

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 26 MAI 1869.

DROIT D'APPEL EN MATIÈRE FISCALE (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (2), PAR M. THONISSEN.

MESSIEURS,

L'article 65 de la loi du 22 frimaire an VII a introduit, en matière d'enregistrement, une procédure spéciale qui s'éloigne des règles ordinaires sous un double rapport. D'un côté, cet article écarte la plaidoirie orale et ordonne que l'instruction ait lieu sur simples mémoires respectivement signifiés; de l'autre, il supprime le droit d'appel et n'admet d'autre voie de recours que le pourvoi en cassation.

Des lois postérieures ont considérablement étendu ce système. La loi du 22 pluviôse an VII, exigeant l'accomplissement de certaines formalités pour les ventes d'objets mobiliers, porte que les poursuites et les instances, en cas de contravention, auront lieu de la manière prescrite par la loi du 22 frimaire précédent. Les lois du 21 ventôse an VII et du 3 janvier 1824 sur les droits d'hypothèque, celles du 27 décembre 1817 et du 17 décembre 1851 sur les droits de succession et de mutation par décès, celles du 13 brumaire an VII et du 21 mars 1839 sur le recouvrement des droits de timbre et des amendes y relatives, renferment une disposition analogue. L'article 17 de la loi du 27 ventôse an IX dispose même, en termes généraux, que « l'instruction des instances que la régie aura à suivre, pour toutes les perceptions qui lui sont confiées, se fera par simples mémoires respectivement signifiés, sans

(1) Proposition de loi, n° 104.

(2) La commission était composée de MM. VANHUMBEÉCK, *président*, LIÉNART, CARLIER, WOUTERS, LAMBERT, DE ROSSIUS et THONISSEN.

plaidoiries et sans que les parties soient obligées d'employer le ministère des avoués (1). »

Cette procédure exceptionnelle a été vivement critiquée. On s'est demandé pourquoi la plaidoirie orale, reconnue avantageuse et rationnelle pour l'instruction des causes ordinaires, devait être proscrite des instances engagées, devant les tribunaux civils, pour le recouvrement ou la restitution de certains impôts. On a fait observer que le plaideur luttant contre l'État avait, plus que tout autre, le droit d'exiger les garanties résultant d'un débat oral, public et contradictoire dans l'acception la plus large de ces termes. On a dit que la suppression de ces garanties n'était nullement compensée par une économie, plus apparente que réelle, résultant d'une instruction simple et rapide, où l'intervention des avoués n'est pas requise. On s'est plaint de ce que, par la suppression du droit d'appel, les tribunaux de première instance deviennent les arbitres souverains de toutes les questions de fait qui peuvent se présenter dans les nombreuses et importantes matières auxquelles s'applique aujourd'hui l'article 65 de la loi du 22 frimaire an VII. On s'est prévalu, enfin, d'un principe incontestable en affirmant que, dans le domaine de la procédure, pas plus que dans les autres sphères du droit, le législateur ne doit, sans motifs graves, s'écarter des règles ordinaires.

Nous ajouterons que, dans l'esprit de la législation française, les règles spéciales introduites par la loi du 22 frimaire constituent un véritable privilège en faveur du fisc. Des jurisconsultes éminents ayant soutenu que cette forme de procéder avait été supprimée par l'article 1041 du Code de procédure, qui abroge les lois, les usages et les règlements antérieurs, la question fut soumise à l'appréciation du Conseil d'État, et celui-ci émit, le 4^{er} juin 1807, un avis ainsi conçu :

« Le nouveau Code de procédure civile sera désormais la loi commune. Les lois et règlements généraux qui étaient en vigueur dans les diverses contrées dont l'empire français se compose ont été et ont dû être abrogés; mais, dans les affaires qui intéressent le Gouvernement, il a toujours été regardé comme nécessaire de s'écarter de la loi commune par des lois spéciales, soit en simplifiant la procédure, soit en prescrivant des formes différentes. Or, on ne trouve dans le nouveau Code aucune disposition qui puisse suppléer ou remplacer ces règlements spéciaux; il y aurait même nécessité de

(1) Par suite de la généralité de ces termes, il a été jugé que cet article 17 est applicable au cas où le débiteur d'une rente domaniale la dénie et soutient subsidiairement qu'elle est prescrite (Cass. de Belg., 6 décembre 1857, *Pasicrisie*, p. 196; C. d'appel de Bruxelles, 17 février 1841, *Pasicrisie*, p. 545); qu'il embrasse toutes les perceptions à faire par le domaine, quelles qu'en soient l'origine ou la cause (Liège, 12 juillet 1857); que l'instruction des instances relatives au recouvrement des amendes prononcées en matière forestière doit être faite suivant les formes spéciales prescrites par l'article 17 (Cass. de France, 11 mars 1828; *SIREY*, 1828, 1, 277).

Les arrêts du 6 décembre 1857 et du 2 juillet 1857 ont cependant décidé que l'article 65 de la loi du 22 frimaire an VII, en tant qu'il interdit l'appel, ne concerne que les instances en matière d'enregistrement, de succession, de timbre et de droits d'hypothèque.

Quant au recouvrement des frais de justice, il est aujourd'hui réglé par l'article 140 de l'arrêté royal du 18 juin 1855.

les rétablir et de leur rendre force de loi, si l'on pouvait supposer qu'ils l'eussent perdue. Ainsi il ne peut y avoir de doute sur ce que l'abrogation prononcée par l'article 1041 du Code de procédure civile n'a eu pour objet que de déclarer qu'il n'y aurait désormais qu'une seule loi commune pour la procédure, et que l'on n'a entendu porter aucune atteinte aux formes de procéder dans les affaires de la régie, de l'enregistrement et des domaines. ⁽¹⁾ »

De telles raisons ne sont pas de nature à être goûtées en Belgique. Au besoin, elles suffiraient seules pour justifier le projet de loi que deux de nos honorables collègues, MM. Guillery et Lelièvre, ont formulé dans les termes suivants :

« Les jugements énoncés à l'article 65 de la loi du 22 frimaire an VII pourront être attaqués par la voie d'appel, si la valeur du litige excède deux mille francs en principal. »

« L'appel sera jugé conformément à l'article 465 du Code de procédure civile, les parties entendues à l'audience. »

Les honorables signataires de ce projet se fondent surtout sur la convenance d'introduire en cette matière les principes du droit commun et de sauvegarder ainsi, d'une façon plus efficace, les graves intérêts qui pourraient être en jeu.

La commission partage cet avis; mais, en s'engageant dans cette voie, elle croit devoir aller plus loin que MM. Guillery et Lelièvre.

Les auteurs du projet réclament l'application du droit commun, en demandant l'admissibilité de l'appel et en faisant juger celui-ci suivant les règles applicables aux matières sommaires; mais ils maintiennent, pour la procédure de première instance, l'instruction exceptionnelle introduite par la loi du 22 frimaire an VII.

La commission estime que, pour cette dernière procédure, le retour au droit commun est désirable au même degré que pour l'instance d'appel.

L'expérience a prouvé que le but auquel visait le législateur de l'an VII n'a pas été atteint. La rédaction des mémoires, ordinairement confiée à des avocats habiles et expérimentés, nécessite une dépense considérable. En rangeant parmi les causes sommaires les contestations prévues par les lois citées, et en les faisant juger conformément aux articles 405 et suivants du Code de procédure civile, on diminuera notablement les frais, nonobstant l'intervention désormais obligatoire des avoués. Une plaidoirie en matière sommaire sera moins coûteuse que la rédaction des mémoires qui s'échangent aujourd'hui dans l'instruction par écrit ⁽²⁾. Sans aggraver la position des plaideurs, on appliquera les règles ordinaires, qui présentent incontestablement, au point de vue de la bonne administration de la justice, des avantages qu'on

(1) CHAMPIONNIEN ET RIGAUD, *Nouveau dictionnaire des droits d'enregistrement*, t. V, p. 146; édit. franç. de 1841.

(2) On aurait tort d'objecter que les causes fiscales ne rentrent pas nécessairement dans les matières dites sommaires indiquées à l'art. 404 du Code de procédure civile. En réalité, les causes sommaires sont celles auxquelles la loi attribue ce caractère.

ne rencontre pas dans une procédure exceptionnelle. Maintenir l'instruction par écrit devant les juges de première instance, à côté d'un débat oral et public devant les juges d'appel, ce serait sanctionner une anomalie incompatible avec les caractères d'unité et d'harmonie qui doivent distinguer toute législation bien coordonnée.

Le changement ne sera pas, d'ailleurs, aussi radical qu'on pourrait le croire au premier abord. Dès aujourd'hui, dans la poursuite des contraventions en matière d'enregistrement, les formes établies par le Code de procédure sont le complément nécessaire des formes spéciales établies par la loi du 22 frimaire an VII, pour tous les cas, tel que celui d'une enquête, sur lesquels il n'a pas été statué par cette loi.

La commission a également examiné si, pour revenir complètement au droit commun, il ne convenait pas de soumettre à la juridiction des juges de paix les causes fiscales dont l'importance est inférieure à deux cents francs. Elle n'a pas cru devoir accueillir cette proposition. Presque toujours, les contestations qui nous occupent font surgir des dissidences sur la nature des faits allégués, des controverses sur les textes invoqués de part et d'autre, des questions d'interprétation d'actes et de contrats, qui ne sauraient être convenablement soumises à l'appréciation d'un tribunal composé d'un juge unique. La compétence des tribunaux de première instance peut être ici maintenue avec d'autant moins d'inconvénient que les contribuables n'ont pas l'habitude de plaider contre l'État pour des sommes inférieures à deux cents francs.

En dernier résultat, la commission admet le système qui sert de base au projet de loi, mais elle donne à celui-ci une plus grande extension. Elle croit, d'autre part, qu'il convient de modifier la rédaction du texte, en lui attribuant une portée plus générale, afin de prévenir toute contestation au sujet des matières qui échapperont désormais à la procédure par écrit. Elle pense, enfin, qu'il est nécessaire de compléter la proposition en y ajoutant une disposition transitoire ayant pour objet de régler le sort des causes introduites au moment de la mise en vigueur de la loi nouvelle.

La commission, à l'unanimité de ses membres, a l'honneur de proposer à la Chambre l'adoption du projet ci-annexé.

Le Rapporteur,

THONISSEN.

Le Président,

P. VANHUMBEÉCK.

PROJETS DE LOI.**Projet primitif.**

Les jugements énoncés à l'article 65 de la loi du 22 frimaire an VII pourront être attaqués par la voie de l'appel, si la valeur du litige excède deux mille francs en principal.

L'appel sera jugé conformément à l'article 463 du Code de procédure civile, les parties entendues à l'audience.

Projet modifié par la commission.**Art. 1^{er}.**

Les causes soumises aujourd'hui à la procédure par écrit, déterminée par l'article 65 de la loi du 22 frimaire an VII, seront désormais jugées par les tribunaux de première instance, suivant les règles du Code de procédure civile applicables aux matières sommaires.

Art. 2.

Les jugements pourront être attaqués par la voie de l'appel, si la valeur du litige excède deux mille francs en principal.

Art. 5.

Les causes commencées lors de la mise à exécution de la présente loi continueront à être jugées, en première instance, suivant les dispositions actuellement en vigueur.

Elles seront néanmoins susceptibles d'appel, dans le cas prévu par l'article précédent, et l'appel sera jugé conformément à l'article 463 du Code de procédure civile.