

274. — 29 septembre 1906. — Loi relative à la répartition du fonds communal et du fonds spécial (1). (Monit. des 15-16 octobre 1906.)

Léopold II, etc. Les Chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit :

Art. 1^{er}, § 1^{er}. L'article 15 de la loi du 30 décembre 1896, modifiant l'article 15 de la loi du 19 août 1889 sur le fonds spécial des communes, est abrogé.

§ 2. L'article 15 de la loi du 19 août 1889, visée au § 1^{er}, est remplacé par les dispositions suivantes :

Art. 15, § 1^{er}. La population mentionnée aux articles 1^{er} et 5 s'entend de la population de droit telle qu'elle est constatée par le recensement décennal publié avant le 1^{er} janvier.

§ 2. Lorsque, au cours d'une période décennale, 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. Toutefois, s'il est supérieur à un chiffre de population calculé d'après une progression constante résultant de la comparaison des chiffres des deux derniers recensements décennaux, le chiffre de population

ainsi calculé sera pris pour base de la répartition.

En aucun cas les dispositions de l'alinéa qui précède ne sont applicables aux communes dont la population n'a pas augmenté de plus de 10 p. c. au cours de la précédente période décennale.

S'il résulte du recensement décennal qui suit la répartition que la population d'une commune ayant bénéficié des dispositions du premier alinéa ci-dessus n'a pas augmenté de plus de 10 p. c. au cours de la période décennale, les sommes attribuées à cette commune au delà de ce qui était dû sur la base de la précédente population de droit seront restituées par elle et versées au fonds communal.

Art. 2. L'article 3 de la loi du 26 décembre 1904 est remplacé par les dispositions suivantes :

§ 1^{er}. A partir de l'année 1906, la partie des revenus du fonds communal distribuée aux communes ne pourra être inférieure à la somme répartie en 1905, augmentée suivant une progression annuelle calculée, à raison de 10 centimes par habitant, sur la base d'un chiffre de population déterminé conformément aux règles de l'article 1^{er}, § 2, de la présente loi.

§ 2. La somme éventuellement nécessaire pour parfaire le minimum garanti par le § 1^{er} sera prélevée sur la réserve établie par l'article 2, § 2, de la loi du 20 décembre 1862, sans que les prélèvements puissent abaisser la réserve au-dessous du chiffre de 10 millions de francs. Si les prélèvements effectués dans cette limite ne suffisaient pas à parfaire le minimum susdit, le manquant serait prélevé sur les ressources générales du Trésor.

§ 3. Les dispositions faisant l'objet du présent article cesseront leurs effets à partir du 1^{er} janvier 1914.

Art. 3. Les dispositions légales concernant respectivement le fonds communal et le fonds spécial communal seront coordonnées et publiées au *Moniteur*.

Art. 4. Les dispositions de l'article 1^{er}

(1) Session de 1905-1906.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Documents parlementaires. — Note préliminaire et texte du projet, n° 41. — Rapport. Séance du 7 décembre 1905, n° 15. — Amendements présentés par MM. Mabilie, Bertrand et Denis. Séance du 20 décembre 1905, n° 41. Amendement présenté par M. de Bethune. Séance du 21 décembre 1905, n° 41. — Amendements présentés par le gouvernement. Séance du 30 janvier 1906, n° 65. — Sous-amendements présentés par MM. Buyl et Tibbaut. Séance du 1^{er} février 1906, n° 70. — Amendement présenté par M. Mullendorff. Séance du 7 février 1906, n° 75. — Amendements présentés par le gouvernement. Séances des 9 et 15 février 1906, nos 80 et 86.

Annales parlementaires. — Discussion et adoption. Séances des 21 et 22 décembre 1905, et des 9, 15 et 16 février 1906, p. 271 à 312 et 639 à 715.

SÉNAT.

Documents parlementaires. — Projet de loi adopté par la Chambre des représentants, n° 18. — Rapport. Séance du 13 mars 1906, n° 25.

Annales parlementaires. — Discussion et adoption. Séance du 21 mars 1906, p. 239 à 246.

de la présente loi n'entreront en vigueur que le 1^{er} janvier 1907.

Promulguons, etc.

(Contresignée par le ministre des finances et des travaux publics, M. le comte DE SMET DE NAEYER.)

I. — Exposé des motifs du budget des voies et moyens pour 1906 (1).

DEUXIÈME SECTION. — *Fonds communal; fonds spécial.*

Art. 40 et 41. La loi du 19 août 1889, qui a créé le fonds spécial des communes, en ordonne la répartition d'après la population de droit telle qu'elle est constatée par le recensement décennal publié avant le 1^{er} janvier (art. 1^{er} et 43); mais, aux termes de l'article 43 de la loi du 30 décembre 1896, la population de fait au 31 décembre de l'année qui précède celle de la répartition est substituée à la population de droit chaque fois qu'au cours d'une période décennale la première excède la seconde de plus de 10 p. c.

D'autre part, il résulte de l'article 48 de la loi de 1896 que l'excédent des recettes du fonds communal sur le total des sommes attribuées aux communes à titre de minimum de quote-part (somme égale à la part touchée en 1893) est réparti d'après les nouvelles bases instituées pour le fonds spécial.

Le recensement décennal de 1900 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 communes 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 subséquente, 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.

Il n'est pas à espérer que les registres de population puissent, d'une manière générale, serrer de plus près la réalité. Il ne reste donc qu'à abolir une mesure qu'il n'est pas possible, en fait, d'appliquer conformément à son esprit, et la justice distributive

demande qu'il soit remédié à une situation qui ne ferait que s'aggraver d'année en année.

Tel est le but de l'article 40, qui prononce l'abrogation de l'article 43 de la loi de 1896 et rétablit dans sa teneur primitive l'article 43 de la loi de 1889. La répartition du fonds spécial et celle de l'excédent du fonds communal se feront donc, à partir de l'année 1906, sur la base de la population résultant du recensement décennal.

D'autre part, l'article 41 accorde à toutes les communes un nouvel et important avantage.

L'article 3, §§ 1^{er} et 2, 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, la somme éventuellement nécessaire pour parfaire le montant garanti devant être prélevée sur la réserve du fonds communal et, subsidiairement, sur les ressources générales du Trésor. Mais, suivant le § 3 du même article, les dispositions des §§ 1^{er} et 2 doivent cesser leurs effets à partir de l'année où, pour la seconde fois, la partie du revenu normal du fonds communal distribué aux communes aura dépassé le montant garanti.

Déjà pour l'année 1904, les ressources ordinaires du fonds communal ont été telles que le minimum garanti a été obtenu sans aucun prélèvement d'appoint, et il n'est pas impossible que semblable situation se reproduise pour l'année 1905. Dans cette hypothèse, la répartition devrait se limiter, dès l'année prochaine, aux ressources normales du fonds communal.

S'inspirant de l'esprit qui a dicté les dispositions principales prérappelées de l'article 3 de la loi de 1904, l'article 41 du projet garantit aux communes, jusqu'au 1^{er} janvier 1914, un accroissement annuel de revenus de 700,000 francs au moins.

II. — Rapport fait à la Chambre des représentants, au nom de la section centrale (2), par M. Tibbaut.

DEUXIÈME SECTION. — *Fonds communal et fonds spécial.*

Art. 40 et 41. La création du fonds communal par la loi du 18 juillet 1860 marque une étape importante dans l'histoire économique du pays.

Son organisation était rationnelle et simple, s'inspirant d'idées larges et généreuses; mais elle était susceptible d'améliorations: les circonstances les ont amenées.

Un rapide coup d'œil sur son histoire nous permettra de nous en rendre compte.

Nous examinerons successivement deux de ses éléments essentiels: les ressources qui alimentent le fonds et la base de leur répartition entre les communes.

A. — *Ressources qui alimentent le fonds communal.*

En supprimant les impôts indirects communaux, nommés octrois, qui avaient élevé comme septante-huit barrières douanières intérieures, faisant obstacle au commerce et à l'industrie, la loi de 1860

(1) Les modifications à la législation sur le fonds communal avaient été proposées dans le projet du budget des voies et moyens pour l'exercice 1906. La Chambre des représentants, dans sa séance du 22 décembre 1905 (*Ann. parl.*, p. 293), a décidé la disjonction de ces dispositions qui ont fait l'objet ensuite d'un projet spécial: mais l'exposé des motifs et le rapport à la Chambre, faits à l'occasion du budget des voies et moyens, ont servi d'éléments à la discussion de la loi du 29 septembre 1906.

(2) La section centrale, présidée par M. Schollaert, était composée de MM. Cousot, Dallemagne, De Meester, Denis, Lefebvre et Tibbaut.

supprimait du même coup les ressources des villes qui les avaient créées.

Pour leur assurer dans l'avenir la recette perdue, il fallait constituer un fonds alimenté par les ressources du trésor public.

« Le seul moyen d'obtenir ces ressources, dit l'exposé des motifs, consiste à les demander à un service exploité par l'Etat et à des impôts généraux dont le gouvernement opère la perception et qui pèsent, dans certaines proportions, même sur les habitants des communes où il n'existe pas d'octroi... »

« ... D'un autre côté, les droits d'octroi sont imposés sur des objets de consommation, et, pour déranger le moins possible l'économie de notre système financier, il est désirable que des objets de consommation fournissent aussi la plus forte partie de la somme nécessaire pour supprimer les octrois... »

« ... Cependant, il est indispensable qu'en abolissant les octrois, on reporte principalement sur des consommations de luxe ou de fantaisie les taxes communales qui pèsent actuellement sur des objets de première nécessité, tels que la viande, le pain, le combustible; l'intérêt du plus grand nombre, celui du pays lui-même, l'exige impérieusement. »

C'est pour réaliser ces idées que l'article 2 de la loi de 1860 « attribue aux communes une part de 40 p. c. dans le produit brut des recettes de toute nature du service des postes, de 75 p. c. dans le produit des droits d'entrée sur le café et 34 p. c. dans le produit des droits d'accises, fixés par le chapitre II, sur les vins et eaux-de-vie provenant de l'étranger, sur les eaux-de-vie indigènes, sur les bières et vinaigres et sur les sucres ». »

La loi du 20 décembre 1862, dans son article 2, porte respectivement ces parts de 40 et 34 à 41 et 35, en consacrant le bénéfice de l'augmentation à la constitution d'une réserve destinée à régulariser le service du fonds communal.

Ces dispositions de la loi répondent-elles d'une façon adéquate à la pensée de leur auteur et devaient-elles être à jamais mises à l'abri de modifications?

La négative est certaine. Alors que Frère-Orban entendait atteindre les consommations de luxe, il frappait le sucre, qui apparaît de plus en plus aux économistes et hygiénistes comme un aliment de première nécessité. Il est aussi utile que l'alcool est nuisible; et la juxtaposition de ces deux produits montre que la source des revenus du fonds communal n'était pas aussi rationnelle que semblait le souhaiter l'exposé des motifs.

La loi de 1860 répondait aux idées économiques de son époque; elle ne peut se soustraire au changement que ces idées subissent elles-mêmes. Jamais son auteur n'a pu penser que le législateur fût tenu de garder intactes les bases du fonds communal, et qu'il dût s'interdire d'élever le droit sur l'alcool dans le but d'en combattre la consommation et de supprimer ou d'abaisser le droit sur le café et le sucre dans le but d'en favoriser l'emploi.

Le fonds communal, représentant la collectivité des communes, était en droit de compter sur la part du revenu normal des impôts qui y avaient été affectés. Mais si ces impôts étaient supprimés ou si ces impôts étaient modifiés pour des motifs d'intérêt général, il voyait nécessairement changer les conditions mêmes de son existence.

En droit, il ne pouvait ni réclamer le revenu d'un impôt supprimé, ni exiger une part dans le rendement que devait donner l'élévation du taux de l'impôt affecté.

En équité, le législateur était tenu d'assurer au fonds communal l'accomplissement de sa mission, qui consistait à soutenir financièrement les communes, et de modifier à cet effet les conditions de son fonctionnement.

Dès 1863, un des impôts alimentant le fonds com-

munal reçut des modifications qui amenèrent le législateur à modifier aussi la répartition de son rendement.

La loi du 30 juillet 1883 releva les droits sur l'alcool et, dans son article 7, elle stipula que « la quote-part annuelle de l'Etat dans le produit de l'accise et des droits d'entrée sur les eaux-de-vie est fixée à 24 millions de francs au minimum, sans que pour les années 1883, 1884 et 1885 la somme à attribuer au fonds communal puisse, par suite de cette disposition, descendre au-dessous de la moyenne des sommes qui lui ont été allouées pour les années 1880, 1881 et 1882 ». »

Ainsi, à côté du minimum de recettes spéciales stipulé au profit de l'Etat, apparaît un minimum de recettes générales garanti aux communes.

La loi du 18 juillet 1887 sur la fabrication des eaux-de-vie, dans son article 129, élève ce minimum de l'Etat à 25,475,000 francs, « sauf à déduire de cette somme la part de l'Etat dans le produit des droits d'entrée sur le vinaigre et de l'acide acétique et de l'accise sur le vinaigre de bières ». »

La loi du 2 avril 1889, concernant la prise en charge dans la fabrication du sucre, attribua au fonds communal l'excédent annuel des recettes sur le minimum légal (6,000,000).

C'est en 1889 qu'un nouvel organisme vient se joindre au fonds communal. La loi du 19 août 1889 crée « le fonds spécial destiné à augmenter les ressources des communes et qui sera réparti d'après le chiffre de leur population (art. 4^{er}), c'est-à-dire suivant l'article 45 de la population de droit telle qu'elle est constatée par le recensement décennal publié avant le 1^{er} janvier ». »

Elle attribua à ce fonds :

1^o Le produit du droit de licence créé par la même loi et 2^o le produit du droit d'entrée sur le bétail et sur les viandes.

Elle ajouta dans son article 2 :

« Tant que le produit de ces impôts n'atteindra pas un chiffre suffisant pour allouer aux communes une quote-part calculée à raison de 1 franc par habitant, la somme nécessaire pour parfaire ce chiffre sera prélevée sur le produit des droits d'entrée. »

On voit ici coexister l'attribution d'un revenu déterminé mais aléatoire et la garantie de l'Etat engageant le produit de ses douanes sans limites. Ce principe s'élargira; on le retrouvera plus tard à la base du fonds communal.

La loi du 30 décembre 1896 reprend l'élément de garantie de la loi de 1883.

Par l'article 16, elle « attribue à chaque commune, à titre de minimum de quote-part dans la répartition annuelle du fonds communal, une somme égale à la quote-part qu'elle a touchée pendant l'année 1895 ». L'année 1895 était celle où le fonds communal avait atteint son rendement le plus élevé, soit 35 millions 496,004 fr. 90 c.

Cette loi, comme on le verra plus loin, modifia profondément la base de la répartition, en répartissant l'excédent de minimum garanti d'après la population.

En 1896, le droit sur l'alcool fut porté à 400 francs, et ainsi se trouve de nouveau modifié l'un des impôts dont le rendement contribuait au fonds communal.

Tout comme en 1883, une modification fut apportée aux conditions du fonds communal de façon à ne pas enlever au Trésor le supplément de ressources que devait donner le supplément d'impôt, c'est-à-dire l'élément nouveau de l'impôt existant.

L'article 5 de la loi du 17 juin 1896 limita la quote-part du fonds communal dans le produit de l'alcool à 13,750,000 francs.

En 1903, le droit sur l'alcool fut relevé de nouveau et porté à 440 francs l'hectolitre; mais en même temps fut supprimé le droit de douane sur le café non torréfié.

La loi du 18 février 1903 atteignait ainsi à la fois deux sources de revenus du fonds communal. Elle supprimait l'une, mais elle renforçait l'autre.

Quelle devait en être la conséquence financière?

On était réduit à des suppositions, et l'on était généralement d'accord pour prédire un accroissement considérable du rendement de l'alcool; au cours de discussions parlementaires, on parla même de 30 millions de francs.

Le gouvernement estimait le supplément de recettes à 15 millions de francs, dont il fit la répartition entre le fonds d'amortissement de la dette publique (fr. 8,000,000), le fonds des pensions de vieillesse (fr. 3,000,000) et le fonds communal (fr. 3,250,000).

C'est à la suite de cette prévision et pour compenser la perte que faisait le fonds communal par la suppression des droits sur le café que la loi de 1903, dans son article 4, releva à 17,000,000 de francs (soit 13,750,050 + 3,250,000) le maximum attribué au fonds communal dans les droits sur l'alcool.

Les prévisions furent trompées: l'alcool produisit moins, et le gouvernement fut amené ainsi à redresser les conséquences de son erreur de prévision, en réduisant au chiffre antérieur de 13,750,000 francs le maximum du fonds communal dans le produit annuel des droits d'entrée et d'accise sur les eaux-de-vie. C'était le but de l'article 2 de la loi du 26 décembre 1904.

Ces circonstances avaient mis en relief les mouvements brusques qui peuvent se produire dans l'alimentation du fonds communal et les désagréments qui en résultent pour les administrations communales.

C'est pour ce motif que la loi de 1904 introduisit un élément de garantie et de stabilité en disposant dans l'article 3, § 1^{er}: « A partir de l'année 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 ».

Les ressources nécessaires à cet effet ne devaient être demandées que partiellement au fonds de réserve, de telle sorte qu'il gardât un maximum de 10,000,000 de francs. Elles devaient être éventuellement prélevées sur la caisse du Trésor (§ 2 de l'article 3).

Toutefois, le § 3 de l'article 3 disposait que cette garantie s'arrêtait « 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 ». Et cette éventualité semblait devoir se réaliser pour 1906.

L'article 11, qui est proposé par le gouvernement, a pour but de prolonger jusqu'au 1^{er} janvier 1914 cette garantie de la progression annuelle minima de 700,000 francs.

Nul ne contestera que les finances communales ne trouvent un avantage considérable dans la régularité et la stabilité données ainsi à la distribution des ressources du fonds communal.

On a discuté le quantum garanti, 700,000 francs, et pour le critiquer on a cherché des chiffres dans des exercices ou des groupes d'exercices exceptionnels. D'autres exercices et d'autres groupes d'exercices peuvent y être opposés.

Le quantum, d'ailleurs, n'est qu'un minimum garanti par l'Etat et qui peut être dépassé par le jeu normal du fonds communal.

Le tableau ci-joint donne la marche du fonds communal depuis son origine. Il est détaché du budget des recettes et des dépenses pour ordre de l'exercice 1906.

ANNÉES.	REVENU BRUT.	INDEMNITÉS POUR LES TRAITEMENTS D'ATTENTE.	FONDS DE RÉSERVE.			SOMME à répartir entre les communes (Total des col. 11, 12 et 13).	MONTANT DES CONTRIBUTIONS (DE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE) servant de base à la répartition du fonds communal.			MONTANT DES SOMMES RÉPARTIES ENTRE			MARC LE FRANC DE LA RÉPARTITION ANNUELLE.	NOMBRE de communes dont la quote-part	
			Retenue sur le revenu du fonds communal.	Prélève- ment au profit du fonds communal.	Montant au 31 décembre.		Communes à octrois.	Communes sans octrois.	TOTAL.	les anciennes communes à octrois		les autres communes.			
										à titre de minimum.	proportion- nellement au montant des contri- butions.				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1860 (164 jours)	6,721,311 48	229,470 66	»	»	»	6,491,840 82	9,372,595 51	7,606,887 02	16,979,482 53	5,164,388 35	32,177 25	1,295,275 22	0.38000764	69	9
1861	15,253,570 37	380,637 55	»	»	»	14,872,932 82	9,475,462 69	7,694,848 32	17,170,311 01	11,510,410 63	97,037 14	3,265,485 05	0.424372289	67	11
1862	15,795,368 82	350,940 44	»	»	»	15,444,428 38	9,548,093 23	7,778,737 93	17,326,831 16	11,485,773 51	138,586 56	3,820,068 31	0.49109101	65	13
1863	16,357,282 31	176,727 04 (p ^r 201 jours)	184,796 98	»	»	15,995,757,39	9,624,334 03	7,894,432 44	17,508,786 47	11,425,002 15	220,595 34	4,850,159 90	0.55173900	59	19
1864	16,443,952 67	»	407,246 25	»	»	595,373 23	16,036,706 42	9,747,546 79	8,009,877 70	17,757,424 49	11,409,311 95	236,296 81	0.54821032	58	20
1865	17,322,980 27	»	429,791 61	»	»	1,050,252 34	16,893,188 66	9,887,309 53	8,140,614 33	18,027,923 86	11,351,821 06	342,884 74	0.63858606	53	25
1866	17,936,599 93	»	446,926 79	»	»	1,542,291 63	17,489,664 14	10,044,307 87	8,289,539 20	18,333,847 16	11,275,048 95	459,917 89	0.69423536	49	20
1867	18,378,368 34	»	452,712 87	»	»	2,052,440 67	17,925,655 47	10,157,882 73	8,436,136 19	18,694,018 92	11,230,210 90	534,501 79	0.73028086	46	32
1868	17,752,716 08	»	316,546 66	»	»	2,442,326 86	17,439,169 42	10,237,819 26	8,559,524 95	18,797,344 21	11,292,713 50	474,088 31	0.66701921	50	28
1869	19,089,221 58	»	474,660 60	»	»	3,000,685 25	18,614,560 98	10,812,311 83	9,014,288 88	19,826,600 71	11,161,698 28	658,805 47	0.75369864	44	34
1870	22,592,848 40	»	3,592,848 40	»	»	6,698,759 15	19,000,000 00	10,981,753 96	9,421,868 47	20,006,014 63	9,765,906 59	2,086,462 53	0.77488762	41	37
1871	18,945,640 94	»	»	1,003,359 06	»	7,425,157 49	19,950,000 00	11,184,146 16	9,599,652 42	20,939,565 98	9,486,438 24	2,892,205 80	0.8568,855 90	37	42
1872	21,496,476 29	»	550,976 29	»	»	6,750,142 00	20,947,500 00	11,389,913 56	9,944,378 53	21,484,966 77	9,786,889 82	7,135,397 73	0.944,467 32	42	46
1873	22,459,041 46	»	592,105 92	»	»	7,576,594 01	22,866,935 54	11,740,588 24	10,204,189 14	22,164,652 23	8,664,236 54	4,329,604 17	0.98896582	22	57
1874	23,483,830 01	»	389,211 26	»	»	8,306,229 11	23,094,618 75	11,960,463 09	10,599,386 27	22,910,707 57	9,365,530 36	8,121,467 72	1.0921,261 33	50	59
1875	25,045,770 98	»	637,711 57	»	»	9,298,615 97	24,408,059 41	12,311,321 30	10,950,298 98	23,563,872 10	9,365,330 36	8,545,598 97	1.1550,887 84	62	62
1876	25,390,910 18	»	»	70,906 99	»	9,594,078 37	25,461,817 17	12,613,573 12	11,355,960 63	24,300,459 21	9,660,452 19	10,721,147 08	1.2276,486 76	62	65
1877	24,708,442 34	»	»	1,954,643 69	»	8,107,166 14	26,658,088 03	12,944,498 58	11,751,585 27	24,927,759 97	9,551,138 01	11,706,288 55	1.08106105	15	65
1878	23,774,678 20	»	»	1,734,642 67	»	8,445,836 11	25,509,320 87	13,176,178 50	12,157,082 38	25,638,383 27	9,351,138 01	8,567,559 85	1.1967,710 17	63	63
1879	25,790,268 96	»	»	86,139 07	»	7,106,619 44	25,876,408 03	13,481,300 89	12,341,793 69	26,077,075 10	9,351,138 01	8,649,418 38	0.97344429	17	63
1880	25,666,900 39	»	»	347,704 59	»	7,318,992 39	26,014,604 98	13,732,281 41	12,341,793 69	26,077,075 10	9,351,138 01	8,649,418 38	0.97344429	17	63
1881	26,815,065 48	»	675,071 76	»	»	7,978,455 33	26,189,993 72	14,029,509 04	12,643,855 81	26,673,364 85	9,365,518 66	8,677,060 76	0.95679787	18	62
1882	27,607,239 52	»	374,267 44	»	»	8,670,111 55	27,133,028 08	14,285,684 15	12,901,810 74	27,187,494 89	9,595,552 19	10,872,001 94	0.98163189	13	68
1883	27,398,111 56	»	»	205,783 06	»	8,809,736 06	27,603,894 62	14,543,934 87	13,161,599 15	27,703,534 02	9,415,244 98	11,272,064 32	0.98138419	12	69
1884	26,372,745 99	»	»	586,226 15	»	8,589,960 69	26,958,972 14	14,792,917 44	13,471,754 10	28,204,671 54	9,770,166 13	10,617,246 26	0.93735388	14	67
1885	29,351,848 33	»	111,304 63	»	»	9,077,321 64	29,240,543 70	15,215,302 43	14,059,805 51	29,427,446 43	3,429,425 63	11,354,472 95	0.92534757	13	68
1886	26,729,337 29	»	»	1,205,132 87	»	8,227,856 84	27,934,470 16	15,367,641 42	14,219,839 80	29,708,342 56	3,429,425 63	11,383,004 14	0.93644721	13	68
1887	28,581,430 96	»	536,768 96	»	»	9,267,254 33	28,044,662 00	15,488,502 76	14,219,839 80	30,053,307 60	3,415,244 98	11,533,299 99	0.93543382	12	69
1888	28,058,123 94	»	»	348,434 68	»	9,269,785 44	28,406,558 52	15,635,539 54	14,417,748 06	30,468,674 73	3,415,244 98	11,395,638 08	0.93100944	12	69
1889	26,885,762 67	»	»	1,242,800 92	»	8,430,766 99	28,128,563 59	15,835,373 17	14,633,301 56	30,932,887 08	3,869,996 71	10,948,406 81	0.89827942	14	67
1890	28,555,066 59	»	361,805 19	»	»	9,151,928 03	28,193,261 40	16,403,369 49	14,889,517 59	30,932,887 08	3,869,996 71	10,948,406 81	0.89827942	14	67
1891	32,407,343 00	»	»	76,084 06	»	9,414,264 85	32,483,427 06	15,667,743 03	14,528,991 41	30,196,734 44	551,377 90	16,318,111 13	1.00746746	3	78
1892	32,506,175 73	»	24,924 06	»	»	9,867,250 23	32,481,251 67	15,779,108 32	14,669,258 88	30,448,367 20	551,377 90	16,297,568 05	1.065650681	3	78
1893	32,565,947 20	»	196,562 95	»	»	10,350,882 24	32,369,384 25	16,002,845 16	14,854,379 13	30,857,224 79	551,377 90	16,254,974 32	1.047706666	3	78
1894	33,990,160 58	»	85,600 37	»	»	10,814,895 89	33,994,560 21	16,446,003 11	15,791,679 08	32,237,682 19	551,377 90	16,755,165 90	1.0310609	3	78
1895	34,967,294 90	»	»	228,710 00	»	10,972,799 57	35,196,004 90	16,665,656 18	16,052,359 70	32,718,015 88	105,693 29	17,829,872 19	1.0752567	2	79

ANNÉES.	FONDS COMMUNAL.										FONDS SPÉCIAL.			
	REVENU BRUT.	FONDS DE RÉSERVE.			SOMME répartie entre les communes.	MINIMUM de quote-part. — QUOTES-PARTS de 1895.	EXCÉDENT des recettes sur le minimum. différence entre les col. 6 et 7.	POPULATION servant de base à la répartition de l'excédent des recettes du fonds communal.	MONTANT DES SOMMES RÉPARTIES ENTRE LES		SOMME répartie d'après la popu- lation de droit à raison d'un franc par habitant.	EXCÉDENT de la population de fait sur celle de droit.	SUPPLÉMENT du chef de l'excédent de population mentionnée dans la col. précédente.	TOTAL des sommes réparties du chef du fonds spécial (col. 12 et 14).
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1896	35,407,555 71	"	473,559 34	11,368,100 33	35,881,115 05	35,196,004 90	6,241,829	683,110 15	18,125,616 75	17,755,498 30	6,069,321 00	172,508	172,508	6,241,829 00
1897	36,008,941 87	210,844 56	"	11,664,631 13	35,798,097 31	35,196,004 90	6,343,434	602,092,41	18,103,333 04	17,694,764 27	6,069,321 00	274,113	274,113	6,343,434 00
1898	36,574,598 88	"	179,203 45	11,875,024 14	36,753,802 33	35,196,004 90	6,422,716	1,557,797 43	18,383,837 28	18,369,965 05	6,069,321 00	360,395	360,395	6,429,716 00
1899	38,110,578 15	"	227,501 56	12,048,112 74	38,338,079 71	35,196,004 90	6,524,384	3,142,074 81	18,835,576 64	19,502,513 07	6,069,321 00	455,013	455,013	6,524,334 00
1900	38,311,469 25	"	149,798 15	12,321,108 81	38,461,267 40	35,196,004 90	6,617,244	3,265,262 50	18,884,881 68	19,576,385 72	6,069,321 00	547,923	547,923	6,617,244 00
1901	39,825,385 52	"	129,990 17	12,617,016 60	39,955,375 69	35,196,004 90	6,701,696	4,759,370 79	19,302,689 53	20,652,686 16	6,069,321 00	632,375	632,375	6,701,696 00
1902	40,566,479 83	"	66,017 04	12,972,746 98	40,632,496 87	35,196,004 90	6,696,259	5,436,491 97	19,471,518 04	21,160,978 83	6,693,810 00	2,449	2,449	6,696,259 00
1903	40,786,102 46	"	177,992 45	13,227,682 22	40,964,084 91	35,196,004 90	6,710,993	5,768,090 01	19,559,125 53	21,404,969 38	6,693,810 00	17,183	17,183	6,710,993 00
1904	41,600,568 59	"	163,923 74	13,505,774 16	41,764,492 33	35,196,004 90	6,770,103	6,562,487 43	19,762,513 11	22,001,979 22	6,693,810 00	76,555	76,555	6,770,365 00

La situation de la réserve, dont le minimum ne peut descendre en dessous de 10 millions de fr., intéresse aussi l'étude de la question du fonds communal.

Il est également emprunté au budget des recettes et des dépenses pour ordre de l'exercice 1906 :

Situation de la réserve au 31 décembre 1904.

Retenue sur le revenu du fonds communal :

1864 à 1903	8,690,480 43	{	8,690,480 43
1904			

Bénéfice sur la vente de titres :

1864 à 1903	636,471 43	{	636,471 43	21,218,907 63
1904				

Intérêts encaissés sur les capitaux placés, après déduction des intérêts avancés sur achat de titres :

1864 à 1903	11,429,940 44	{	11,871,956 09
1904	442,015 68		

A déduire :

Prélèvements sur la réserve au profit des communes :

1864 à 1903	7,362,905 85	{	7,340,898 30
1904	177,992 45		

Perte sur la vente de titres :

1864 à 1903	9,311 43	{	8,311 43
1904			

Restre. . . fr. 13,669,697 90 (1)

Cette somme dépassant le maximum de la réserve (loi du 20 décembre 1862, art. 2, § 3),

qui est de (2) 13,505,764 46

il y a lieu d'attribuer la différence au fonds communal, soit 163,923 74

B. — Répartition entre les communes.

La répartition des ressources constitue un autre élément essentiel du fonds communal, auquel le législateur avait consacré un examen approfondi.

Elle était régie par l'article 3. en ces termes :

« Le revenu attribué aux communes par l'article 2 est réparti chaque année entre elles, d'après le rôle de l'année précédente, au prorata du principal de la contribution foncière sur les propriétés bâties, du principal de la contribution personnelle et du principal des cotisations de patente, établi en vertu de la loi du 21 mai 1849, de la loi du 6 avril 1823 et des articles 1^{er} et 2 de la loi du 22 janvier 1849 ».

La section centrale de la Chambre des représentants, par son rapporteur M. Van den Peereboom, justifiait cette règle en ces termes (*Pasin.*, 1860, p. 264) :

« Quoi qu'il en soit, il paraît rationnel que le revenu étant pris principalement sur des objets de consommation doive aussi être réparti en raison de la consommation des objets; en d'autres termes, le quantum de la répartition doit être l'équipollent du quantum de la participation. Or, le gouvernement croit, et nous croyons avec lui, que la consommation

des objets sur lesquels pèsent les impôts qui fournissent un revenu aux communes est en proportion du degré d'aisance de celle-ci, et qu'en général le signe le plus apparent, le plus stable et le moins trompeur de l'aisance d'une localité, c'est le montant du principal des trois contributions indiquées à l'article 3 ».

Mais, au cours même des discussions parlementaires, ces bases de répartition étaient critiquées, avec une grande force, par M. Pirmez. Et l'on voyait poindre déjà la notion plus juste de l'élément population qui est venu corriger, dans la suite, le défaut des autres éléments.

Voici cet extrait du discours que M. Pirmez a prononcé à la séance du 2 juin 1860 :

« M. le ministre des finances motive le choix des bases sur une considération en elle-même très vraie; les consommations, dit M. le ministre, sont en rapport avec l'aisance; l'aisance est en rapport avec les trois bases de contribution qu'on indique, ou plutôt les trois bases qu'on indique ont été calculées sur l'aisance; elles sont donc en rapport avec la consommation et, partant, elles doivent servir à la répartition.

« Je suis parfaitement d'accord avec M. le ministre des finances sur tout ce raisonnement; mais je crois que, s'il est juste, il en est fait une fausse application.

« Si l'on s'occupe de toutes les consommations quelconques, de toutes sans aucune espèce d'exception, des consommations voluptuaires comme des consommations utiles et des consommations utiles comme des consommations nécessaires, M. le ministre des finances est parfaitement dans le vrai. Mais, remarquez bien que les impôts qui alimentent le fonds communal n'atteignent pas toutes les espèces de consommations; ils ne frappent que très peu les choses de luxe et beaucoup les choses qui sont plutôt nécessaires que superflues.

(1) Non compris la plus-value des titres en portefeuille.
(2) Sommes réparties pendant les trois dernières années :

1901	fr. 39,955,375 69
1902	40,632,495 87
1903	40,964,064 91
Ensemble.	fr. 121,551,967 47
Moyenne	40,517,322 49
1/3 ou maximum	13,505,774 16

Le montant de la réserve ne peut dépasser le tiers de la moyenne des sommes réparties pendant les trois dernières années (loi du 20 décembre 1862, art. 2, § 3).

« Or, si l'on peut admettre que le système de M. le ministre des finances soit parfaitement juste lorsqu'on considère toutes les consommations possibles, il devient complètement inexact quand on l'applique à des impôts frappant des choses consommées par toutes les classes de la société, comme la bière, le café, le genièvre.

« Permettez-moi, Messieurs, de vous faire saisir de plus près encore ce que je veux établir. Supposez un impôt sur les pommes de terre et sur le pain. c'est-à-dire à tout ce qui est indispensable à la subsistance. Serait-il possible de soutenir que la consommation des pommes de terre et du pain soit en rapport avec les trois bases indiquées? Evidemment non. Un homme ayant 400 francs de revenu par an consomme autant de pommes de terre et de pain qu'un autre homme ayant 500 ou 600 francs de revenu, car ce sont des objets de consommation dont l'aisance ne développe pas l'usage.

« La richesse peut même produire un résultat diamétralement opposé, en permettant de remplacer ces aliments les plus communs, pour une partie du moins, par des choses meilleures dont elle rend l'accès possible.

« Supposez maintenant une personne ayant 5,000 francs de revenu; elle pourra, avec cette somme, se procurer toutes les choses d'un usage ordinaire; attribuez-lui un revenu double, la consommation des choses imposées par le projet n'augmentera guère pour elle; cet accroissement de rente sera employé dans une bien plus forte proportion que ce qu'elle avait d'abord, en achat d'objets de luxe, meubles, tentures, vases, tableaux, que sais-je, toutes choses que l'impôt de consommation n'atteint pas.

« Je crois avoir démontré que les bases adoptées par M. le ministre des finances n'atteignent pas le but qu'on se propose. Elles seraient inexactes si elles s'appliquaient à toutes les consommations, elles ne le sont pas n'étant appliquées qu'aux consommations qui forment le revenu principal du fonds communal.

« Il y aurait, je pense, moyen de remédier à ce défaut : ce serait de faire entrer la population pour une part dans les bases de la répartition. Les observations que j'ai présentées prouvent suffisamment qu'elle influe comme l'aisance sur la consommation des choses utiles ou nécessaires à la subsistance ou au moins d'une utilité commune et générale. »

Ce sont ces idées qui guidèrent l'honorable comte de Smet de Naeyer dans la confection de la loi du 30 décembre 1896.

Il n'entendait pas supprimer la répartition telle qu'elle avait été créée par la loi de 1860; mais il y adjoignit l'élément population pour corriger ce qu'elle avait de défectueux.

Dans l'exposé des motifs il s'enonça comme suit :

« On sait que le gouvernement poursuit la réforme de la contribution foncière et de la contribution personnelle et que, partant, des modifications importantes seront apportées prochainement aux deux premières bases de répartition énumérées ci-dessus. Or, plus des sept neuvièmes des produits qui alimentent le fonds communal sont répartis d'après ces bases.

« Si la loi de 1860 était maintenue dans son intégralité, les modifications auxquelles il vient d'être fait allusion ne pourraient être réalisées sans jeter le trouble dans la situation budgétaire de la plupart des communes. En effet, à chaque exemption de 4 franc accordée à un contribuable correspondrait une diminution de 1 fr. 7 c. de la quote-part revenant à la commune.

« Déjà à l'occasion de la réforme assez accessoire introduite dans notre législation sur la contribution personnelle par la loi du 11 avril 1895, des réclamations ont été provoquées par les effets de cette loi

sur les finances de certaines communes industrielles ».

L'article 16 de la loi du 30 décembre 1896 assure « à chaque commune, à titre de minimum de quote-part dans la répartition annuelle du fonds communal, une somme égale à la quote-part qu'elle a touchée pendant l'année 1895 ».

Cette disposition respecte les droits acquis. Elle maintient l'ancienne base pour la répartition de ce que le fonds communal distribuait en 1895. Mais l'article 18 répartit l'excédent d'après la base de la population, empruntée à la loi du 19 août 1889 créant le fonds spécial de 1 franc par habitant. Il s'enonça comme suit : « L'excédent des recettes du fonds communal sur le total des sommes attribuées aux communes à titre du minimum de quote-part, déduction faite éventuellement de la retenue au profit du fonds de réserve, est réparti, en même temps que le produit du second semestre du fonds spécial communal, d'après les bases de répartition instituées pour ce dernier fonds ».

Cette modification, comme on pouvait le prévoir, fut accueillie par la Chambre et par le pays avec une réelle satisfaction. Elle profiterait surtout à ces centres industriels où la masse de la population ouvrière pèse sur les finances communales d'un poids très lourd.

L'article 15 de la loi du 30 décembre 1896 vint aussi modifier, dans un sens favorable aux communes, l'article 15 de la loi du 19 août 1889 qui, pour la répartition du fonds spécial, ne considérait que « la population de droit, telle qu'elle est constatée par le recensement décennal publié avant le 1^{er} janvier ». Il permet aux communes d'invoquer, pour la répartition, la population de fait chaque fois que celle-ci s'est accrue d'une manière notable et dépasse de 10 p. c. la population de droit.

Voici les termes du nouveau texte que l'article 15 de la loi du 30 décembre 1896 substitue à l'article 15 de la loi du 19 août 1889 :

« Il en est de même de la population mentionnée à l'article 1^{er}; toutefois, à partir de 1896, 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 40 p. c. »

Personne ne contesta la justice de la nouvelle mesure, mais personne non plus ne songea à l'abus auquel elle pouvait conduire.

La population de fait est un élément bien incertain fourni, presque sans contrôle, par les administrations communales. Elle ne présente pas la garantie du recensement décennal.

Le plus ou moins de soins apportés par les administrations pour surveiller la population, pour suivre son élément changeant, pour rayer des registres de la population les personnes qui changent de domicile peut influencer considérablement les relevés annuels. L'exactitude est presque impossible, même pour celles qui y portent une attention consciencieuse; les communes souvent se touchent par l'agglomération; la population des ouvriers, des servantes, des domestiques va de l'une à l'autre, le plus souvent sans s'inquiéter des modifications à faire apporter à leur inscription, avec une insouciance qu'explique l'instabilité de leurs situations professionnelles.

Il est certain que la population de fait ne saurait être constatée avec des garanties de précision suffisantes, même que les administrations diligentes; on voit aisément ce qui en advient en cas de négligence.

Or, il est dangereux de conserver, pour la répartition du fonds communal, une base incertaine. C'est une tentation pour la fraude.

Il ne faut pas nécessairement supposer que les communes feraient intentionnellement des relevés

inexactes et pratiqueraient systématiquement l'omission des radiations.

Il suffit que la négligence puisse procurer un avantage financier pour qu'il faille supprimer une source de profits qui place les administrations entre leur conscience et leur intérêt.

Ces considérations se trouvent justifiées pleinement par les faits. L'exposé des motifs du budget des voies et moyens constate que 163 communes ont bénéficié de la répartition sur la base de la population de fait, alors que la population constatée au 31 décembre 1890, augmentée de 10 p. c. Elles ont reçu, pour plusieurs ou pour chacune des années de la période de 1870 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.

Ce fait suffit pour condamner le système. Il révèle un mal que seule la mise en pratique de la loi a pu mettre en relief. La négligence qui s'assure des avantages financiers peut conduire au système de fraude et, dans tous les cas, elle est un pernicieux exemple qu'il faut supprimer sans retard.

C'est le but de l'article 40.

La section centrale l'a adopté par 5 voix contre une et une abstention; mais elle a été unanime pour reconnaître non seulement les déficiences de la statistique actuelle de la population, mais aussi les grandes difficultés pour y porter remède.

La statistique de la population devrait être réorganisée, elle devrait présenter plus de garantie d'exactitude. L'intérêt qu'elle offre n'est pas limité à la répartition du fonds communal et du fonds spécial. Elle est à la base de la science démographique.

C'est ce qui a décidé la section centrale à demander au gouvernement s'il ne pourrait fixer son attention sur cette question.

Conclusion.

Le fonds communal, complété par le fonds spécial, n'a pas manqué son but.

Son organisation, quelle que fût sa perfection relative, a dû évoluer avec la législation fiscale et économique et l'on peut dire qu'elle est meilleure aujourd'hui qu'au temps de sa création.

Ses ressources, d'abord irrégulières et instables, ont la garantie d'une progression annuelle de 700,000 francs jusqu'en 1914, et les communes obtiennent ainsi pour leurs finances une sécurité qui leur permet de projeter des travaux d'ensemble et de sortir de l'indécision provoquée par l'incertitude du lendemain.

La répartition basée à la fois sur le rendement de certains impôts et sur la population suit une règle d'autant plus juste qu'elle soulage spécialement les communes les plus lourdement chargées, celles qui comptent la population ouvrière la plus nombreuse.

III. — Rapport fait au Sénat au nom des commissions réunies des finances et des travaux publics (1).

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'Etat : 41 p. c. du produit brut des postes, 35 p. c. du pro-

duit des droits d'entrée et d'accise sur les vins, les eaux-de-vie (2), les sucres (3), 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, des 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 payent pas ou presque pas d'impôts direct — 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 dominent les classes les plus aisées et où, par conséquent, le rendement des impôts directs est le plus fort. L'inégalité 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 1905 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 annuelle-

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

(3) Après avoir été longtemps limité à une somme fixe quant à la recette provenant des sucres, sous un régime qui n'attribuait à l'Etat 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.

(1) Présents : MM. le baron Descamps, *président-rapporteur*; Hanrez, *vice-président*; Allard, Delannoy, Le Clief et Mesens.

ment 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 1896) 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 40 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 particulièrement 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 communes 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 40 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 40 p. c. dans le cours de la période décennale subséquente, 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 40 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 décennaux, le chiffre de population ainsi calculé sera pris pour base de 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 630 par an, on calculera sur ce pied l'accroissement présumé de 1901 à 1905 (630×5), 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 40 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 40 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 40 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 40 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 du budget des recettes et des dépenses pour ordre pour 1906 que la partie du revenu normal distribuée aux communes pour 1904 s'élève à 41,764,492 fr. 33 c., 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. parl.*, Ch. des repr., p. 4 et 25, n° 4, XIV). Il suffirait donc que pareil fait se produisit une fois encore pour que les dispositions de garantie de la loi de 1904 se trouvassent 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 40 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 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,
Baron DESCAMPS.

275. — 29 septembre 1906. —

Arrêté royal par lequel il a été créé à Kermpt un bureau de poste qui sera réuni à la station du chemin de fer. (Monit. du 11 octobre 1906.)

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

276. — 30 septembre 1906. —

Arrêté royal qui porte qu'un traitement à charge de l'Etat est attaché à la quatrième place de vicaire à l'église succursale de Sainte-Anne à Gand. (Monit. du 17 octobre 1906.)

277. — 3 octobre 1906. — Arrêté ministériel. — Service des poids et mesures. — Vérification périodique en 1907.

(Monit. du 11 octobre 1906.)

Le ministre de l'industrie et du travail
(M. G. FRANCOTTE),

Vu la loi du 1^{er} octobre 1855, sur les poids et mesures;

Vu l'article 22 de l'arrêté royal du 6 octobre 1855, relatif à la vérification périodique des poids et mesures;

Vu l'article 3 de l'arrêté royal du 10 novembre 1900, décidant qu'à partir du 1^{er} janvier 1901 les instruments de pesage seront soumis à des vérifications périodiques ayant lieu :

Tous les deux ans, pour les balances-basculées servant à peser les véhicules et pour celles destinées au pesage du bétail;

Tous les quatre ans, pour les autres balances-basculées;

Tous les six ans, pour les balances à bras égaux;

Considérant que le dit article 3 prescrit que les instruments de pesage sur lesquels les empreintes du dernier poinçonnage sont effacées ou devenues illisibles doivent être soumis à une nouvelle vérification, quelle que soit l'année de la vérification antérieure;

Considérant, d'autre part, que l'article 4 de l'arrêté royal du 10 novembre 1900 précité dispose que les vérifications périodiques des instruments de pesage seront comprises parmi les opérations de la vérification périodique des poids et mesures à laquelle les vérificateurs sont tenus de procéder dans leurs ressorts respectifs, en exécution d'arrêtés pris par les députations permanentes des conseils provinciaux;

Vu la loi du 30 juillet 1901, réglementant le mesurage du travail des ouvriers;

Vu l'arrêté royal du 28 octobre 1901, fixant la date de la mise en vigueur de cette loi, et notamment l'article 2, portant :

« Les vérifications périodiques des instruments de mesure légaux, dont il est fait usage pour mesurer le travail des ouvriers en vue de déterminer leur salaire, seront comprises parmi les opérations qui se rattachent à la vérification périodique des poids et mesures à laquelle les vérificateurs doivent pro-