

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 13 MARS 1906.

Rapport de la Commission des Finances et Travaux publics, chargée d'examiner le Projet de Loi relatif à la répartition du fonds communal et au fonds spécial.

(Voir les n^{os} 4, 15, 41, 42, 65, 70, 75, 80, 86, session de 1905-1906, de la Chambre des Représentants, et 18, même session, du Sénat.)

Présents : MM. le Baron DESCAMPS, Président-Rapporteur ; HANREZ, Vice-Président ; ALLARD, DELANNOY, LE CLEF et MESENS.

MESSIEURS,

Institué par la loi du 5 juillet 1860 qui a prononcé l'abolition des octrois communaux, le fonds communal est alimenté au moyen d'une quotité du produit de certaines taxes établies et perçues par l'État : 41 p. c. du produit brut des postes, 35 p. c. du produit des droits d'entrée et d'accise sur les vins, les eaux-de-vie (1), les sucres (2), sirops et mélasses, les bières, les vinaigres et l'acide acétique.

En vertu de la loi de 1860, le revenu attribué aux communes était réparti chaque année entre elles, d'après les rôles de l'année précédente, au prorata du principal des trois impôts directs suivants : contribution foncière sur les propriétés bâties, contribution personnelle et droit de patente (sauf quelques exceptions quant à ce dernier impôt).

Cette base de répartition n'a pas été sans soulever des critiques, dès l'origine, à raison du défaut d'équation entre la provenance des recettes et la distribution du produit. Tandis que les ressources du fonds communal sont fournies par toutes les classes de la société, de très nombreuses catégories de personnes qui ne paient pas ou presque pas d'impôts directs — les ouvriers et les petits cultivateurs — étaient virtuellement exclues de la répartition ; le mode de partage établi en 1860 devait donc nécessairement avantager les localités où dominant les classes les plus aisées et où, par conséquent, le rendement des impôts directs est le plus fort. L'iné-

(1) Un maximum est assigné au fonds communal dans le produit des droits d'entrée et d'accise sur les eaux-de-vie.

(2) Après avoir été longtemps limité à une somme fixe quant à la recette provenant des sucres, sous un régime qui n'attribuait à l'État lui-même qu'une faible partie du produit de cet impôt, le fonds communal perçoit aujourd'hui sa part de 35 p. c. dans le produit intégral.

galité de traitement s'est accentuée par le fait de l'extension donnée aux exemptions totales ou partielles de la contribution personnelle par la loi du 11 avril 1895.

La loi du 19 août 1889, instituant un fonds spécial au profit des communes au moyen du produit du droit de licence et du droit d'entrée sur le bétail et les viandes, s'est inspirée d'un tout autre principe quant à la répartition : elle stipule, par son article 1^{er}, que ce nouveau fonds sera réparti entre les communes d'après le chiffre de leur population.

Ce dernier système fut enfin introduit en 1896 dans la répartition du fonds communal, à l'égard de ses accroissements futurs, par la combinaison que voici : l'article 16 de la loi du 30 décembre 1896 attribue à chaque commune, à titre de minimum de quote-part, une somme égale à la quote-part qu'elle a touchée en 1895, et, aux termes de l'article 18, l'excédent des recettes du fonds communal sur le total des sommes ainsi attribuées est réparti d'après le chiffre de la population.

Telle est, Messieurs, l'organisation actuelle de la répartition des deux fonds institués au profit des communes. Le Projet de Loi soumis à vos délibérations n'apporte aucune modification essentielle au système ; il n'y touche qu'en un point secondaire d'application que nous allons exposer.

Précisant la disposition relative au mode de partage du fonds spécial, le législateur de 1889 a pris soin de marquer ce qu'il entendait par « la population » : celle-ci, disait l'article 15 de la loi de 1889, « s'entend de la » population de droit telle qu'elle est constatée par le recensement » décennal publié avant le 1^{er} janvier », ce qui signifie le dernier recensement publié avant le commencement de l'année de la répartition.

Cette définition a été reprise dans la loi de 1896, mais avec le correctif suivant : « Toutefois, dit l'article 15, la population *de fait* au 31 décembre » de l'année qui précède celle de la répartition sera substituée à la » population *de droit* chaque fois qu'au cours d'une période décennale la » première excédera la seconde de plus de 10 p. c. » Ce qu'on appelle ici population *de droit*, c'est celle que constate le dernier recensement décennal, et ce qu'on appelle population *de fait*, c'est celle qui est constatée annuellement par la statistique formée d'après les registres communaux et publiée par le *Moniteur*.

Prenons un exemple.

Dans la commune de X..., le dernier recensement décennal, fait en 1900, accuse une population de 30,000 âmes. En principe, ce chiffre doit servir de base au calcul de la part qui revient à la commune dans le fonds communal (en sus de son allocation de 1895) ainsi que de sa part dans le fonds spécial, jusqu'au prochain recensement, c'est-à-dire pendant une période de dix ans. Mais s'il est constaté, au cours de cette période, que la population s'est accrue de plus de 10 p. c., s'il est constaté en 1906, par exemple, que la population de la commune de X... au 31 décembre 1905 était de 33,500 habitants, c'est en raison de ce dernier chiffre qu'elle sera dotée du fonds communal et du fonds spécial.

En disposant de la sorte, en consentant cette dérogation au droit commun, le législateur de 1896 a obéi à un sentiment de bienveillance envers les communes dont la population suit une marche ascensionnelle particu-

lièrement rapide, dont les charges d'enseignement, de voirie, d'hygiène, d'assistance, etc., s'accroissent dès lors notablement dans le cours d'une période décennale.

Rien de plus louable assurément que cette préoccupation, rien de mieux justifié que l'exception qui y répond.

Mais voici qu'après quatre années à peine d'application, on s'est aperçu que cette exception ouvre la porte à des erreurs aussi fâcheuses que celles qui seraient dues à la fraude. « Le recensement décennal de 1900, dit » l'Exposé des motifs, a fait reconnaître des erreurs nombreuses et » importantes dans la statistique annuelle de la population, établie d'après » les registres tenus dans les communes. C'est ainsi que, parmi les com- » munes qui ont bénéficié de la répartition sur la base de la population de » fait, il s'en trouve 163 dont la population constatée au 31 décembre 1900 » était inférieure à celle constatée au 31 décembre 1890 augmentée de » 10 p. c. Ces 163 communes ont touché, pour plusieurs ou pour chacune » des années de la période de 1896 à 1901 inclusivement, une somme » supérieure à celle qui leur était légalement due, et ce au préjudice du » plus grand nombre des communes du pays.

» Pour d'autres communes, dont la population de 1890 avait, à la vérité, » augmenté de plus de 10 p. c. dans le cours de la période décennale sub- » séquente, on a reconnu que l'augmentation accusée par la statistique » annuelle était de beaucoup supérieure à l'augmentation réelle constatée » par le recensement décennal. Si de ce côté les dispositions légales de 1896 » trouvaient leur application littérale, cette application a produit, en fait, » un résultat en opposition avec les vues du législateur. »

Le Projet de Loi, tel qu'il est sorti des délibérations de l'autre Assemblée, maintient le fond de la disposition exceptionnelle de 1896. « Lorsque, au » cours d'une période décennale, porte le § 2 du texte nouveau, le chiffre » de la population d'une commune au 31 décembre de l'année qui précède » celle de la répartition dépasse de plus de 10 p. c. le nombre d'habitants » constaté par le dernier recensement décennal, ce chiffre est pris pour » base de la répartition. » Ce texte ne diffère de celui de la loi de 1896 que par la rédaction : on a fait disparaître les expressions « population de droit » et « population de fait », la distinction qu'on avait voulu exprimer n'étant pas conforme à la terminologie technique.

Mais le Gouvernement entend, avec raison, que l'accroissement extraordinaire de population envisagé par la loi soit un accroissement réel et certain, et qu'on ne tienne plus compte désormais de différences prétendues ou apparentes, attribuables soit à des inexactitudes dans la tenue des registres de population ou dans la formation de la statistique communale, soit à la population flottante. « Toutefois, ajoute le texte nouveau, s'il — le chiffre de la population au 31 décembre — « est supérieur à un » chiffre de population calculé d'après une progression constante résultant » de la comparaison des chiffres des deux derniers recensements décen- » naux, le chiffre de population ainsi calculé sera pris pour base de la » répartition. »

Ainsi, dans le cas supposé plus haut, l'administration vérifiera si l'augmentation alléguée de 3,500 habitants en cinq ans est en concordance avec

la progression annuelle révélée, pour la commune en question, par les deux derniers recensements. En d'autres termes, il faudra que le rapprochement de ces deux recensements atteste une augmentation annuelle moyenne de 700 habitants au moins pour que l'augmentation de 3,500 habitants de 1901 à 1905 soit tenue pour réelle et certaine. Si la progression afférente à la dernière période décennale n'est, par exemple, que de 650 par an, on calculera sur ce pied l'accroissement présumé de 1901 à 1905 (650×5), et le chiffre de population ainsi établi ($30,000 + 3,250$) servira de base à la détermination de la part de la commune dans le fonds communal et dans le fonds spécial, au lieu du chiffre de 33,500 accusé par la statistique annuelle.

De plus, le Projet subordonne absolument le bénéfice de l'exception — bénéfice intégral ou partiel selon ce qui vient d'être expliqué — à la condition qu'une augmentation de plus de 10 p. c. se soit déjà produite dans le cours de la dernière période décennale révolue. Ainsi, pour pousser notre exemple jusqu'au bout, si la population de la commune de X... était de 28,000 âmes lors de l'avant-dernier recensement, l'augmentation de 2,000 accusée par le dernier recensement n'étant pas supérieure à 10 p. c., il ne serait tenu aucun compte de l'augmentation de 3,500 habitants accusée fin 1905 : la commune devrait attendre le prochain recensement décennal, conformément au droit commun, pour voir relever sa base de lotissement.

Enfin, dans le système de contrôle qu'il organise, le Projet prévoit le retrait du bénéfice de l'exception au cas où l'augmentation supérieure à 10 p. c., admise dans le courant d'une période décennale, ne se trouverait pas vérifiée, à l'expiration de celle-ci, par le recensement, seul mode de constatation certaine du mouvement réel de la population. Dans cette hypothèse, la commune indûment avantagée devrait restituer les sommes qui lui ont été attribuées au delà de ce qui lui était dû par application de la règle commune, et ces sommes seraient versées au fonds communal.

Le Projet, on le voit, tout en maintenant une mesure d'exception équitable en faveur des communes d'un développement extraordinairement rapide, en règle l'application de manière à serrer d'aussi près que possible la réalité des faits et à prévenir ou réparer toute erreur préjudiciable à l'ensemble des communes.

* * *

Si les dispositions que nous venons d'analyser délimitent de plus près un avantage applicable à un petit nombre de localités, le Projet élargit, d'autre part, une mesure récemment votée au bénéfice de toutes les communes : il s'agit de la garantie d'un minimum de progression annuelle des attributions sur le fonds communal.

Il est entendu, comme l'honorable Ministre des Finances en a fait la remarque au cours de la discussion du présent Projet dans l'autre Assemblée, que cette garantie vise le rendement des taxes qui alimentent le fonds et non une indemnisation éventuelle en cas de suppression ou de réduction de ces taxes.

L'article 3 de la loi du 26 décembre 1904 stipule qu'à partir de 1904, « la » partie des revenus du fonds communal distribuée aux communes ne » pourra être inférieure à la somme répartie en 1903, augmentée suivant » une progression annuelle de 700,000 francs ». Si les recettes annuelles ne suffisaient point à fournir l'émolument total ainsi garanti, le supplément serait, aux termes du même article, prélevé sur la réserve du fonds communal, sans que celle-ci puisse, toutefois, être abaissée au-dessous du chiffre de 10 millions de francs (1), le manquant devant être éventuellement prélevé sur les ressources générales du Trésor.

Tel est l'objet des deux premiers paragraphes de l'article 3 de la loi de 1904 et le § 3 ajoute que ces dispositions « cesseront leurs effets à partir de » l'année où, pour la seconde fois, la partie du revenu normal du fonds » communal distribuée aux communes aura dépassé le montant garanti. »

Une fois déjà, l'année même du vote de la loi, l'hypothèse envisagée par le § 3 de l'article 3 s'est réalisée : on voit au projet de budget des recettes et des dépenses pour ordre pour 1906 que la partie du revenu normal distribuée aux communes pour 1904 s'élève à fr. 41,764,492-33, dépassant de plus de 100,000 francs le montant garanti, c'est-à-dire le montant de la distribution de 1903 (fr. 40,964,094-91) augmenté de 700,000 francs (Doc. n° 4, XIV, de la Ch. des Représ., pp. 4 et 25). Il suffirait donc que pareil fait se produise une fois encore pour que les dispositions de garantie de la loi de 1904 se trouvent du coup abrogées.

L'article 2 du Projet soumis au Sénat reprend ces dispositions et les consolide pour un terme beaucoup plus long—jusqu'au 1^{er} janvier 1914—en prenant comme raison de la progression annuelle non plus le chiffre fixe de 700,000 francs, mais une somme calculée à raison de 10 centimes par habitant.

Cette seconde partie du Projet de Loi, on le voit, est tout à l'avantage de la généralité des communes du pays; prévenant des dépressions toujours possibles dans le rendement des produits attribués au fonds communal, l'article 2 assure la stabilité et l'accroissement d'une dotation qui compte parmi les plus claires ressources de la plupart de celles-ci, et il les met ainsi en situation de gager sûrement les emprunts qu'elles se trouvent dans le cas de devoir contracter.

*
* *

Les textes légaux qui régissent aujourd'hui la composition et la répartition du fonds communal sont nombreux et éparpillés dans une douzaine de lois différentes, depuis la loi organique de 1860 jusqu'à celle qui va voir le jour.

Par l'article 3 du Projet, le Gouvernement se charge de faire coordonner ces textes et de les faire publier au *Moniteur*, ainsi que

(1) Le montant de la réserve du fonds communal était, au 31 décembre 1904, de fr. 13,505,774-16 (voir projet de budget des recettes et des dépenses pour ordre pour l'exercice 1906, p. 42).

(6)

ceux qui concernent le fonds spécial. On ne peut qu'approuver ce dessein.

La Commission a l'honneur de proposer, par 4 voix contre 2, l'adoption du Projet soumis à nos délibérations.

Le Président-Rapporteur,
B^{on} DESCAMPS.