SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 5 JUILLET 1922

Rapport des Commissions réunies des Finances et de l'Intérieur et Hygiène, chargées d'examiner le Projet de Loi tendant à améliorer la situation financière des provinces et des communes.

(Voir les nos 32, 142, 163, 181, 182, 184, 192, 195, 242 et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 26, 27, 28 avril et 8 juin 1922 et le n° 88 du Sénat.)

Présents : MM. le baron DE SADELEER, président ; DE BAST, le baron DE MÉVIUS, DE PAGE, DUFRANE, FRANÇOIS, HUISMAN- VAN DEN NEST, MAHIEU, NERINX, RYCKMANS, VAN CAUWENBERGH, VAN OVERBERGH et SEELIGER, rapporteur.

MESSIEURS,

Au lendemain de la guerre, les administrations communales ont connu les plus grands embarras financiers, embarras qui sont la conséquence directe de la guerre d'une part et qui, d'autre part, sont dus à la répercussion profonde qu'ont eu les événements sur l'accroissement considérable des dépenses de toute nature.

Le rétablissement de l'équilibre financier sera très lent et très laborieux, car les communes se trouvent devant une situation qui apparaît comme inextricable et qui, en tout cas, appelle des mesures extraordinaires.

La première mesure qui s'impose est la reprise par l'État des dettes contractées par les communes au cours de la guerre et après l'armistice.

Le Trésor public est déjà intervenu à concurrence de 1 milliard dans ces dépenses anormales. Mais, cette intervention s'est arrêtée à la date du 31 décembre 1918. Or, ces dépenses ont été faites pour assurer la gérance des affaires publiques, pour remplir une mission sacrée, profitable à toute la nation et qui a perduré après la guerre.

Le premier et le plus important devoir du Gouvernement est donc d'indemniser rapidement et complètement les communes de tous leurs dommages de guerre subis dans l'intérêt commun et, en quelque sorte, en lieu et place et pour compte de l'État.

Dans son Exposé des motifs, le Gouvernement nous déclare qu'« il étudie la possibilité d'une nouvelle intervention de l'État dans les dépenses d'ali-

mentation et de secours que les communes ont assumées durant les années 1919 et 1920. » Et M. le Premier Ministre, Ministre des Finances a déclaré à la Chambre que son collègue de l'Intérieur et lui-même sont *presque tout à fait disposés* à faire le nécessaire dans ce sens. C'est là une excellente mesure qui serait de nature à apporter un sérieux remède à la situation financière des communes et il faut espérer que très prochainement le Gouvernement reprendra toutes leurs dettes de guerre. Votre Commission émet le vœu qu'il le fasse dans un large esprit d'équité et de justice; « ce sera la réalisation de promesses indiscutables » a dit, avec raison, M. Wauwermans.

Il conviendrait également que le Gouvernement prit des mesures pour monnayer rapidement les titres de créances délivrés aux communes par les tribunaux de dommages de guerre.

Le projet du Gouvernement a, au sein des Commissions réunies des Finances et de l'Intérieur, recueilli dix voix ; trois membres se sont abstenus. Ce n'est pas par hostilité au projet du Gouvernement que ces derniers ont ainsi voté. Ils reconnaissent, au contraire, que le Ministre des Finances a fait un très sérieux effort pour venir en aide aux communes. Mais ils ont voulu marquer leur désir de voir le Gouvernement entrer dans la voie de la reconnaissance de l'autonomie communale, notamment en matière financière. Cette autonomie, disent les partisans de cette thèse, leur est reconnue par la Constitution :

« Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du Conseil communal (art. 10).

» Les Conseils communaux ont donc aujourd'hui, sous réserve de l'approbation exigée par l'article 76 de la loi communale, le *pouvoir absolu et illimité* de fixer, comme ils le jugent à propos, l'assiette et le montant des contributions communales (Cass. 24 mars 1887, *Pasic.* 1887, I, 37). »

Il est certain que les lois coordonnées des 29 octobre 1919 et 3 août 1920 portent une atteinte formelle à ce principe. Le nouveau projet atténue la rigueur de l'article 83 et permet aux communes de frapper certains impôts cédulaires, de centimes additionnels. Mais, comme le déclare l'Exposé des motifs, cette disposition n'a pas pour objet de consacrer une dérogation définitive à l'interdiction de l'article 83 des lois précitées. S'il lève cette interdiction, c'est seulement à titre provisoire et parce que les difficultés actuelles le commandent. D'un autre côté, ce ne sont que certains impôts cédulaires qui peuvent être frappés de centimes additionnels.

En réalité donc, on peut se demander si le nouveau projet ne marque pas davantage encore par ces stipulations restrictives l'atteinte portée au principe de l'autonomie communale.

Article premier. — En ordre principal, l'article 1^{er} du projet ne constitue qu'une revision de texte des articles 81 et 82 des lois coordonnées des 29 octobre 1919 et 3 août 1920 qui sont fusionnés en un seul.

En ordre secondaire, il a pour but de verser au fonds des communes, la quote-part leur attribuée sur le produit de l'impôt sur les revenus professionnels, retenu à la source et qui devait leur être répartie au prorata du montant des revenus obtenus dans chaque province ou dans chaque commune.

La rédaction nouvelle doit cependant retenir notre attention en ce qui concerne la quote-part des provinces et des communes dans la taxe mobilière.

L'ancien texte disait : « La moitié du produit de la taxe au taux plein sur les revenus des actions *visés à l'article 15, etc.* » L'article 15 précise qu'il s'agit : a) des dividendes, intérêts, parts d'intérêt ou de fondateur et tous autres produits attribués à quelque titre que ce soit, aux actions ou parts

quelconques, aux obligations ou autres créances de prêts, à charge de sociétés par actions, civiles ou commerciales ayant en Belgique leur siège social ou leur principal établissement administratif ; b) des remboursements totaux ou partiels du capital social, opérés en cas de bénéfices.

On connaît la différence très nette qui existe entre des actions et des obligations ou des titres de créance. Ne craint-on pas que le texte nouveau, qui ne parle que des revenus des *actions*, ne réduise considérablement la quote-part des communes, en éliminant les revenus des obligations et autres créances ? Il ne semble pas résulter de la discussion qui s'est déroulée à la Chambre des Représentants, que telle serait l'intention du Gouvernement ; il n'y est nulle part fait allusion. Il semble, dans ces conditions, qu'il y aurait utilité de réintroduire, après le mot « actions » le texte supprimé « visés à l'article 15 ».

La répartition de ces quote-parts sera réglée par arrêté royal. On sait que, sous le régime actuel, les revenus mobiliers et professionnels sont répartis proportionnellement au montant des bénéfices ou revenus obtenus dans chaque commune. Des membres de la Commission eussent voulu voir régler par la loi elle-même, les bases de la répartition. Certes, cela eut été désirable ; mais on a fait observer que le système de perception instauré par la loi de 1919 fonctionne depuis trop peu de temps pour qu'on puisse se rendre compte de son rendement.

En ce qui concerne la répartition entre provinces, du quart de la taxe mobilière au taux plein sur les revenus des actions des sociétés d'assurances, nous croyons savoir qu'il entre dans les intentions du Gouvernement d'en attribuer une quote-part fixe (un cinquième) à la province de Brabant et le reste (quatre cinquièmes) aux autres provinces, au prorata de la population.

Faute d'éléments statistiques probants sur les résultats d'exploitation de l'industrie des assurances, nous nous garderons bien de défendre ici les quantum de cette répartition et nous nous bornerons à présenter les arguments qui militent en faveur du principe.

C'est presque une nécessité technique, pour les sociétés d'assurances, d'avoir leur siège dans la capitale. A moins de reposer sur un principe puissant en lui-même sa force d'expansion, telle la Mutuelle des Administrations publiques, ces sociétés n'ont guère de chances d'étendre leurs ramifications, que si le tronc puise sa force de rayonnement au sein même des points lumineux de concentration de toute l'activité économique et sociale d'un pays, c'est-à-dire dans les grandes villes et surtout dans la capitale.

C'est là une vérité sentie par chacun. On n'imagine pas une société d'assurances sérieuse, ayant son siège dans une petite commune ; elle y étoufferait, parce qu'en effet, elle a besoin de la grande publicité et des grands moyens de communication, qui sont concentrés dans les grandes villes.

Et cependant, on ne peut contester que le champ d'activité de ces exploitations s'étend dans tout le pays et souvent même par delà les frontières. Certes, on peut objecter que toutes les grandes affaires commerciales ou industrielles trouvent leurs débouchés bien au-delà des limites territoriales de la commune où elles ont leur siège social. Mais, tandis que par les intermédiaires subséquents — grossistes et détaillants — les profits nés de ces exploitations rejaillissent en cascades sur tous les points du pays en y créant de la matière imposable, les sociétés d'assurances drainent, vers le siège social, tout le bénéfice d'exploitation, sauf la très minime part représentant la rémunération des agents.

Il est juste, par conséquent, de considérer que ces exploitations ont leur siège, non pas dans telle ville, mais simplement en Belgique, dans la grande

commune belge, et de répartir à toutes les provinces, la quote-part d'impôt prélevée à leur profit, sur les revenus des actions de ces exploitations.

Ce principe étant admis, l'idée viendra peut-être d'effectuer cette répartition au prorata de la valeur des contrats d'assurances souscrits dans chaque province. Nous avons l'impression que, pour l'ensemble des sociétés d'assurances, le montant des assurances est en fonction de la population. L'adoption de cette base nous paraît donc suffisamment équitable et présente à nos yeux, le grand mérite d'être d'une application extrêmement pratique.

Des considérations analogues nous paraissent justifier les mêmes règles, en ce qui concerne les grands établissements bancaires. Eux aussi s'établissent surtout dans la capitale et ce, pour les mêmes raisons techniques. Leur clientèle est de même recrutée dans le pays entier, et si, dans l'une ou l'autre commune, les grandes banques établissent des succursales pour traiter sur place les affaires courantes, si même ces succursales jouissent d'une certaine autonomie et arrêtent leurs bénéfices propres d'exploitation, il n'en reste pas moins que les grosses affaires sont traitées au siège, où apparaissent les grands profits. Et cependant, il est hors de doute que ces grosses affaires ne leur sont accessibles qu'en raison du crédit que leur procurent leurs immenses ramifications.

Nous pensons que le Gouvernement appaiserait bien des inquiétudes, s'il pouvait, grâce à ces suggestions, apporter une petite aide aux provinces, dont les appréhensions paraissent si fondées.

En ce qui concerne les revenus professionnels, le Gouvernement annonce ses intentions. « La répartition sera réglée, comme il était déjà prévu, par un arrêté royal qui tiendra compte de toutes les circonstances particulières à chaque cas et spécialement du nombre des employés et ouvriers de chaque commune, occupés dans les établissements industriels. »

Sous le régime actuel, dans les bassins industriels notamment, une ville ou une grosse commune, siège de grands établissements industriels, reçoit, seule, le quart de la taxe professionnelle retenue aux employés et ouvriers occupés dans les dits établissements. Or, souvent ces employés et ouvriers habitent des localités voisines. Celles-ci, qui ne touchent rien du quart de la taxe professionnelle, doivent cependant assumer les charges de toute espèce qui découlent du domicile de ces ouvriers et employés : instruction, enseignement professionnel, assistance publique, fonds de crise, fonds de chômage, pensions de vieillesse, etc., etc. C'était évidemment injuste et l'arrêté royal qui réglera la répartition tiendra compte de tous ces éléments.

Article 2. — L'article 2 consacre le droit des provinces et des communes, de lever des centimes additionnels aux impôts cédulaires ; mais ce droit est strictement limité. La bataille est rude entre les partisans de la liberté absolue des communes de frapper des additionnels et ceux qui veulent limiter ce droit.

Les défenseurs de l'autonomie communale sont nombreux et si le projet a pu réunir une forte majorité c'est, pensons-nous, en considération de ce que la loi nouvelle n'est que provisoire. L'Exposé des motifs, d'ailleurs, réserve l'avenir. Nous ne croyons pas devoir revenir ici sur les arguments qui, en d'autres circonstances, ont été apportés à l'appui des deux thèses en présence. Qu'on nous permette cependant une observation.

M. le Premier Ministre défend l'édifice fiscal établi par les lois de 1919 et 1920 ; il craint d'en compromettre la stabilité en autorisant les communes à frapper des additionnels selon leurs besoins ; il s'effraye aussi de la besogne considérable qui incomberait à son collègue de l'Intérieur, chargé d'examiner dans un court délai les dossiers des 1,500 communes qui, certainement, solliciteraient des autorisations.

M. le Premier Ministre se rend cependant bien compte et reconnaît que 1,500 communes au moins ne pourront équilibrer leur budget par les seules mesures faisant l'objet des présentes lois. Il leur faudra rechercher des ressources ailleurs et comme, suivant son expression, il n'y a qu'« un seul gibier » ce seront finalement, sous forme de centimes additionnels ou de taxes spéciales communales, les mêmes contribuables qui devront supporter les charges. Il n'y aura qu'une différence, désavantageuse selon nous, à notre système d'impôts : c'est que les taxes communales frapperont des indices, avec infiniment plus de risques d'erreurs que des centimes additionnels.

En ce qui concerne le fardeau qui va peser sur les bureaux de M. le Ministre de l'Intérieur, il nous paraît qu'il sera bien plus lourd du fait que toutes ces taxes communales, en nombre égal ou supérieur aux additionnels qui eussent été autorisés, reposeront sur des bases disparates, qu'il faudra reconnaître d'abord comme non similaires et qui échapperont très souvent à la saine appréciation des fonctionnaires chargés de leur examen, parce qu'ils ne connaîtront pas suffisamment l'organisation et la vie intime des communes intéressées.

M. le Premier Ministre craint les fuites ; il désire attendre et être mieux renseigné sur le rendement des nouveaux impôts. A-t-il songé au précieux concours qu'il eût pu obtenir des communes, en intéressant celles-ci, dans la mesure de leurs besoins, à la levée de ses impôts ? Il eût pu trouver, sans bourse déliée, au sein du personnel des administrations communales, de nombreux auxiliaires à ses contrôleurs des contributions. Et ce personnel eût été d'autant plus précieux qu'il se trouve sur place et connaît bien la matière imposée. Cette association en participation, de l'État et des communes, eût pu produire les meilleurs résultats. Avec le système proposé, ce personnel communal s'emploiera surtout à faire rendre les taxes locales.

En regrettant donc, pour ces raisons et celles qui ont été développées à la Chambre des Représentants, que l'amendement de M. Bologne n'ait pas reçu un meilleur accueil, nous passons directement à l'examen, très bref d'ailleurs, de l'article 2 du projet de loi.

Cet article 2 autorise, pour les années 1922 et 1923 :

a) 40 centimes additionnels au profit des communes, à la taxe foncière et 10 centimes additionnels à la même taxe, au profit des provinces ;

b) 50 centimes additionnels au profit des communes, à la taxe mobilière sur les revenus des capitaux investis en Belgique ;

c) 50 centimes additionnels, au profit des communes, à la taxe professionnelle sur les bénéfices des exploitations industrielles, commerciales ou agricoles et sur les profits des professions libérales, charges ou offices, ainsi que de toutes opérations lucratives, autres que les susdites exploitations.

Les propositions basées sur la taxe foncière et sur la taxe professionnelle n'ont pas donné lieu à de grands débats ; l'accord a été facile. On remarquera que le projet ne permet pas d'établir des additionnels à la taxe professionnelle retenue à la source sur les traitements, salaires et pensions. Les motifs invoqués en faveur de cette interdiction ont été exposés par le Gouvernement et par le rapporteur de la Chambre, M. Wauwermans. Un argument a été omis, peut-être volontairement ; il a cependant son importance. La taxe professionnelle retenue à la source sur les traitements, salaires et pensions l'est d'une façon complète, absolue ; l'intéressé paye jusqu'au dernier centime et cela depuis le premier jour de l'application de la loi. Qui oserait affirmer qu'il en est de même des exploitants industriels, commerciaux ou agricoles et ceux qui exercent des professions libérales ?

Le projet autorise les communes à établir sur ces revenus une taxe spéciale ne pouvant dépasser 25 p. c. de la taxe professionnelle à laquelle elles sont assujetties ; elles pourront donc prévoir les exonérations qu'elles jugeront légitimes.

Les propositions basées sur la taxe mobilière méritent une mention spéciale. Examinons la situation qui est faite aux revenus mobiliers.

L'article 14 des lois coordonnées les groupe comme suit :

1^o Revenus d'actions ou parts quelconques, d'obligations ou autres créances de prêts à charge des sociétés par actions, civiles ou commerciales, ayant en Belgique leur siège social ou leur principal établissement administratif ; on a vu que les communes avaient une quote-part de un quart de la taxe frappant ces revenus ; par contre, l'article 2 ne les autorise pas à y ajouter des additionnels ;

2^o Revenus de titres émis par l'État, les provinces, les communes et autres établissements publics ; ils sont frappés au taux réduit de 2 p. c. ; ni quote-part, ni additionnels provinciaux ou communaux ;

3^o Revenus : *a*) de tous capitaux investis dans toutes affaires commerciales industrielles ou agricoles (on vient, par la loi votée par le Sénat le 21 juin, de modifier la rédaction, qui exceptait les sociétés par actions visées au 1^o ci-dessus) ; pas de quote-part, mais bien des additionnels communaux ;

b) de toutes créances et prêts, à charge des personnes civiques et des sociétés autres que par actions résidant ou domiciliées en Belgique ; ni quote-part, ni additionnels, semble-t-il ;

c) des sommes d'argent déposées en Belgique soit dans des établissements de banque, de change, de crédit, de consignation ou d'épargne, soit chez des banquiers, notaires, agents d'affaires ou autres dépositaires ; ni quote-part, ni additionnels ;

4^o Revenus de rentes et valeurs mobilières étrangères, de créances sur l'étranger ou de sommes d'argent déposées à l'étranger, attribuées à des personnes physiques ou morales résidant ou domiciliées dans le pays ; ni quote-part, ni additionnels.

Deux constatations importantes s'imposent :

1. Les revenus mobiliers vont jouir d'un régime de faveur exorbitant ; si l'on excepte ceux repris sous le 3^o, *a*, ils ne seront pas susceptibles d'additionnels ; ils échappent aussi à la taxation communale sur d'autres indices. Certains d'entre eux, cependant tels les revenus d'actions et de parts dans les sociétés par actions, ne sont soumis à aucune limite et atteignent parfois des pourcentages vertigineux, tandis que les revenus fonciers sont limités par la loi sur les loyers et que les revenus professionnels perçus à la source ne sont guère susceptibles d'augmentation. Or, les premiers peuvent être frappés de 50 centimes additionnels communaux et provinciaux et les seconds peuvent être atteints par une taxe communale spéciale.

Nous reconnaissons la difficulté de percevoir des additionnels sur les revenus des actions et parts dans les sociétés par actions. Cette difficulté n'eût-elle pas existé, les communes eussent sans doute été autorisées à établir des additionnels, en sorte que ce sont elles qui en font les frais.

Mais cette difficulté ne justifie pas le privilège signalé ci-dessus. Le Gouvernement eût pu, semble-t-il, porter sa taxe à 15 p. c. au lieu de 10 p. c. sauf, par exemple, à verser au fonds des communes les 5 p. c. supplémentaires ou encore à abandonner aux provinces et aux communes, une somme équivalente au rendement supplémentaire résultant de ce relèvement de taux, sous forme d'une quote-part plus forte dans la taxe sur les revenus professionnels perçus à la source et versée au fonds des communes.

Il eût pu combiner le relèvement de cette quote-part supplémentaire dans les revenus professionnels avec l'abandon, aux provinces et aux

communes, de la taxe mobilière au taux réduit de 2 p. c. perçue sur leurs propres emprunts et sur les emprunts des administrations publiques dont les communes couvrent le déficit. Ces solutions étaient parfaitement réalisables et de nature à apporter une aide supplémentaire aux provinces et communes, au prorata d'indices certains de charges ou de besoins, tout en faisant disparaître une injustice incontestable de l'édifice général des impôts.

2. Certains revenus mobiliers donnent droit aux communes à une quote-part, mais non à des additionnels ; tels les revenus des actions. Certains autres donnent droit à des additionnels, mais non à une quote-part ; tels les revenus des capitaux investis.

Nous venons de voir les raisons de la première anomalie et nous avons suggéré le remède. Mais, pourquoi les provinces et les communes ne recevraient-elles pas une quote-part de l'impôt sur les capitaux investis ? Si des additionnels sont possibles, à plus forte raison la répartition d'une quote-part est-elle possible.

Enfin, le projet laisse subsister la défense pour les communes d'établir des taxes similaires. Il est évident que si la Législature a reconnu l'excellence des impôts cédulaires dont le résultat est en effet de faire payer les impôts aux contribuables, proportionnellement à leurs revenus, toute autre forme d'imposition apparaît comme empirique. Mais alors il eût fallu permettre aux provinces et aux communes de frapper ces revenus de façon à trouver les ressources qui leur sont nécessaires pour équilibrer leur budget. C'est ce but que poursuivait l'honorable M. Bologne, dans un amendement qui fut rejeté par la Chambre.

Où les communes trouveront-elles les ressources qui leur manquent ?

« Dans certaines communes, dit M. Wauwermans, les taxes les plus originales ont vu le jour. Mais ce ne sont que des expédients ». C'est vrai et nous espérons toujours qu'après ces deux années d'expérience, le Gouvernement en reviendra au principe de l'autonomie communale et permettra aux communes de frapper d'additionnels les impôts cédulaires, sous son contrôle et sans autre limitation que celle déterminée par leurs besoins.

Quoiqu'il en soit et sous le bénéfice de ces observations, qui ont été exposées dans le rapport à la demande des membres qui se sont abstenus, les Commissions compétentes vous proposent de voter le projet de loi tel qu'il vous est présenté par le Gouvernement.

Le Rapporteur,
SEELIGER.

Le Président,
B^{on} DE SADELEER.