

## **2. - FINANCES**

### **LES FINANCES COMMUNALES EN TUNISIE**

(Suite (1))

#### **TITRE IV**

##### **LES RESSOURCES ORDINAIRES DES COMMUNES TUNISIENNES**

Pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement, les Communes de la Régence disposent, indépendamment des revenus de leur domaine et parfois de subventions de l'Etat, de diverses ressources tirés de l'impôt. A l'impôt proprement dit, on assimilera, pour plus de commodité, la taxe représentative du prix des services rendus, en signalant que la distinction établie par la doctrine entre ces deux natures de ressources n'est généralement pas observée par le législateur tunisien.

Jusqu'aux premières années de la dernière guerre, le système d'impôts des Communes était, à une exception près, indépendant de celui de l'Etat. Il s'agissait d'ailleurs moins d'un système nettement circonscrit par voie de disposition générale, que d'un état de fait résultant d'une multiplicité de textes distincts.

A partir de la libération de la Tunisie, la nécessité de procurer des ressources sans cesse accrues aux Communes, conduisit le Gouvernement à relier le système d'impôts locaux au système fiscal de l'Etat sous des formes diverses (centimes ou décimes additionnels à certains impôts d'Etat, abandon de tout ou partie de certains autres). En outre, les Communes se virent attribuer uniformément une subvention annuelle destinée à compenser partiellement puis intégralement leur contribution aux dépenses de police, d'assistance et d'hygiène. Enfin, en application d'un décret en date du 5 juin 1944, les villes sinistrées par suite d'événements de guerre, bénéficièrent d'avances remboursables du Trésor pour couvrir leurs dépenses ordinaires.

Ces premières mesures s'étant avérées insuffisantes, une réforme de structure fut entreprise dans le triple but :

— d'unifier tout en la clarifiant, la consistance des ressources municipales;

— d'étendre et de limiter en même temps le domaine fiscal propre aux Communes;

— de simplifier les formalités de la fixation des taux des impositions communales autorisées.

Cette réforme fut progressivement réalisée par le décret du 8 novembre 1945 et divers textes ultérieurs qui seront cités au fur et à mesure de l'examen des mesures qu'ils édictent.

Au stade actuel, toutes les ressources ordinaires des Communes de la Régence sont légalement compartimentées (Article 22 du décret du 8 novembre 1945 implicitement modifié par les articles 48, 54 à 61 du décret du 25 juin 1948 portant modification des ressources budgétaires) dans les 4 groupes suivants :

— des taxes communales spéciales;

— une quote-part d'actif du « Fonds commun des transactions et de la patente » et du « Fonds commun des carburants et pneumatiques »;

— les revenus du patrimoine de la Commune et des Services publics payants qu'elle assume;

Cf. Bulletin Economique de la Tunisie n° 27 (avril 1949).

— éventuellement, des participations de l'Etat à l'exécution de certains travaux.

## SECTION I

### Des taxes communales spéciales

Comme l'indique leur appellation, ces taxes sont complètement indépendantes des impôts d'Etat. Elles ne sont exigibles qu'au profit et dans le périmètre de la Commune qui les institue. Elles sont d'ailleurs essentiellement facultatives, à l'exception toutefois de trois d'entre-elles : la taxe locative, la contribution foncière et la taxe des prestations communales.

Il convient de signaler à cet égard que le législateur se borne généralement à autoriser l'institution par les Conseils Municipaux des taxes communales spéciales qu'il énumère limitativement et dont il fixe par avance le taux maximum.

Il a au surplus été guidé dans le choix de ces taxes, par le souci d'assortir davantage la nature des ressources des Communes à celle de leurs attributions. Celles-ci tendant à la satisfaction de besoins locaux, il lui est apparu que les recettes présentant une localisation territoriale très marquée devaient normalement être réservées aux Communes.

C'est ainsi que trois impôts d'Etat ont été transférés à ces Collectivités par l'article 25 du décret du 8 novembre 1945 et constituent, dans la mesure où ils sont perçus dans leur territoire, des taxes communales spéciales, savoir :

— l'impôt sur les véhicules à traction animale avec faculté d'en quadrupler le taux (article 62 du décret du 25 juin 1948);

— le droit sur les peaux qui peut légalement être quadruplé en vertu du même décret;

— la taxe sur les spectacles dont les tarifs minimum et maximum sont fixés par le décret du 30 octobre 1947. Cet impôt procure des revenus très importants aux grandes villes. Son rendement a dépassé 54.000.000 de frs en 1947 et 60.000.000 de frs en 1948 pour la seule ville de Tunis.

En dehors des trois impôts transférés par l'Etat, les diverses taxes communales spéciales peuvent être classées en 5 catégories :

A. — Taxes sur la propriété immobilière;

B. — Taxe des prestations communales. Cet impôt ainsi que les précédents exigent chacun une étude particulière qui sera faite plus bas;

C. — Des taxes pour formalités administratives (légalisation de signatures, délivrance d'actes de l'Etat Civil, authentification de certains tissus du Djérid etc...);

D. — Des taxes pour concession, occupation ou usage du domaine public communal. Au domaine public communal stricto sensu, il convient en fait de rattacher le domaine privé affecté aux Services publics de la Commune, notamment les halles et marchés; les abattoirs etc..., lequel en raison de son affectation en principe perpétuelle, échappe pratiquement comme le domaine public aux droits réels ordinaires et donne lieu aux mêmes permissions d'occupations diverses. Sous le bénéfice de cette observation, rentrent dans cette catégorie de taxes : les divers droits de stationnement sur les voies publiques quelles qu'elles soient, les droits de marché qui constituent une variété des droits de stationnement, la taxe d'abatage qui procède également dans une large mesure de ces derniers droits, les concessions dans les cimetières, les locations de kiosques sur les voies publiques, les droits de voirie,

les concessions du domaine public maritime etc., ainsi que les diverses charges incombant, suivant la réglementation locale, aux riverains du domaine public communal sous forme de contribution à la construction d'égoûts, de chaussées, de trottoirs etc...

E. — Des taxes sur l'exercice de divers commerces (droits de licence sur les débits de boissons, taxe sur les salons de coiffure, taxe sur les boutiques de marchands de bœgnets etc...).

## A. — TAXES FRAPPANT LA PROPRIETE IMMOBILIERE

### I. — **Bref historique**

Des origines du Protectorat à l'année 1903, le régime d'imposition de la propriété immobilière englobée dans les territoires communaux était particulièrement confus et divers. Indépendamment de la « taxe de balayage et de curage des égouts » qui était proportionnée à la valeur locative des immeubles et revenait en propre aux rares Communes en fonctionnement à l'époque, deux impôts co-existaient à l'égard des immeubles : la caroube des loyers et la caroube locative. Ces impôts étaient ainsi appelés parce que leur taux était fixé à une caroube ou  $1/16^e$  par piastre, c'est-à-dire 6,25 %. Ils constituaient d'ailleurs moins deux impôts distincts que les modalités différentes d'un même impôt direct sur le revenu des immeubles. La taxe sur les loyers ne visait en effet que les immeubles effectivement loués, tandis que la caroube locative atteignait même les immeubles occupés ou utilisés par leurs propriétaires. La seconde était exigible exclusivement dans les villes recensées, la première partout ailleurs. L'une et l'autre bénéficiaient originellement à l'Etat mais pouvaient être concédées aux Communes, au fur et à mesure que celles-ci étaient créées. Toutefois, si la concession portait sur la caroube des loyers, la Commune était tenue de transformer cette taxe en caroube locative.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1903, ce régime archaïque a été aboli par le décret du 16 septembre 1902 qui a remplacé les trois impôts précédemment perçus **dans l'étendue des Communes de la Régence**, par une taxe unique assise sur la valeur locative brute des immeubles et communément appelée pour ce motif « taxe locative ». Le nouvel impôt est strictement communal.

Il importe de souligner que la taxe locative ainsi instituée atteignait initialement les propriétés non bâties. Elle était en effet établie « sur tous les immeubles et sur les constructions de toute nature situés dans l'étendue des territoires communaux » (article 2 du décret du 16 septembre 1902). En étaient seuls exemptés les terrains affectés ou réservés à l'agriculture mais non les parcs et jardins d'agrément (article 3 du même texte). De fait, pendant 17 ans, les terrains nus furent théoriquement assujettis à la taxe locative. Mais en raison des sérieuses difficultés qu'éprouvaient les services d'assiette pour déterminer légalement la valeur locative de ces terrains, généralement non loués, un grand nombre de ceux-ci avait fini par échapper pratiquement à l'impôt et les dispositions du décret du 16 septembre 1902 qui les concernaient, par tomber en désuétude.

Pour remédier à cette situation, le législateur décida de soustraire les immeubles non bâtis à l'emprise de la taxe locative et de les assujettir à un impôt particulier dont l'assiette serait constituée par une valeur locative forfaitaire fixée à 6 % de la valeur vénale des dits immeubles. Tel fut l'objet du décret du 15 décembre 1919 qui institua, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1920, une contribution foncière au profit des Communes sur les propriétés non bâties situées dans l'étendue de leurs territoires respectifs. Il résulte des indications qui précèdent, que la contribution foncière est née du dédoublement de la taxe locative.

## II. — Économie des taxes foncières actuellement en vigueur.

En raison du caractère essentiellement urbain de la grande masse des Communes de la Régence, la taxe locative a toujours constitué la principale source de revenus communaux, tandis que le produit de la contribution foncière sur les propriétés non bâties ne représente qu'un simple appoint pour le budget municipal. Aussi bien le législateur, poussé par la nécessité de procurer aux Communes des ressources supplémentaires, s'est-il ingénié à accroître le rendement de la taxe locative en lui ajoutant diverses taxes accessoires.

Il convient donc de passer rapidement en revue les taxes grevant la propriété bâtie puis la contribution foncière sur les propriétés non bâties.

### Taxes à la charge de la propriété bâtie

Ces taxes sont actuellement au nombre de 4 :

- taxe locative,
- taxe d'entretien,
- taxe d'assainissement,
- taxe de compensation.

1. — **La taxe locative** est assise sur la valeur locative brute des immeubles imposables. La valeur locative brute comprend toutes les charges imposées par le propriétaire au locataire, notamment les taxes municipales et l'abonnement à l'eau mais à l'exclusion des charges locatives de droit commun. L'incidence de cet impôt est légalement limité au débiteur direct, le propriétaire. Son taux est plafonné à 15 % de la valeur locative (article 23, 1<sup>o</sup> du décret du 8 novembre 1945). Sous réserve de cette particularité qu'elle n'est territorialement applicable qu'à l'intérieur des périmètres communaux, la taxe locative offre dans son ensemble les mêmes traits et obéit aux mêmes principes (annualité de l'impôt, fixité des évaluations, exemptions permanentes et temporaires etc...), que la contribution foncière métropolitaine de la propriété bâtie.

2. — **La taxe d'entretien** a été autorisée à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1920 par le décret du 21 avril de la même année, en vue de faire participer pour la première fois les locataires aux charges municipales. Son assiette est identique à celle de la taxe locative, sauf en matière d'exemptions temporaires. La loi n'admet en effet d'exemptions temporaires, d'ailleurs de durée assez longue (en général de 10 à 15 ans), qu'en faveur des sociétés d'habitations à bon marché, d'habitations à loyer moyen, de logements ouvriers et des Offices de logements militaires et maritimes. En outre, le débiteur direct de la taxe qui reste le propriétaire peut en récupérer le montant sur ses locataires. Son taux cumulé avec celui de la taxe d'assainissement, objet de l'alinéa 3 ci-après, est limité à 20 % de la valeur locative (article 23 - 2<sup>o</sup> du décret du 8 novembre 1945).

3. — **La taxe d'assainissement** a été créée pour atteindre plus particulièrement les locataires qui bénéficiaient des exemptions temporaires de taxe d'entretien. Au contraire des deux taxes précédentes, la taxe d'assainissement n'est pas réglemantée par un décret unique mais par divers textes comportant d'ailleurs les mêmes dispositions en faveur de chaque Commune intéressée. C'est ainsi qu'elle a été instituée au profit de la ville de Tunis par le décret du 18 mars 1939. Toutes les Communes sont cependant autorisées à l'instituer en vertu de l'article 23 - 2<sup>o</sup> du décret du 8 novembre 1945. La taxe d'assainissement est assise exactement dans les mêmes conditions que la taxe locative et ne comporte, par conséquent, aucune des exemptions

temporaires prévues en matière de taxe d'entretien. Par contre, à l'instar de cette dernière taxe, elle est récupérable sur les locataires; enfin son taux ajouté à celui de la taxe d'entretien, ne doit pas excéder 20 % de la valeur locative.

4. — **Taxe de compensation.** L'apparition récente de cette nouvelle taxe ayant suscité une certaine réaction de l'opinion publique, il n'est pas inutile de retracer brièvement les travaux préparatoires du décret du 4 septembre 1947 qui autorise les Communes à instituer le dit impôt à partir du 1<sup>er</sup> janvier de la même année.

Le problème qui se posait avec acuité à l'époque (en 1946) était strictement d'ordre financier : il s'agissait de faire recouvrer aux taxes foncières une partie de l'élasticité dont elles se trouvaient privées du fait des limitations légales apportées depuis la dernière guerre au prix des loyers, au moment même où les dépenses municipales s'accroissaient sans cesse suivant la progression générale des prix.

La solution la plus simple eut consisté à relever le plafond légal de toutes ces taxes, de façon à récupérer les moins values de recettes imputables à la cristallisation de la valeur locative. Mais une telle mesure aurait lésé doublement les propriétaires puisque ceux-ci subissaient déjà une législation particulièrement restrictive pour leurs revenus fonciers. Force a donc été de rechercher une formule ne mettant à contribution que les bénéficiaires de la dite législation, c'est-à-dire les locataires. Cette formule est d'autant plus défendable que les locataires bénéficient également des services municipaux d'entretien, d'urbanisme et d'assainissement.

Quant au taux de la taxe, il est apparu raisonnable de le plafonner à 25 % de la valeur locative pour les motifs développés ci-après :

La charge fiscale imposée avant-guerre à un locataire moyen au titre des taxes d'entretien et d'assainissement, était de l'ordre de 10 francs environ pour 100 francs de loyer acquitté. Si le marché des loyers avait conservé sa liberté, il est probable que ce loyer de 100 francs eût été porté, eu égard à l'indice du coût de la vie, soit 8,55 environ (en 1946), à . . . . . 855

Il est certain par contre qu'il aurait été tout au moins affecté du même coefficient de majoration que les salaires en général soit 5 (toujours en 1946) pour atteindre la somme de . . . . . 500

Sur cette somme, la Commune aurait prélevé 10 % ci . . . . . 50

En fait, le loyer initial a été limité par la législation en la matière à . . . . . 110

et la Commune pouvait prélever sur cette valeur locative, 20 % au plus (taux maximum cumulé des taxes d'entretien et d'assainissement) soit . . . . . 22

Différence en moins . . . . . frs 28

Il fallait donc pour revaloriser le prélèvement d'avant-guerre, autoriser un second prélèvement de la différence, ce qui représentait à 0 fr., 5 près le taux de 25 % dont est affectée la taxe de compensation. Il est d'ailleurs rappelé qu'il s'agit là d'un plafond affectant une taxe essentiellement facultative. Les Communes ont par suite toute liberté pour adopter des taux inférieurs à ce plafond, voire pour ne pas instituer la taxe elle-même.

A noter qu'actuellement les données ci-dessus ne sont plus les mêmes, puisque la revalorisation des salaires se trouve virtuellement portée aux coefficients de 10 à 15 et l'indice général des prix de 15 à 20, de sorte que pour respecter l'idée initiale, le plafond de la taxe de compensation devrait être

relevé à plus de 50 % compte tenu des nouvelles majorations des prix limités des loyers.

Ces indications établissent que la taxe de compensation est équitable dans son principe et modérée dans son taux maximum. Les critiques qu'on lui a adressées s'appliquent en réalité aux limitations légales des taux des loyers qui ont rendu son institution inéluctable.

Il résulte des mêmes indications que pour pouvoir faire appel à la nouvelle taxe, les Communes doivent au préalable avoir épuisé les ressources susceptibles d'être tirées des taxes d'entretien et d'assainissement, c'est-à-dire avoir porté le taux cumulé de ces deux impôts au maximum légal de 20 %

Aux termes du décret du 4 septembre 1947, tel qu'il a été modifié par l'article 73 du décret du 28 octobre 1948 relatif aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants d'immeubles à usage d'habitation ou professionnel, la taxe de compensation est assise sur la valeur locative brute des immeubles précités qui sont assujettis à la législation sur les loyers mais à l'exclusion de ceux reconstruits au titre des dommages de guerre.

Elle est régie par les mêmes règles que la taxe locative. C'est ainsi qu'elle est liquidée d'après la situation de l'immeuble imposable au 1<sup>er</sup> janvier de l'année et non pas d'après la situation personnelle du propriétaire, ni a fortiori celle de ses locataires. Son débiteur légal immédiat reste donc le propriétaire sous réserve de la récupération de son montant sur le locataire comme en matière de taxes d'entretien et d'assainissement.

Mais tandis que cette récupération demeure essentiellement facultative pour ces deux derniers impôts, elle est obligatoire pour la taxe de compensation et, en outre, préalable au versement de son montant à la Commune. Par voie de conséquence, si le propriétaire ne peut encaisser la dite taxe, la Commune doit se substituer à lui et poursuivre directement le locataire.

A noter que le taux maximum de 25 % susvisé peut être réduit par voie de disposition générale en fonction des fluctuations des deux éléments initialement retenus pour sa fixation : d'une part, les charges d'entretien, d'urbanisme et d'assainissement supportées par les Communes, d'autre part les majorations des prix des loyers applicables postérieurement à la promulgation du décret du 4 septembre 1947. Une telle éventualité ne se produira que lorsque le produit des taxes d'entretien, d'assainissement et de compensation réunies et affectées de leur taux maximum (20% et 25%) dépassera l'indice général des prix.

Enfin le rétablissement éventuel de la liberté des prix en matière de loyers entraînera de plein droit, en vertu de l'article 5 du décret du 4 septembre 1947, la suppression pure et simple de la taxe elle-même.

#### **5. — Récapitulation des charges fiscales maxima actuellement susceptibles de grever la propriété bâtie.**

1°) Immeubles à usage commercial et industriel :

— Taxe locative .....	15 %
— Taxe d'entretien .....	} 20 %
— Taxe d'assainissement .....	

de la valeur locative brute des immeubles, dont 15 % supportés définitivement par le propriétaire et 20 % récupérables sur le locataire.

2°) Immeubles à usage d'habitation ou à usage professionnel ou mixte (assujettis à la législation sur les prix limités des loyers) :

— Taxe locative .....	15 %
— Taxe d'entretien .....	} 20 %
— Taxe d'assainissement .....	
— Taxe de compensation.....	25 %
Total.....	<hr/> 60 %

de la valeur locative brute des immeubles, dont 15 % supportés définitivement par le propriétaire et 45 % récupérables sur le locataire.

### 6. — Régime fiscal des immeubles neufs et, en cas de rétablissement de la liberté des prix des loyers, de tous les autres immeubles.

Les taux apparemment prohibitifs rappelés au § 5 ci-dessus se justifient par le fait qu'ils s'appliquent à des loyers considérablement dépréciés par rapport à l'indice général des prix.

Par contre, ils n'ont plus leur raison d'être et doivent être révisés dès l'instant que l'immeuble est loué à un prix librement débattu entre le propriétaire et le locataire conformément à la loi de l'offre et de la demande. Tel est le cas des immeubles nouvellement construits ou à édifier. Telle sera également la situation de tous les autres immeubles lorsque la législation limitant les taux des loyers sera abolie. Les « dispositions financières » objet du Titre II du décret du 28 octobre 1948 plus haut cité répondent comme suit à cette préoccupation :

#### a) Immeubles neufs

La taxe locative proprement dite qui frappe ou frappera à l'expiration des délais d'exemption temporaire de droit, tous les immeubles neufs (constructions nouvelles, surélévations et agrandissements) sans distinction d'usage, qui auront été achevés après le 1<sup>er</sup> mai 1944 ou entrepris à partir de cette date, est plafonnée à 10 % (au lieu de 15 % précédemment) de la valeur locative brute de ces immeubles. Toutefois, les constructions nouvelles, surélévations et agrandissements qui auront été commencés et achevés au cours de la période du 1<sup>er</sup> mai 1944 au 28 octobre 1948 ne pourront le cas échéant être justiciables du taux réduit de 10 % qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1949.

Il convient de préciser que le délai de l'exemption temporaire de taxe locative dont bénéficient de droit les constructions nouvelles, surélévations et agrandissements sans distinction d'usage, est limité à 2 ans (art. 3 - 10° du décret du 16 septembre 1902). Ce délai a été exceptionnellement porté à 15 ans par l'article 69 du décret du 28 octobre 1948 en faveur des immeubles neufs **exclusivement destinés à l'habitation**, sous réserve qu'ils soient achevés dans un délai de 10 ans courant du 1<sup>er</sup> mai 1944, l'exemption supplémentaire de 13 ans ainsi accordée ayant effet du 1<sup>er</sup> janvier 1949 lorsque la construction est terminée au cours de la période du 1<sup>er</sup> mai 1944 au 28 octobre 1948. Sont toutefois exclus du champ d'application de la mesure, les habitations d'agrément, de plaisance ou servant à la villégiature ainsi que les locaux reconstruits au titre des dommages de guerre pour la partie du coût de reconstitution financée par l'Etat.

Quant aux taxes d'entretien et d'assainissement, elles sont fusionnées en une taxe unique dite « d'entretien et d'assainissement sur les immeubles neufs », dont le taux maximum est également limité à 10 % de la valeur

locative brute (au lieu de 20 % précédemment). La nouvelle taxe est identique à la taxe d'entretien actuellement en vigueur, sauf qu'elle est **obligatoirement** récupérée par le propriétaire sur ses locataires et qu'elle ne comporte aucune exemption temporaire. La première particularité répond à la considération d'équité de décharger le propriétaire d'un impôt dont la contre-partie rationnelle se trouve dans des services communaux (enlèvement des ordures, balayage, arrosage etc...) qui bénéficient au premier chef aux locataires. L'absence de toute exemption temporaire et par suite l'exigibilité de la nouvelle taxe dès le 1<sup>er</sup> janvier de la date de l'achèvement de l'immeuble, se justifient de leur côté par le fait que les Communes assurent les services susvisés aussitôt que l'immeuble est habitable. A noter que si l'achèvement de l'immeuble est antérieur au 28 octobre 1948, celui-ci ne peut être imposé à la nouvelle taxe qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1949.

En définitive, la charge globale supportée par les immeubles neufs au titre des taxes foncières ne peut excéder 20 % de la valeur locative brute de ces immeubles et ce maximum est obligatoirement réparti par moitié entre le propriétaire et le locataire.

#### **b) Autres immeubles**

Le régime d'imposition à la taxe locative et à la taxe unique d'entretien et d'assainissement, tel qu'il est analysé au paragraphe précédent, deviendra le régime de droit commun applicable indistinctement à tous les immeubles bâtis lorsque la taxe de compensation cessera elle-même d'être exigible, c'est-à-dire lors du retour à la liberté des prix des loyers.

A partir de ce moment, la contribution maxima qui pourra être demandée respectivement aux propriétaires et aux locataires sera uniformément limitée à 10 % de la valeur locative. Elle constituera donc à la fois une charge acceptable pour ces deux catégories de contribuables municipaux et, en raison de la montée probable des loyers au niveau général des prix, une source de revenus proportionnellement aussi importante qu'avant guerre pour les Communes.

#### **Contribution foncière sur les propriétés non bâties**

Au cours des années 1932-1933 qui ont été marquées par une stagnation persistante des tractations immobilières et après la dernière guerre qui a entraîné de nombreuses destructions d'immeubles bâtis, des critiques ont été adressées à la contribution foncière sur les propriétés non bâties en vue de susciter et d'entretenir un mouvement d'opinion favorable à la suppression de cet impôt.

Les auteurs de ces critiques prétendaient que la contribution foncière en question existait depuis l'année 1919 seulement et qu'elle s'analysait en une pénalité annuelle infligée aux propriétaires de terrains nus pour les astreindre à construire et aider ainsi à la solution de la crise du logement. Ils signalaient en outre l'injustice d'une pareille pénalité lorsque celle-ci était appliquée à des propriétaires qui se trouvaient dans l'impossibilité matérielle de construire et plus particulièrement à des propriétaires d'immeubles détruits par faits de guerre, qui n'avaient pas été dédommagés. Ils estimaient enfin que la taxe dépassait largement le revenu éventuel ou réel des terrains nus et constituait de ce fait un prélèvement déguisé sur le capital.

De telles critiques se sont avérées plus spécieuses que réellement fondées. Il n'est pour s'en convaincre que d'examiner successivement les caractères généraux de la taxe incriminée et les motifs qui établissent sa légitimité et la modération de son taux.



## I. — Caractères généraux

On a vu (cf. historique des taxes foncières) que la contribution foncière sur les propriétés non bâties est née du dédoublement de la taxe locative et qu'elle a par conséquent son origine véritable dans le décret du 16 septembre 1902 et non pas dans le décret du 15 décembre 1919. Ce simple fait suffit à réfuter le caractère de pénalité temporaire dont on a vainement tenté de la revêtir pour la présenter comme un instrument fiscal destiné à inciter à la construction.

Il s'agit en réalité d'un impôt réel permanent qui, avec la taxe locative dont il constitue le complément nécessaire et logique, figure parmi les sources de revenus les plus anciennes et les moins discutables des collectivités publiques aussi bien en Tunisie qu'en France et en Algérie.

A l'instar de la contribution foncière française et algérienne, la taxe tunisienne est forfaitaire en ce sens qu'elle atteint un des deux éléments du revenu possible de la terre, savoir : la rente du sol acquise au propriétaire comme rémunération de son capital foncier, à l'exclusion du bénéfice agricole provenant de l'exploitation du fonds et réalisé par l'exploitant, lequel peut être assujéti distinctement aux divers impôts agricoles en vigueur. Enfin comme son homologue de France et d'Algérie, la taxe tunisienne est obligatoire et à la charge définitive du propriétaire.

La seule particularité notable de cette taxe consiste dans le mode d'estimation de la rente du sol représentant la valeur locative imposable et qui est uniformément calculée à raison de 6 % de la valeur vénale de l'immeuble.

Il n'a pas été jugé opportun en effet de transposer en Tunisie le système français et algérien qui prévoit une tarification distincte par nature de culture et de propriété car, outre sa complexité extrême, une telle différenciation ne se justifiait guère dans la Régence en raison du caractère essentiellement urbain de la grande masse des Communes.

## II. — Légitimité de l'imposition

La contribution foncière, comme la taxe locative, constitue une recette communale ordinaire dont la contre-partie rationnelle se trouve dans les frais généraux de la Commune. Par suite, l'imposition à la contribution foncière répond aux notions de justice et d'égalité fiscales qui exigent que chaque propriétaire de terrains nus supporte en cette qualité sa juste part des charges communales au même titre que le propriétaire d'immeubles bâtis.

Cette participation aux charges communales apparaît d'autant plus équitable que celles-ci rapportent indirectement aux terrains englobés dans les périmètres communaux une plus-value justement appelée : « rente d'emplacement des villes ».

Le fait que les propriétaires soient ou non, eu égard aux circonstances économiques du moment, en mesure d'édifier des constructions sur leurs terrains nus, n'affecte en rien l'accroissement de la valeur vénale de ces terrains pour les causes sus-indiquées, et ne saurait par conséquent influencer en aucune façon sur leur assujettissement à l'impôt.

L'imposition est aussi légitime, pour les mêmes motifs, dans le cas inverse de destruction d'immeubles bâtis par l'effet d'une force majeure, notamment d'événements de guerre : l'immeuble une fois arasé cesse d'être soumis à la taxe locative à dater du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant celle de la destruction et le sol qui supportait les constructions détruites devient à compter de la même date tributaire de la contribution.

Toute autre conception aboutirait à donner à l'impôt un caractère personnel dont il est légalement dépourvu.

### III. — Modération du taux de la taxe

Tandis que la propriété bâtie supporte actuellement une charge fiscale globale variant suivant le cas (cf. § 5 et 6 ci-dessus) de 20 à 60 % de la valeur locative, la propriété non bâtie n'a été assujettie jusqu'ici qu'à la contribution foncière, laquelle même calculée à son **taux maximum** de 15 %, représente une charge limitée à 0,9 % de la valeur vénale des terrains (15 % de la valeur locative forfaitairement fixée à 6% de la valeur vénale).

Cette simple comparaison illustre l'inégalité fiscale existant entre les deux catégories de propriétés en présence et démontre du même coup l'inanité de la thèse des adversaires de la contribution foncière qui prétendent voir dans cette taxe un prélèvement déguisé sur le capital.

On ne saurait en effet soutenir sérieusement que les terrains non bâtis ne rapportent pas à leur propriétaire, sous une forme ou une autre, un intérêt annuel d'au moins 1 % de leur valeur vénale. Il est au contraire patent que par suite des travaux d'édilité et de l'accroissement normal de la ville, ces terrains acquièrent chaque année une plus-value qui représente au minimum un taux d'intérêt capitalisé de 7 %. A ce revenu s'ajoute éventuellement le prix de location des terrains.

En définitive, la contribution foncière, même calculée à son taux le plus élevé, n'absorbe qu'une somme inférieure au 1/7<sup>e</sup> du revenu capitalisé de la propriété non bâtie, alors que le revenu de la propriété bâtie est amputée, dans la généralité des cas, de 1/5<sup>e</sup> au minimum et des 3/5<sup>es</sup> au maximum.

Il faut toutefois préciser que le rapport ainsi établi n'est complètement exact que si le propriétaire habite lui-même son immeuble. Dans l'hypothèse inverse, la charge d'impôt définitivement supportée par lui est limitée à un peu moins de 1/7<sup>e</sup> de la valeur locative de son immeuble, voire même, si celui-ci est nouvellement construit, à 1/10<sup>e</sup>.

## B. — TAXE DES PRESTATIONS COMMUNALES

### I. — Bref historique

La taxe dite des « Prestations communales » que les Communes sont autorisées à instituer à leur profit en vertu de l'article 23, alinéa 3 du décret du 8 novembre 1945, était à l'origine en tous points identique à la cotisation régionale à laquelle elle se superposait dans la mesure où les redevables de la cotisation régionale habitaient dans un périmètre communal.

L'imposition régionale a elle-même a été instituée pour la première fois en 1939 au profit de la Région de Bizerte; elle s'appelait alors « prestations » et son taux était fixé à une journée et demie de travail par prestataire. Par la suite, elle a reçu le nom de « cotisation régionale » et a été étendue aux autres régions.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1946, les contribuables se trouvaient en définitive assujettis : d'une part à la cotisation régionale qui était exigible dans tout le territoire de la Régence au taux de 65, 50 et 30 francs respectivement dans les Régions de Bizerte, Tunis et Gabès et de 60 francs dans les autres régions, d'autre part, s'ils habitaient à l'intérieur d'une Commune, à la taxe des prestations communales.

Lors de la suppression des régions (exercice 1948), le premier de ces impôts a continué d'être exigible mais au profit des collectivités locales et son produit a été provisoirement pris en recette au Titre II du budget de l'Etat en attendant sa répartition entre les collectivités intéressées.

Cette situation a été clarifiée par le décret du 25 juin 1948 portant modification des ressources budgétaires. Aux termes des articles 59 et 60 de ce texte, la cotisation régionale précédemment perçue dans les territoires communaux est désormais incorporée à la taxe des prestations communales et l'économie de celle-ci, telle qu'elle résultait des dispositions du décret du 1<sup>er</sup> août 1946, profondément remaniée.

#### **1). — Economie actuelle de la taxe des prestations communales**

a) Assiette. — La taxe continue d'être due par tout habitant de la Commune, mâle, âgé de 18 ans au moins et de 60 ans au plus, à l'exclusion :

- des militaires effectivement présents sous les drapeaux;
- des agents diplomatiques;
- des invalides dénués de toute ressource.

Mais chaque assujetti est désormais imposable :

- 1° pour sa personne;
- 2° pour chacun de ses gens de service;
- 3° pour chacun de ses véhicules automobiles servant au transport privé de personnes, chaque véhicule d'une puissance supérieure à 12 chevaux étant compté pour deux;
- 4° pour chacune de ses voitures attelées servant au transport privé de personnes;
- 5° pour chacun de ses chevaux, juments, poulains ou pouliches de course ou de selle;
- 6° pour chacun de ses chiens de luxe ou de chasse;
- 7° pour chaque téléphone dépourvu de tout caractère professionnel installé à son domicile personnel.

En outre, la taxe des prestations communales est due dans les conditions qui précèdent par tout homme même âgé de plus de 60 ans, et toute femme célibataire, divorcée ou veuve, habitant de la commune dont la situation comporte l'un des éléments normalement imposables en dehors de la personne physique.

Enfin, toute personne physique ayant un domicile distinct et des éléments imposables, abstraction faite de sa personne, aux prestations communales, dans deux ou plusieurs communes, est considérée comme habitant de toutes ces collectivités et assujettie à la taxe à concurrence des éléments imposables existant dans chacune d'elles.

Par ces multiples extensions d'assiette, la taxe de prestations communales voit son rendement considérablement accru et affecte désormais le caractère d'un impôt sur les signes extérieurs de richesse, puisque la côte exigible est proportionnée aux éléments imposables en dehors de la personne même de l'assujetti.

b) Caractère. — La taxe de prestations communales devient un impôt obligatoire à concurrence du taux de la cotisation régionale y incorporée. Ce taux est lui-même obligatoirement applicable dans son intégralité à chacun des éléments imposables désignés sous les nos 1 à 5, du § a) ci-dessus et pour moitié aux éléments 6 et 7.

c) Taux. — Au-delà de la quotité obligatoire, chaque Conseil municipal peut librement relever le taux de la taxe dans la limite maxima de 300 frs par élément imposable, mais sous réserve d'appliquer le même taux à tous les éléments imposables dans les conditions prévues au § b) ci-dessus, et en outre, de ne pas dépasser 3.000 frs pour l'ensemble de la côte exigible de chaque contribuable.

Ainsi réaménagée, la taxe des prestations communales est devenue l'une des ressources les plus importantes des communes et doit normalement contribuer, pour une grande part, au rétablissement de l'équilibre budgétaire de ces collectivités.

A noter d'ailleurs que même dans sa forme actuelle, cet impôt constitue une charge bien moins lourde que l'homologue métropolitain et algérien. Celui-ci peut en effet atteindre 6 journées de travail calculées d'après le salaire moyen régional d'un ouvrier agricole ou d'un manœuvre non spécialisé; il comporte en outre divers éléments imposables qui n'entrent pas en ligne de compte pour la liquidation de l'imposition tunisienne.

Etant donné la situation financière précaire de la plupart des Communes de la Régence, cette considération doit logiquement conduire à relever le plafond actuel de la taxe tunisienne.

## SECTION II

### Des fonds communs

Les reproches plus ou moins théoriques adressés au fonds commun en général (imperfections de tout mode de répartition, atteinte à l'autonomie financière communale, stimulant à la prodigalité des Communes etc...) sont notoires. Aussi bien semble-t-il superflu de reprendre une discussion qui est épuisée par les manuels.

On se bornera à indiquer qu'il a été nécessaire d'introduire cette institution en Tunisie pour que les attributions faites aux collectivités locales sur le produit de certains impôts d'Etat ne soient pas drainées en majeure partie par les grandes villes au détriment des autres Communes et plus particulièrement des localités deshéritées.

Les collectivités locales de la Régence sont loin en effet d'avoir, toutes proportions gardées, la même capacité contributive. Des écarts souvent considérables existent à cet égard à la fois entre les Communes et les Centres non encore pourvus d'une organisation municipale, et chacune de ces collectivités par rapport aux autres. Ces différences sont encore plus accusées que dans la Métropole en raison du caractère fragmentaire de l'organisation communale tunisienne. Par voie de conséquence, si la quote-part d'impôt d'Etat revenant à chaque collectivité était exclusivement proportionnée au produit effectif du même impôt dans la circonscription de la même collectivité, celle-ci se trouverait, dans la grande généralité des cas, soit privilégiée soit sacrifiée par rapport aux autres.

Le législateur se devait donc de faire verser à des fonds communs appropriés, la partie d'impôts d'Etat attribuée aux collectivités locales et, en outre, de fixer un mode de répartition de ces fonds susceptibles d'éviter dans toute la mesure du possible le grave inconvénient évoqué ci-dessus.

Tel est précisément l'objet des articles 48 et 54 à 58 du décret du 25 juin 1948 portant modification des ressources budgétaires.

En vertu de ces dispositions, quatre ressources nouvelles sont instituées au profit des collectivités locales sous forme, d'une part d'une ristourne de 4 %

sur le produit de la taxe sur les transactions, d'autre part de centimes additionnels à certains impôts d'Etat, savoir :

— 10 centimes additionnels au droit sur les chambres à air et pneumatiques;

— 10 centimes additionnels au droit de consommation sur les essences et huiles;

— 15 centimes additionnels à la patente en remplacement des centimes communaux et régionaux précédemment en vigueur.

Parallèlement à ces mesures, deux nouveaux comptes de correspondants sont ouverts dans les écritures du Trésorier Général de Tunisie pour permettre la centralisation du produit des nouvelles impositions, savoir :

1° le « Fonds commun des transactions et de la patente » qui est alimenté par la ristourne de 4 % de la taxe sur les transactions et le produit des 15 centimes additionnels à la patente;

2° le « Fonds commun des carburants et pneumatiques » qui est alimenté par le produit des 10 centimes additionnels aux droits correspondants.

La répartition effective entre les collectivités locales de ces deux fonds communs est limitée à 80 % de leur actif respectif. Elle est opérée en fonction d'un terme de comparaison distinct par nature de fonds, savoir :

a) En ce qui concerne le « Fonds commun des transactions et de la patente », proportionnellement au montant des rôles de la taxe dite des prestations communales. A la taxe des prestations communales, il convient d'assimiler la cotisation régionale qui continue d'être exigible, comme par le passé, dans les centres non érigés en communes;

b) En ce qui concerne le « Fonds commun des carburants et des pneumatiques », au prorata de la surface réelle du réseau routier de chaque collectivité. Cette surface est déterminée par le Directeur des Travaux Publics après application, le cas échéant, d'un coefficient de majoration pour tenir compte de la nature de la chaussée.

Les deux termes de comparaison sus-énoncés trouvent leur justification :

— le premier, dans le fait que le rendement de la taxe des prestations communales et de la cotisation régionale dépend principalement, comme celui de la patente et de la taxe sur les transactions, de l'importance démographique de l'agglomération;

— le second, dans la considération d'équité que la quote-part de chaque collectivité doit être proportionnée aux dépenses d'entretien de son réseau routier qui subit une usure notable du fait de la circulation des véhicules automobiles.

Quant au solde de 20 % de l'actif de chacun des fonds communs, il est affecté sur décision du Directeur des Finances au service partiel, par voie de subvention, des emprunts pour travaux neufs que les collectivités locales ne sont pas en mesure de gager intégralement sur leurs ressources propres. Il représente donc une réserve grevée d'affectation spéciale. La constitution d'une telle réserve est dictée par le souci de venir plus particulièrement en aide aux collectivités locales dont l'insuffisance des ressources résulte exclusivement de la faible capacité contributive de leurs habitants ou de circonstances nées de la guerre. C'est dire que le bénéfice des subventions prévues sera en principe refusé notamment aux Communes qui auront négligé d'exploiter normalement leurs possibilités fiscales ou de réaliser les économies commandées par leur situation financière.

Il sera ainsi possible de corriger, après étude approfondie de chaque cas particulier, par des attributions supplémentaires essentiellement variables

en fonction des besoins à satisfaire, la répartition effectuée suivant la règle rigide de la proportionnalité.

Il importe de souligner que les fonds communs en question joueront un rôle appréciable dans le financement du budget des collectivités locales tunisiennes. Leur rendement probable peut en effet être évalué en année pleine à plus de 250.000.000 francs en ce qui concerne le fonds des transactions et de la patente et à plus de 100.000.000 pour le second fonds.

La majeure partie de ces ressources reviendra sans doute aux Communes en raison de l'importance de leurs rôles annuels de « prestations » et de l'étendue de leur réseau routier.

## SECTION III

### **Des autres ressources communales**

En dehors des ressources tirées des taxes spéciales et des fonds communs, les Communes tunisiennes disposent de revenus de leur patrimoine ainsi que des services publics payants qu'elles assument, et parfois de subventions de l'Etat.

Les revenus du patrimoine proviennent de l'exploitation du domaine privé communal; ce sont notamment les loyers des immeubles, les fruits et fermages des terres, produits des coupes de bois, des élagages etc...

De leur côté, les revenus des services publics payants comprennent aussi bien le produit des services exploités en régie directe, que les redevances versées par les concessionnaires de certains de ces services, notamment les distributions d'eau, de gaz, d'électricité.

Toutes ces ressources ne constituent guère qu'un appoint relativement faible pour les budgets communaux.

Quant aux subventions de l'Etat, elles revêtent en général un caractère exceptionnel; elles peuvent d'ailleurs être allouées, soit pour l'ensemble des dépenses communales, soit pour une dépense déterminée. Dans le premier cas, elles suppléent à l'insuffisance provisoire des ressources budgétaires de la Commune. Dans le second cas, elles n'impliquent pas nécessairement que la situation financière de celle-ci soit mauvaise; elles sont simplement destinées à lui procurer un surcroît de ressources en contre-partie d'une charge qu'elle assume et à laquelle l'Etat entend participer.

Les subventions non affectées ne sont pratiquement attribuées qu'aux Communes nouvellement créées et constituent en quelque sorte un fonds de « démarrage » en attendant la mise en recouvrement des produits communaux.

L'Etat préfère en principe recourir à des subventions assorties d'une affectation spéciale que la Commune bénéficiaire est tenue de respecter. C'est ainsi qu'en 1943, 1944 et 1945, toutes les Communes ont reçu d'importantes allocations affectées au paiement de leur contribution aux dépenses de police, d'assistance et d'hygiène. Cette contribution ayant été supprimée en 1946, le bénéfice des allocations précitées a été lui-même retiré à partir de la même date. Le plus souvent, les subventions de l'espèce sont affectées à des travaux. Elles représentent alors soit des participations en capital une fois versées, soit des participations annuelles au service des emprunts communaux contractés pour le financement des dits travaux. Les participations de cette dernière catégorie que supporte actuellement l'Etat, intéressent 44 Communes et s'appliquent exclusivement au service d'emprunts pour aduction d'eau; elles s'élèvent au total à près de 3.000.000 de frs.

On sous-estimerait le concours financier de l'Etat si l'on passait sous silence les avances remboursables qu'il a consenties et qu'il accorda encore aux Communes sinistrées par faits de guerre et parfois à quelques autres Municipalités.

Depuis la libération de la Tunisie, les Municipalités de Bizerte, Sousse et Sfax n'ont en effet été en mesure de faire face à leurs dépenses de fonctionnement que grâce à d'importantes avances de l'espèce. Le découvert du Trésor à ce titre atteignait fin avril dernier les chiffres suivants :

Commune de Bizerte.....	25.200.000 frs
Commune de Sousse.....	49.600.000 frs
Commune de Sfax.....	57.800.000 frs

L'Etat a en outre avancé dans les mêmes conditions, au cours des 12 derniers mois, 3.500.000 francs à la Commune de Kairouan dont la situation financière se ressentait gravement de la sécheresse persistante des années précédentes, ainsi que 114.400.000 francs à la Municipalité de Tunis afin de lui permettre de pourvoir à ses dépenses en attendant ses prochaines rentrées de fonds. Ces deux avances se différencient toutefois des précédentes par leur caractère exceptionnel, les Communes bénéficiaires ayant normalement couvert jusque là leurs besoins au moyen de leurs ressources propres.

On conçoit que les Communes fassent appel à l'aide de l'Etat pour surmonter des difficultés passagères de trésorerie, encore qu'elles soient réglementairement tenues de proportionner le volume de leurs mandats de paiement à leurs disponibilités de caisse. Par contre, on ne saurait admettre qu'elles demandent chaque année à l'Etat, sous forme d'avances remboursables, les fonds nécessaires à la couverture d'une partie importante de leurs dépenses budgétaires ordinaires. De telles avances sont en effet assimilables à des emprunts et il faudra les rembourser tôt ou tard.

Elles pouvaient se justifier comme un expédient employé, à défaut de solution meilleure, au cours des premières années qui ont suivi la libération de la Tunisie car, à cette époque, les Communes ne disposaient pas d'assez de ressources pour faire face à leurs besoins; le concours financier de l'Etat devrait logiquement cesser depuis que, par l'effet des mesures fiscales récemment intervenues, ces collectivités ont les moyens de rétablir leur équilibre budgétaire.

\* \* \*

Au terme de la présente étude, on est naturellement amené à conclure que si les Communes de la Régence ont éprouvé, par suite des bouleversements de toute nature apportés par la guerre à la vie économique du pays, de sérieuses difficultés financières tenant principalement à un défaut d'adaptation de leurs recettes à leurs dépenses, il leur est actuellement possible de résoudre ces difficultés en puisant les ressources nouvelles nécessaires dans l'arsenal des taxes et produits mis à leur disposition.

Il serait toutefois illusoire de croire que le problème des finances municipales se résume à une question de fiscalité. Il embrasse en réalité aussi bien les dépenses que les recettes. Le législateur l'a fort bien compris, puisqu'il a édicté une série de mesures tendant à la fois à accroître les ressources et à alléger les charges communales.

Il importe donc que les Communes poursuivent, chacune dans sa sphère, l'œuvre du législateur par une gestion prudente de leurs revenus. Un exa-

mèn comparé — qui fera peut-être l'objet d'un article ultérieur — de leurs budgets d'avant et d'après guerre suscite à cet égard de vives inquiétudes. Les frais de gestion et les dépenses improductives pèsent en général d'un poids trop lourd sur leurs budgets des derniers exercices et risquent de constituer à la longue le trou par où fuiront leurs nouvelles ressources, à l'instar de l'eau versée dans le tonneau des Danaïdes.

**T. VINCENTELLI**

Chef du Service du Contrôle  
des Collectivités Locales