'interdépendance entre les recettes d'une commune et les dépenses d'autres communes; parce qu'en fait il incite aux dépenses, conduisant ainsi *fine finaliter* à l'appauvrissement de toutes les communes; parce qu'il ne sera jamais possible de trouver des critères objectifs en vue de la répartition d'une dotation déterminée; enfin, parce que, en fin de compte, l'autonomie communale sera réduite à néant, étant donné qu'une partie importante des recettes et parlant des dépenses communales échapperont à la responsabilité des administrateurs communaux.

D'autre part, nous constatons que la plupart des plaintes des administrateurs communaux se résument à ceci: l'État nous impose sans cesse des charges nouvelles. Il n'est qu'équitable qu'il nous les indemnise.

Ce principe est sain et nous amène à exposer brièvement nos conceptions en ce qui concerne une saine organisation financière.

Chacun se déclare partisan d'une autonomie communale aussi large que possible. Or, l'autonomie administrative postule l'autonomie financière, c'est-à-dire, la liberté de fixer soi-même les impôts.

Il est tout aussi évident que l'autonomie communale est nécessairement limitée et que l'autonomie financière doit être réglementée de telle manière qu'elle n'aboutisse pas à une charge fiscale malsaine d'une part, tout en permettant une perception simple et aisée, d'autre part. Mais, tout d'abord, il faut considérer cette autonomie d'une manière réaliste. Or, un examen, même superficiel, de la situation démontre que la commune remplit bien des missions qui

gemeente, als autonoom bestuur, niets of niet veel te zien hebben.

Een heel stel taken door de gemeente afgewerkt hebben een nationaal belang en zouden, wellicht logischer maar met minder gunstige gevolgen, aan het Rijksbestuur kunnen worden toevertrouwd. En hierbij moet men niet alleen denken aan grote zaken zoals de haven van Antwerpen of het Brussels politiekorps, maar aan dagelijkse opdrachten van elk gemeentebestuur: burgerlijke stand, militie, bevolking, politie, enz...

Welnu, het is niet logisch dat de gemeente door eigen middelen de uitgaven zou moeten bestrijden haar van hogerhand opgelegd. De lastgever zou de lasthebber moeten vergoeden voor de uitvoering van de opdracht.

Nu is het zeker onmogelijk juist af te wegen hoeveel procent van de tijd van elk gemeentelijk agent wordt besteed aan de uitoefening van Staats- of provinciale taken.

Maar één zaak staat naar onze mening vast: dat percentage is in alle gevallen zeer hoog en ongeveer even hoog.

Het komt ons dan ook voor dat de meest aangewezen manier waardoor het Rijk de gemeenten schadeloos kan stellen voor de functies in zijn naam uitgeoefend er in zou bestaan de wedden en lonen van het gemeentepersoneel te zijnen laste te nemen.

De ideale oplossing ware misschien dat die Rijkstoelage 100 % alle werkelijk uitbetaalde wedden en lonen zou dekken.

Wij hebben nochtans die oplossing niet verkozen en wel om drie redenen:

1° omdat dit onvermijdelijk moet leiden tot een rechtstreekse uitbetaling van die weddetoelagen door de Staat, wat ons niet wenselijk voorkomt en tot te veel administratieve rompslomp en ambtenarij zou voeren;

2° omdat het al te ingewikkeld zou worden het juist bedrag daarvan vast te stellen;

3° omdat de gemeenten er in die hypothese geen enkel belang zouden bij hebben hun personeelskader niet volledig te bezetten.

Wij stellen dan ook voor dat, per categorie gemeenten, een toelaatbaar kader zou worden vastgesteld; dat een berekening zou gemaakt worden van wat een dergelijk kader, gemiddeld, aan wedden en lonen kost; en dat de Staat dit bedrag als toelage zou storten aan de gemeenten, ongeacht of dit kader volzet is of niet, en ook zonder verhoging indien de gemeente meer personeel in dienst heeft dan toelaatbaar wordt geacht.

Inderdaad: onze formule sluit geen verplichting in zoveel personeel te werk te stellen als in het kader voorzien is, en ze verbiedt evenmin méér personeelsleden aan te werven.

Wie er minder gebruikt zal echter zijn spaarzaamheid beloond zien, en wie er, mits goedkeuring van de hogere overheid, méér tewerk stelt, zal die bijkomende uitgaven maar met andere middelen moeten bestrijden.

Die formule lijkt ons dus tevens rechtvaardig en eenvoudig.

We moeten er alleen aan toevoegen dat het van zelfsprekend is dat die weddetoelage regelmatig zou moeten aangepast worden aan de weddeverhogingen die door de Staat aan zijn eigen personeel worden toegestaan en tot nog toe steeds, bij omzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken, aan de gemeentebesturen worden opgelegd.

Gezien de gevestigde gebruiken ter zake, achten wij het niet nodig dit uitdrukkelijk in ons voorstel te voorzien.

Er zijn tenslotte nog een paar andere argumenten die ten gunste van een dergelijke regeling pleiten.

n'ont rien ou peu à voir avec la commune en tant qu'administration autonome.

De nombreuses missions exécutées par les communes présentent un intérêt national et il serait peut-être plus logique mais moins efficace de les confier à l'administration de l'Etat. Nous entendons par là non seulement des affaires importantes, comme le port d'Anvers ou le corps de Police de Bruxelles, mais des tâches quotidiennes de toute administration communale: état-civil, milice, population, police, etc.

Or, il n'est pas logique que la commune doive couvrir par ses propres ressources les dépenses qui lui sont imposées par l'Etat. Le mandant devrait indemniser le mandataire pour l'exécution de sa mission.

Il est, bien entendu, impossible de faire la part du temps consacré par chaque agent communal à des tâches de l'Etat ou des provinces.

Mais une chose, à notre avis, est certaine: c'est que ce pourcentage est dans tous les cas très élevé et presque aussi élevé.

Aussi nous semble-t-il que la façon la plus indiquée pour l'Etat de dédommager les communes pour les fonctions exercées en son nom serait de prendre à sa charge les rémunérations du personnel communal.

La solution idéale serait peut-être de faire couvrir par cette subvention de l'Etat l'entièreté des traitements et salaires réellement liquidés.

Toutefois, nous n'avons pas opté pour cette solution et cela pour les trois raisons suivantes:

1° parce qu'elle conduit fatalement à une liquidation directe de ces subsides-traitements par l'Etat, ce qui ne nous paraît pas souhaitable, et nous mènerait à un véritable gâchis administratif et à la bureaucratie;

2° parce qu'il serait trop difficile d'établir le montant exact de cette subvention;

3° parce que, dans cette hypothèse, les communes n'auraient plus aucun intérêt à ne pas remplir complètement les cadres de leur personnel.

En conséquence, nous proposons de fixer un cadre admissible par catégorie de communes; de calculer le coût moyen, en traitements et salaires, d'un tel cadre, l'Etat versant ce montant aux communes à titre de subvention, que le cadre soit complet ou non, et sans augmentation pour les communes dont le personnel en service dépasse le plafond jugé admissible.

En effet, notre formule n'implique pas l'obligation d'engager le nombre d'agents, prévu dans le cadre, pas plus qu'elle ne défend de recruter un personnel plus nombreux.

Mais les communes qui en occupent moins, verront leur esprit d'économie récompensé, tandis que celles qui, moyennant approbation de l'autorité supérieure, en occupent plus, n'auront qu'à couvrir par d'autres moyens ces dépenses supplémentaires.

Cette formule nous paraît à la fois juste et simple.

Il ne nous reste qu'à ajouter que ce subside-traitement devrait être adapté régulièrement aux augmentations de traitement, accordées par l'Etat à son propre personnel et qui, jusqu'à présent, sont imposées aux administrations communales par circulaire du Ministre de l'Intérieur.

Etant donné les usages établis, nous jugeons inutile de prévoir ceci expressément dans notre proposition.

Enfin, deux autres arguments militent encore en faveur d'une telle réglementation.

De post der wedden is er ene waarop niet veel speling bestaat. Het kader moet worden goedgekeurd, en minima en maxima worden van hogerhand vastgelegd. De gemeentelijke verantwoordelijkheid is hierbij dus miniem.

Anderzijds is het precies ook die post die aan geweldige schommelingen onderhevig is, zodanig dat telkens nieuwe middelen aan de gemeenten zouden moeten gegeven worden, op straf ze in financiële moeilijkheden te brengen, zoals thans het geval is.

Tenslotte zijn het vooral de openbare werken, de uitgaven voor eredienst, onderwijs, landbouw, volksgezondheid, enz. die door de bevolking kunnen geapprecieerd worden en die dan ook de verantwoordelijkheid der gemeentebeheerders oproepen.

Daarvan moet het kiezerskorps tenslotte weten dat het met hun centen gebeurt, zodat ze kunnen oordelen of er al te kwistig of al te zuinig met hun geld wordt omgesprongen.

* * *

Het is nu zonder meer duidelijk dat het leeuwenandeel der gemeenten op die manier heel wat minder zullen ontvangen dan zij thans putten uit het gemeentefonds.

Een aantal peilingen laat zelfs toe te besluiten dat heel wat gemeenten daardoor in onnoemelijke moeilijkheden zouden geraken.

Anderzijds herinneren wij er aan dat wij hierboven ons principieel voorstander verklaarden van een eigen taxatie. De heer Eerste-Minister en de heer Minister van Binnenlandse Zaken hebben zich trouwens herhaaldelijk in de zelfde zin uitgedrukt.

Daarom stellen wij voor de grondbelasting praktisch geheel over te laten aan de gemeenten. De eerder principiële belasting die wij ten voordele van het Rijk behouden moet alleen dienen om de staat schadeloos te stellen voor de schattings- en inningsoperaties.

Die belasting aan de gemeenten toewijzen lijkt ons volmaakt logisch. Inderdaad: de lasten voor wegen, verlichting, sanitaire uitrusting enz... staan nogal in vaste verhouding tot de oppervlakte en de kadastrale waarde van de gronden.

Om nochtans te voorkomen dat hier misbruiken zouden ontstaan door een te hoge eenzijdige belasting die alleen de eigenaars van onroerende goederen treft, en tevens om de fiscale autonomie tot essentiële zaken uit te breiden, voorzien we ook de mogelijkheid, en onder bepaalde omstandigheden de verplichting, een kleine belasting op het bedrijfsinkomen in te voeren.

Tegen die maatregel kan men opwerpen dat de belastingsvereenvoudiging — één der basisideeën van de regeling die in 1948 werd ingevoerd — teniet wordt gedaan.

Wij menen dat dit niet het geval is aangezien wij slechts de keuze laten tussen drie bedragen: een kwart procent, een halve procent of één procent. Voor de taxatiebureau's is dit geen technische complicatie en voor de controleur en ontvanger brengt het geen noemenswaardige moeilijkheden mede. — Ook de belastingsdruk wordt niet zodanig verschillend van gemeente tot gemeente dat het resultaat onbillijk zou mogen genoemd worden.

Door ons voorstel aan te nemen zal het Parlement het nijpend probleem der gemeentelijke financiën op redelijke, rechtvaardige en eenvoudige wijze oplossen en zal het de verantwoordelijkheid voor een gezond financieel beheer der gemeente terug opleggen aan diegenen die ze normaal moeten dragen: de gemeentelijke mandatarissen.

Le poste des traitements ne présente pas une grande marge. Le cadre doit être approuvé, et les minima et maxima sont fixés par l'autorité supérieure. La responsabilité de la commune est donc minime dans ce domaine.

D'autre part, c'est précisément ce poste-là qui est sujet à des variations considérables, de sorte qu'il faudrait à chaque instant procurer aux communes des ressources nouvelles, si l'on veut éviter qu'elles ne se heurtent à des difficultés d'ordre financier, comme c'est le cas actuellement.

Finalement, ce sont surtout les travaux publics, les dépenses du culte, de l'enseignement, de l'agriculture, de la santé publique, etc., qui peuvent être appréciées par la population, et qui, par conséquent, engagent plus particulièrement la responsabilité des administrateurs communaux.

Enfin, le corps électoral doit savoir que c'est à ces dernières dépenses que va son argent, afin qu'il puisse juger s'il est fait un usage trop prodigue ou trop parcimonieux de ses deniers.

* * *

Or il est certain que, de cette façon, la très grande majorité des communes recevront beaucoup moins que ce qu'elles puisent actuellement dans le Fonds des Communes.

Un certain nombre de sondages permettent même de conclure que bien des communes seraient ainsi placées devant des difficultés inextricables.

Nous rappelons d'autre part que nous nous sommes déclarés partisan d'une taxation propre. A plusieurs reprises, M. le Premier Ministre et M. le Ministre de l'Intérieur se sont prononcés dans le même sens.

C'est pourquoi nous proposons de laisser pratiquement aux communes la totalité de l'impôt foncier. La taxation de principe, que nous maintenons au profit de l'Etat, doit servir uniquement à indemniser celui-ci pour les opérations de taxation et de recouvrement.

Il nous paraît parfaitement logique d'attribuer cette taxation aux communes. En effet, les charges de voirie, d'éclairage, d'équipement sanitaire, etc., sont proportionnées à la superficie et la valeur cadastrale des terrains.

En vue d'éviter la création d'abus en ce domaine en taxant unilatéralement les seuls propriétaires de biens immeubles ainsi qu'en vue d'étendre l'autonomie fiscale aux choses essentielles, nous prévoyons également la possibilité et, en certaines circonstances, l'obligation d'instaurer un impôt minime sur les revenus professionnels.

On objectera contre une telle mesure que la simplification du système fiscal — une des idées fondamentales de la réglementation instaurée en 1948 — sera ainsi réduite à néant.

Nous estimons qu'il n'en est pas ainsi puisque nous ne laissons que le choix entre trois taux: soit un quart de pourcent, un demi pourcent ou un pourcent. Ceci ne comporte pas de complications techniques pour les bureaux de taxation, ni des difficultés appréciables pour le contrôleur et pour le receveur. En outre, la charge fiscale ne différerait pas tellement d'une commune à l'autre, que le résultat puisse être considéré comme inéquitable.

En adoptant notre proposition, le Parlement résoudra le problème angoissant des finances communales d'une manière simple, raisonnable et équitable et il réendossera les responsabilités d'une saine gestion financière de la commune à ceux qui doivent normalement les assumer: les mandataires communaux.

WETSVOORSTEL

Eerste artikel.

De Staat keert jaarlijks aan elke gemeente een toelage uit gelijk aan het gemiddeld bedrag van de wedden, lonen en pensioenen van het administratief, arbeiders- en politiepersoneel begrepen in het kader dat door de Minister van Binnenlandse Zaken, voor elke categorie gemeenten, toelaatbaar wordt geacht.

Het kader van elke categorie, alsmede de gemeenten in elke categorie begrepen, worden bij Koninklijk besluit bepaald, en *in extenso* in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

Art. 2.

De Rijksbelasting op het kadastraal inkomen der onroerende goederen wordt tot 1 % van dit inkomen beperkt.

Het maximum bedrag der gemeentelijke opcentimes op die grondbelasting wordt bij Koninklijk besluit vastgesteld.

Art. 3.

De gemeenten zijn er toe gemachtigd opcentimes te heffen op het belastbaar bedrijfsinkomen, doch met dien verstande dat die opcentimes verplicht zullen gelijkstaan met 1/4, 1/2 of 1 % van dit bedrijfsinkomen.

Die belasting, gelijk aan 1/2 % zal verplicht ingevoerd worden wanneer een bij Koninklijk besluit bepaald niveau van opcentimes op de grondbelasting zal bereikt zijn.

Diezelfde belasting, gelijk aan 1 % zal verplicht zijn wanneer het maximum der opcentimes op de grondbelasting, voorzien bij artikel 2, bereikt is.

Art. 4.

De wetsbepalingen betreffende het bij de wet van 24 December 1948 ingestelde Fonds der gemeenten worden ingetrokken.

17 Juli 1953.

R. VAN ELSLANDE,
P. MEYERS.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

L'Etat verse annuellement à chaque commune un subside égal au montant moyen des traitements, salaires et pensions du personnel administratif, ouvrier et de police appartenant au cadre que le Ministre de l'Intérieur jugera admissible pour chaque catégorie de communes.

Le cadre de chaque catégorie ainsi que les communes compris dans chaque catégorie seront fixés par arrêté royal et publiés *in extenso* au *Moniteur belge*.

Art. 2.

L'impôt de l'Etat sur le revenu cadastral des biens immeubles est limité à 1 % de ce revenu.

Le taux maximum des centimes additionnels communaux sur cette contribution foncière sera fixé par arrêté royal.

Art. 3.

Les communes sont autorisées à établir des centimes additionnels sur les revenus professionnels imposables, sous réserve toutefois que ces centimes additionnels correspondent obligatoirement à 1/4, 1/2 ou 1 % desdits revenus professionnels.

Cet impôt sera fixé d'office à 1/2 % dès que sera atteint un taux de centimes additionnels sur la contribution foncière, fixé par arrêté royal.

Le même impôt sera obligatoirement de 1 % dès que sera atteint le taux maximum des centimes additionnels sur la contribution foncière, prévu à l'article 2.

Art. 4.

Les dispositions légales concernant le Fonds des communes, institué par la loi du 24 décembre 1948, sont abrogées.

17 juillet 1953.