

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1957-1958.

SÉANCE DU 27 MARS 1958.

Rapport de la Commission de l'Intérieur, chargée d'examiner le projet de loi modifiant le régime d'alimentation et le mode de répartition du Fonds des Communes.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1957-1958.

VERGADERING VAN 27 MAART 1958.

Verslag van de Commissie van Binnenlandse Zaken, belast met het onderzoek van het wetsontwerp houdende wijziging van het stelsel tot voorziening in en de wijze van verdeling van het Fonds der Gemeenten.

Présents : MM. HARMEGNIES, président; ALLARD, Victor DE BRUYNE, DELIÈGE, DURAY, DUTERNE, LAGAE, LEMAL, MACHTENS, NIHOUL, SLEDSSENS, VAN DER BORCHT, VAN IMPE, YERNAUX et LACROIX, rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Ministre a fait un exposé très complet sur le projet en discussion. L'exposé des motifs repris au Document n° 874-1 de la Chambre permet à chacun de connaître les buts poursuivis.

La loi du 24 décembre 1948, concernant les finances provinciales et communales, avait comme but principal d'assurer aux communes une plus grande stabilité dans leurs finances, et notamment de les mettre à l'abri des fluctuations dans leurs ressources, qui en période de récession économique pouvaient les mettre en difficultés. D'autre part, la loi de 1948 visait à la simplification du système de perception des impôts en réservant exclusivement à l'Etat la perception de certains impôts perçus précédemment en partie ou pour la totalité par les provinces et les communes, quitte à en ristourner une part fixe aux dites administrations dans des conditions leur garantissant des rentrées plus régulières.

Il semble d'ailleurs que depuis lors d'autres pays se soient inspirés de ce système.

R. A 5521.

Voir :

Document du Sénat :

283 (Session de 1957-1958) : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

De Minister heeft een zeer volledige uiteenzetting gehouden over het voorgelegde ontwerp. De memorie van toelichting in het Gedr. St. 874-1 van de Kamer, laat aan iedereen toe zich een beeld te vormen van de nagestreefde doeleinden.

De wet van 24 December 1948 betreffende de gemeentelijke en provinciale financiën had hoofdzakelijk ten doel aan de gemeenten een grotere financiële stabiliteit te verzekeren en ze te behoeden voor grote schommelingen in hun inkomsten, die in tijden van economische achteruitgang zwarigheden zouden kunnen opleveren. Aan de andere kant streefde de wet van 1948 naar een vereenvoudiging van de belastingheffing, door voor de Staat sommige belastingen voor te behouden die vroeger geheel of ten dele voor de provinciën en de gemeenten werden geheven, met dien verstande dat die besturen een vast aandeel terugbetaald kregen zodat zij regelmatig inkomsten hadden.

Het schijnt trouwens dat andere landen deze regeling tot voorbeeld hebben genomen.

R. A 5521.

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

283 (Zitting 1957-1958) : Ontwerp overgezonden door de Kamer der Volksvertegenwoordigers.

Il est certain que la loi de 1948 n'aurait pas dû subir de changement, si parallèlement au développement économique qui se manifeste depuis la fin de la guerre, le produit des taxes mobilières, professionnelles et de circulation n'avait pas subi une augmentation considérable. La perte qui résulte pour les communes de la perception des impôts repris par l'Etat entraîne un déficit chronique depuis plusieurs années pour un certain nombre de communes.

Il ne faut pas perdre de vue, dans ces conditions, que le Fonds des Communes, ajusté à plusieurs reprises, ne donne pas, loin s'en faut, ce qui leur a été enlevé par la suppression de certaines taxes reprises par l'Etat.

Si l'on ne veut pas que les finances communales soient mises en péril, il y a lieu d'apporter à la loi de 1948 un correctif.

Cette opération n'a pu se faire que grâce à une confrontation contradictoire, des calculs établis par le Ministère de l'Intérieur avec ceux établis par le Ministère des Finances.

Cet examen a permis de conclure :

1^o que la loi de 1948 a alimenté le Fonds des Communes de moitié par les impôts perçus antérieurement par les communes et portés au compte de l'Etat;

2^o que cette moitié du Fonds des Communes représentait environ 70 p. c. des impôts abandonnés par les communes;

3^o que les 70 p. c. dont il vient d'être question représentent 1/8 du produit global des dits impôts.

Malgré cette constatation, et afin de faire prendre aux communes les mesures qui s'imposent pour équilibrer leur budget, le Gouvernement n'a admis pour l'alimentation de la moitié du Fonds des Communes que la fraction de 1/9^e, ce qui représente pour 1958 une augmentation de la dotation de 590 millions de francs.

De plus le projet introduira dans les critères actuellement en application un élément nouveau : 90 p. c. seulement seront répartis suivant les critères anciens; 10 p. c. feront l'objet d'un nouveau système : une partie tiendra compte de l'effort fiscal des communes, cette répartition étant proportionnelle à cet effort, le solde servant à alimenter le Fonds spécial de l'article 18.

Le prélèvement pour le Fonds de l'article 18, qui sera de 590 millions de francs en 1958, diminuera de 1 p. c. par an, pour atteindre ainsi 1 p. c. à partir de 1962. A partir de 1962, la tranche effort fiscal, se montera donc à 9 p. c.

La nouvelle formule a pour avantage :

1^o de fixer indiscutablement la partie fluctuante qui reviendra aux communes dans les impôts, soit 1/9;

Voorzeker had men de wet van 1948 niet moeten wijzigen indien de opbrengst van de mobiliën-, de bedrijfs- en de verkeersbelasting, als gevolg van de sedert het einde van de oorlog ingetreden economische ontwikkeling, niet aanzienlijk was gestegen. Het verlies dat de gemeenten lijden, doordat de Staat de inning van die belastingen heeft overgenomen, is voor een aantal van hen sinds jaren de oorzaak van een chronisch tekort.

Men mag immers niet uit het oog verliezen dat het Fonds der Gemeenten, hoewel het herhaaldelijk is aangepast, op verre na niet teruggeeft wat aan de gemeenten werd onttrokken door de afschaffing van sommige door de Staat overgenomen belastingen.

Ten einde de gemeentelijke financiën niet in het gedrang te brengen, moet de wet van 1948 worden verbeterd.

Dit kon niet gebeuren zonder een contradictoire vergelijking van de berekeningen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken met die van het Ministerie van Financiën.

Uit dit onderzoek is gebleken :

1^o dat de wet van 1948 het Fonds der Gemeenten voor de helft heeft gestijfd met belastingen die vroeger door de gemeenten werden geheven en die de Staat voor zijn rekening heeft genomen;

2^o dat deze helft van het Fonds der Gemeenten ongeveer overeenkwam met 70 pct. van de door de gemeenten afgestane belastingen;

3^o dat deze 70 pct. één achtste bedraagt van de totale opbrengst van die belastingen.

Niettemin heeft de Regering, ten einde de gemeenten te verplichten de nodige maatregelen met het oog op een sluitende begroting te nemen, voor de stijving van de helft van het Fonds der Gemeenten slechts de fractie van 1/9^{ste} aangenomen, wat voor 1958 een verhoging van de dotatie met 590 miljoen frank betekent.

Bovendien zal het ontwerp aan de huidige criteria een nieuw element toevoegen : slechts 90 pct. zal volgens de oude criteria verdeeld worden, terwijl 10 pct. aan een nieuwe regeling worden onderworpen : een gedeelte zal rekening houden met de fiscale inspanning van de gemeenten. Deze verdeling gebeurt in verhouding tot de inspanning, terwijl het saldo het Speciaal Fonds van artikel 18 moet stijven.

De heffing voor het Fonds van artikel 18, die in 1958, 590 miljoen frank belopen, zal jaarlijks met 1 pct. worden verminderd en aldus met ingang van 1962 nog 1 pct. bedragen. Vanaf 1962 zal de tranche « fiscale inspanning » dus 9 pct. belopen.

De nieuwe formule biedt het voordeel :

1^o het aandeel van de gemeenten in de belastingen op ondubbelzinnige wijze vast te stellen, namelijk op 1/9^{de};

2^o de permettre dorénavant aux communes en déficit de prendre leurs dispositions en vue de remédier à leur situation par des taxes locales, si la somme nouvelle alimentant le Fonds des Communes ne parvient pas à combler leurs dépenses. Le 1/9^e sera en effet calculé sur les impôts de la pénultième année.

Le Ministre a terminé en exprimant l'espoir que la souplesse donnée à ce projet permettra un redressement substantiel des finances communales.

Le Ministre persistera dans la voie de la réforme de l'Assistance publique et la mise à charge de l'Etat de certaines dépenses d'intérêt national.

En ce qui concerne les détails techniques des calculs établis, nous nous permettons de renvoyer, au rapport n^o 874, n^o 2 de la Chambre.

Discussion générale.

Un membre déclare qu'il ne croit pas que ce projet de loi apportera une solution définitive. Il le considère comme transitoire.

Il souligne qu'en réalité ce projet n'augmente la dotation que de 290 millions et non de 590 millions, puisque 300 millions supplémentaires avaient été inscrits au budget de 1958. Ce commissaire aurait souhaité que le 1/8^e soit appliqué et non le 1/9^e. La différence est de l'ordre de 400 millions environ.

D'autre part, il n'y a rien de prévu en faveur du Fonds d'Assistance publique. Il aurait souhaité que cette question eût été liée au projet en discussion.

Faisant allusion à une déclaration faite à la Chambre, il fait remarquer qu'il existait déjà un Fonds des Communes avant 1948.

Pour ne pas retarder le vote du projet, qui constitue une nette amélioration par rapport à la situation existante, il ne déposera pas d'amendement. Il n'en reste pas moins que le problème devra être revu par les nouvelles Chambres.

Un autre commissaire félicite l'Administration de l'Intérieur, du travail considérable fourni à l'occasion de l'étude nécessitée par ce projet. Le même commissaire demande quelle sera l'influence de l'application de cette loi, pour les petites communes. Il demande une documentation à ce sujet.

Il est répondu que ces statistiques ne peuvent être établies actuellement.

Le Ministre déclare cependant pouvoir répondre que le montant à répartir selon l'ancienne formule sera majoré d'environ 3,45 p. c. par le présent projet, et que, toutes choses restant égales, aucune commune n'y perdra.

Le commissaire est d'accord que la loi apportera une amélioration, mais il voudrait voir cette affirmation illustrée par des exemples.

Il marque son accord sur ce qui a été dit par M. Meyers à la Chambre, mais considère que le présent projet devra être complété plus tard. Son groupe s'abstiendra.

2^o voortaan aan de gemeenten die een tekort hebben toe te laten die toestand door locale taxen te verhelpen, indien de nieuwe som die in het Fonds der Gemeenten voorziet, niet volstaat om hun uitgaven te dekken. Het 1/9^{de} zal immers berekend worden op de belastingen van het laatste jaar.

De Minister sprak tot besluit de hoop uit dat de soepelheid van dit ontwerp een wezenlijk herstel van de gemeentefinanciën zal mogelijk maken.

De Minister zal verder ijveren voor de hervorming van de Openbare Onderstand en het afwentelen van bepaalde uitgaven van nationaal belang op de Staat.

Wat de technische bijzonderheden over de berekeningen betreft, zij verwezen naar het verslag n^o 874-2 van de Kamer.

Algemene behandeling.

Een lid betwijfelt het dat het wetsontwerp een definitieve oplossing zal brengen. Hij beschouwt het als een overgangsregeling.

Hij wijst erop dat het ontwerp de dotatie voor 1958 in werkelijkheid met 290 en niet met 590 miljoen verhoogt, aangezien een bijkomend bedrag van 300 miljoen reeds op de begroting voor 1958 was uitgetrokken. Volgens dit lid ware het beter 1/8^{ste} eerder dan 1/9^{de} toe te passen. Het verschil bedraagt ongeveer 400 miljoen.

Verder is er niets voorzien ten voordele van het Fonds voor Openbare Onderstand. Deze kwestie moest zijns inziens samen met dit ontwerp behandeld worden.

Het lid merkt op dat, zoals in de Kamer is verklaard, er reeds vóór 1948 een Gemeentefonds bestond.

Om de stemming niet te vertragen over dit wetsontwerp, dat een merkelijke verbetering betekent ten aanzien van de bestaande toestand, zal hij geen amendement indienen. Het vraagstuk zal niettemin door de nieuwe Kamers herzien moeten worden.

Een ander lid wenst de Administratie van Binnenlandse Zaken geluk met de arbeid die naar aanleiding van de studie van het ontwerp gepresteerd werd. Hij vraagt welke weerslag de toepassing van deze wet voor de kleine gemeenten zal hebben. Hij verzoekt om documentatie hierover.

Er wordt hem geantwoord dat die statistieken nog niet opgemaakt kunnen worden.

De Minister verklaart echter dat het bedrag dat volgens de vroegere formule te verdelen was, met ongeveer 3,45 pct. wordt verhoogd en dat onder overigens gelijke omstandigheden geen enkele gemeente er iets zal bij verliezen.

Het lid wil wel aannemen dat de wet een verbetering betekent, maar hij zou graag enkele voorbeelden kennen tot staving van deze stelling.

Hij sluit zich aan bij de woorden van de h. Meyers, in de Kamer, maar is van oordeel dat dit ontwerp later zal moeten worden aangevuld. Zijn fractie zal zich onthouden.

Il admet qu'il est impossible d'atteindre la perfection en ce domaine, mais se déclare heureux de voir que l'on s'oriente vers une répartition toujours meilleure du Fonds. Il marque son hostilité au principe de la répartition du Fonds sur base des dépenses. Mais il n'est pas facile de trouver d'autres critères.

Un membre s'associe aux éloges du préopinant mais il s'abstiendra pour d'autres raisons que celles indiquées.

Il critique la tardiveté avec laquelle on présente ce projet. Il croit que le Conseil d'administration du Fonds des Communes aurait dû être consulté.

Le Ministre répond qu'en 1954 et 1955, il a demandé au Conseil d'administration du Fonds des Communes des avis dont certains sont repris dans le présent projet.

Contrairement à ce que pense le membre, le Ministre estime que la tâche essentielle du Conseil d'administration consiste à aider le Ministre à exécuter la loi de 1948. Quand il s'agit, par contre, des fondements de la loi, il appartient au Gouvernement et au Parlement de prendre leur responsabilité.

Le même membre intervient en ce qui concerne l'alimentation du Fonds et regrette que ce ne soit par 1/8^e au lieu de 1/9^e qui revienne aux communes.

Spécialement en ce qui concerne la répartition il demande s'il n'aurait pas été souhaitable de consulter le Conseil d'Administration du Fonds des Communes.

Il craint que les petites communes ne soient lésées.

Pour un projet aussi important il aurait fallu avoir plus de temps pour l'analyser.

Il estime qu'il n'y avait pas lieu de changer les critères de répartition.

Un commissaire s'associe aux hommages rendus à l'Administration et au Ministre. Il craint cependant qu'une prime ne soit donnée à celles des communes qui dépensent facilement.

Il accepte la solidarité pour les communes pauvres, mais on devrait éviter que la solidarité joue en faveur de communes qui font des dépenses injustifiées, par exemple en gonflant le cadre de leur personnel d'une façon exagérée.

Il rend hommage au Ministre, pour ce qu'il a fait pour les communes.

Une base de répartition équitable, est difficile à trouver. Il estime cependant, qu'un critère plus sain devrait être trouvé pour la répartition de la tranche prévue par l'article 11.

En ce qui concerne la tranche « Travaux Publics » on devrait imaginer une formule qui permettrait aux communes d'exécuter un plus grand nombre de travaux communaux, en période de basse conjoncture.

Un commissaire, indique que contrairement à ce qui a été dit, le projet actuel s'inspire des études faites au Conseil du Fonds des Communes et à l'Union des Villes, qui depuis plusieurs années déjà

Hij neemt aan dat de volmaaktheid op dit gebied niet te bereiken is, maar verklaart verheugd te zijn omdat men naar een steeds betere verdeling van het Fonds streeft. Hij is tegen het principe van de verdeling van het Fonds naar de uitgaven. Het is echter niet gemakkelijk om andere maatstaven te vinden.

Een lid sluit zich aan bij de door vorige spreker gebrachte hulde, maar zegt dat hij zich om andere redenen zal onthouden.

Hij hekelt het feit dat dit ontwerp te laat is ingediend en is van oordeel dat men de Raad van beheer van het Fonds der Gemeenten had moeten raadplegen.

De Minister antwoordt dat hij in 1954 en 1955 de Raad van beheer van het Fonds der Gemeenten verzocht heeft advies te geven; sommige voorstellen zijn in het ontwerp overgenomen.

In tegenstelling met wat het lid denkt, is de Minister van mening dat de Raad van beheer wezenlijk tot taak heeft de Minister behulpzaam te zijn bij de uitvoering van de wet van 1948. Wat betreft de grondslagen van de wet, moeten de Regering en het Parlement hun verantwoordelijkheid opnemen.

Met betrekking tot de stijving van het Fonds betreurt hetzelfde lid het dat aan de gemeenten niet 1/8^{ste} in plaats van 1/9^{de} wordt verleend.

Vooraf wat de verdeling betreft, vraagt hij of het niet beter was geweest de Raad van Beheer van het Fonds der Gemeenten te raadplegen.

Hij vreest dat de kleine gemeenten benadeeld zullen worden.

Men had over meer tijd moeten kunnen beschikken om zulk een belangrijk ontwerp te ontleden.

Hij is van oordeel dat er geen aanleiding was om de verdelingsmaatstaven te veranderen.

Een lid brengt op zijn beurt hulde aan de Administratie en aan de Minister. Hij vreest echter dat een premie zal worden verleend aan de gemeenten die gemakkelijk uitgeven.

Hij keurt de samenhang met de arme gemeenten goed, maar men had moeten verhinderen dat zij zou spelen ten voordele van gemeenten die nodeloos veel uitgeven doordat zij bij voorbeeld hun personeelskader overdreven hebben uitgebreid.

Hij brengt hulde aan de Minister om hetgeen hij voor de gemeenten heeft gedaan.

Een billijke verdelingsmaatstaf is moeilijk te vinden, maar toch zou men een betere grondslag moeten vinden voor de verdeling van de in artikel 11 bepaalde tranche.

Wat betreft de tranche « Openbare Werken » zou een formule gevonden moeten worden, die het de gemeenten mogelijk maakt in tijden van laagconjunctuur meer gemeentelijke werken uit te voeren.

Een lid verklaart dat het ontwerp zich, in tegenstelling met wat gezegd wordt, werkelijk inspireert op de studiën van de Raad van Beheer van het Fonds der Gemeenten en van de Bond van Steden

avaient apporté la preuve de la thèse sur laquelle s'appuie le projet actuel.

Il s'associe aux félicitations déjà citées. Il votera le projet, estimant qu'une loi n'est jamais définitive. Il demande qu'à l'avenir la situation des provinces retienne également l'attention du Ministre.

Un membre regrette l'attitude que le Ministre a prise en réponse à l'amendement déposé à la Chambre en ce qui concerne les suppléments de traitement aux instituteurs.

Il faut faire la clarté dans cette question. Le Fonds des Communes n'intervient pas pour les contrats intervenus après la loi de 1955 sur les suppléments.

Il rappelle au Ministre, qu'il s'est engagé à revoir le problème des contrats déposés après la loi. Il n'y a encore rien fait actuellement. Ce commissaire critique le fait que l'occasion n'ait pas été saisie pour réparer ce qu'il considère comme une injustice.

Un autre commissaire estime aussi que le projet en discussion est un bon projet. Mais il y a encore des oublis. Il estime que les 10 p. c. réservés aux communes bénéficiant de l'article 15bis est une prime à la fiscalité.

La seule taxation qui subsiste dans les petites communes sont les centimes additionnels à l'impôt foncier, et souvent ils sont plus élevés que dans les grandes villes.

Il pose la question de savoir si dans la répartition, de ce qui revient au Fonds spécial, on tiendra uniquement compte du taux des additionnels ?

Le Ministre espère pouvoir appliquer encore d'autres critères.

Un membre pose la question suivante : Le nouveau revenu cadastral d'un immeuble sinistré qui a été reconstruit est-il fixé sur base de la valeur cadastrale que cet immeuble à l'état neuf aurait eu en 1934 ?

La réponse est affirmative.

Un commissaire désire rendre un hommage mérité aux membres du Conseil d'Administration du Fonds des Communes qui depuis dix ans travaillent avec dévouement et sans jupon de présence en faveur des communes.

*
* *

Les articles ainsi que l'ensemble du projet ont été adoptés par 9 voix et 5 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
A. LACROIX.

Le Président,
H. HARMEGNIES.

en Gemeenten, die al jaren geleden de deugdelijkheid hebben bewezen van de stelling die aan het tegenwoordige ontwerp ten grondslag ligt.

Hij voegt zijn gelukwensen bij die van de vorige sprekers. Hij zal het ontwerp goedkeuren in de overtuiging dat een wet nooit definitief is. Hij vraagt dat de toestand van de provinciën voortaan ook de aandacht van de Minister zou hebben.

Een lid betreurt het standpunt dat de Minister heeft ingenomen tegenover het in de Kamer ingediende amendement betreffende de weddebijslagen voor de onderwijzers.

Er moet op dit gebied opheldering worden gegeven. Het Fonds der Gemeenten draagt niet bij in de contracten die na de wet van 1955 op de weddebijslagen zijn afgesloten.

Hij herinnert eraan dat de Minister heeft toegezegd het probleem van de na de wet afgesloten contracten te herzien. Tot heden toe is dat niet gebeurd. Het lid hekelt het feit dat men deze gelegenheid niet heeft te baat genomen om de onrechtvaardigheid die zijns inziens werd begaan, te herstellen.

Nog een ander lid is van oordeel dat het behandelde ontwerp een goed ontwerp is. Maar het vertoont leemten. Naar zijn oordeel is de 10 pct. bestemd voor de gemeenten die met artikel 15bis zijn begunstigd, een premie voor de fiscaliteit.

De enige in de kleine gemeenten nog bestaande taxatie zijn de opcentimes op de grondbelasting, die er vaak hoger zijn dan in de grote steden.

Hij vraagt of er bij de verdeling van wat aan het Speciaal Fonds toekomt, uitsluitend met het bedrag van de opcentimes rekening zal worden gehouden.

De Minister hoopt nog andere criteria te kunnen toepassen.

Een lid stelt volgende vraag : wordt het nieuwe kadastrale inkomen van een geteisterd en heropgetrokken gebouw berekend op grond van de kadastrale waarde van 1934, alsof het gebouw nieuw was op die datum ?

Het antwoord luidt bevestigend.

Een lid wenst hulde te brengen aan de leden van de Raad van beheer van het Gemeentefonds die sinds tien jaren met toewijding en zonder enig presentiegeld ten voordele van de gemeenten ijveren.

*
* *

De artikelen, alsmede het geheel van het ontwerp, zijn met 9 stemmen bij 5 onthoudingen aangenomen.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
A. LACROIX.

De Voorzitter.
H. HARMEGNIES.