(N° 58.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 21 DÉCEMBRE 1892.

Modifications à l'article 10 de la loi du 9 août 1889, et aux lois des 28 juin 1822 et 30 juillet 1889 sur la contribution personnelle (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (2), PAR M. DE SMET DE NAEYER.

MESSIEURS,

Comme l'indique dans ses développements l'honorable M. Hollevoet, la proposition de loi dont il a, avec quelques-uns de ses collègues, saisi la Chambre dans la séance du 22 novembre dernier, se borne à reproduire une disposition soumise par lui à la commission qui a eu à examiner, au cours de la session extraordinaire, le projet de loi apportant certaines modifications à la loi du 9 août 1889 sur les habitations ouvrières.

Cette disposition qui, pour les motifs rappelés par M. Hollevoet, n'a pu être discutée à cette époque par la Chambre, avait été admise à l'unanimité par la commission. Voici en quels termes elle était justifiée dans le rapport (doc. n° 16) dont nous fûmes chargé :

« L'un des membres de la commission, l'honorable M. Hollevoet, a signalé à notre attention une situation qui a fait l'objet de diverses requêtes adressées à M. le Ministre des Finances par le collège des bourgmestre et échevins de l'importante commune de Molenbeek-Saint-Jean.

» Les faits peuvent se résumer comme suit :

» 1° Jusqu'en juin 1891, l'exemption accordée par l'article 10 de la loi du 9 août 1889 n'avait pas été étendue aux parties de maison *sous-louées* à des

(1) Proposition de loi, n° 14.

(2) La section centrale, présidée par M. TACK, était composée de MM. HOLLEVOET, DELVAUX, MELOT, DE SMET DE NAEYER, HANREZ et LAMBIOTTE.

ouvriers ; le fisc appliquait, en pareil cas, la disposition de l'article 7 de la loi du 28 juin 1822, aux termes de laquelle l'individu occupant une maison, qui en loue ou cède une partie des chambres ou appartements, doit la contribution pour la maison entière. Jusqu'à la date précitée, l'exemption n'avait été appliquée qu'au profit des ouvriers *directement* débiteurs de l'impôt en vertu du principe inscrit aux articles 6 et 8 de la loi de 1822, c'est-à-dire de ceux qui occupent soit une maison entière, soit une partie de maison prise en location du propriétaire ou du premier locataire, non habitant.

» 2° En juin 1891, une interprétation nouvelle prévalut, et on exempta de la contribution personnelle les chambres et appartements pris en location du principal occupant, c'est-à-dire les logements d'ouvriers *non débiteurs vis-à-vis du fisc*.

» 3° Les propriétaires et les locataires principaux sont les seuls, ou presque les seuls, à profiter de la nouvelle jurisprudence. Tous ou presque tous maintiennent au taux ancien les loyers de leurs sous-locataires ouvriers. Le propriétaire à la suite de la réclamation duquel est intervenue la nouvelle interprétation, bien loin de diminuer ses loyers, les a, au contraire, augmentés.

» 4° L'accomplissement de la tâche que le législateur s'est imposée : procurer aux travailleurs des habitations salubres, à bon marché, n'est nullement facilité par la jurisprudence nouvelle; ce sont précisément ceux au profit de qui la loi a été faite, qui n'en retirent aucun, ou presque aucun avantage.

» Ces divers points ont fait l'objet d'un examen attentif de la part de votre commission. L'exactitude matérielle des faits allégués n'étant pas contestable, elle s'est préoccupée du moyen de remédier à une situation de fait qui ne répond certainement pas aux intentions du législateur de 1889. Qu'a voulu le législateur? Exempter de la contribution personnelle l'ouvrier débiteur *direct* vis-à-vis du fisc, sans distinguer entre l'ouvrier qui occupe une maison entière et celui qui occupe une partie de maison. L'ouvrier directement redevable de l'impôt est, en effet, seul en situation de bénéficier d'une façon à peu près certaine de l'exonération consentie en sa faveur; quant aux avantages indirects qui peuvent résulter, pour le sous-locataire ouvrier, d'exemptions fiscales accordées à l'occupant principal de la maison, ils sont d'un caractère tellement aléatoire, qu'ils ne sauraient justifier les sacrifices imposés de ce chef à l'État, aux provinces et aux communes.

» Voici un passage que nous extrayons du remarquable exposé des motifs de la proposition de loi relative aux habitations ouvrières présentée à la Chambre des députés par M. Jules Siegfried et un grand nombre de ses collègues (1) :

»« Un des moyens qui s'offrent au législateur pour favoriser la construction de maisons ouvrières consiste dans l'attribution de franchises fiscales. Déjà notre législation a consacré en plusieurs circonstances, et pour des motifs divers, cette dérogation au droit commun.

»» Nous n'admettons, toutefois, un régime de faveur pour les constructions

(1) Chambre des députés, session de 1892, *Document* n° 1940, p. 68.

ouvrières que dans la mesure où cela nous a paru strictement nécessaire. C'est ainsi que nous excluons de toute exemption fiscale les maisons collectives simplement louées aux ouvriers. Ces constructions, qui le plus souvent sont entreprises par des capitalistes, peuvent être menées à bonne fin sans aucun sacrifice pour le fisc. Dès maintenant, il est possible, avec un peu d'habileté technique, de faire réussir une entreprise ayant pour objet ce genre de maisons; avec les facilités que nous allons offrir aux sociétés pour se procurer de l'argent, le succès n'est plus douteux, et des sacrifices consentis par le Trésor public en leur faveur ne seraient en aucune façon justifiés. Les petites maisons individuelles ont seules besoin d'êtres encouragées, et c'est pour elles que nous réservons toutes les faveurs fiscales de notre projet de loi. »

» En attribuant donc les franchises fiscales, conformément à la jurisprudence administrative qui a prévalu jusqu'en juin 1891, non seulement aux maisons individuelles, mais aussi aux maisons collectives pour autant que leurs occupants soient directement imposables au vœu de l'article 8 de la loi de 1822, nous outrepassons, et de beaucoup, les limites considérées comme prudentes par les auteurs de la proposition de loi française.

» Au surplus, il s'agit beaucoup moins de revenir sur l'œuvre législative de 1889 que de parer aux conséquences de certaines dispositions de notre législation sur la contribution personnelle. C'est, en effet, en combinant l'interprétation de l'article 10 de la loi du 9 août 1889 et celle de l'article 10 de la loi du 28 juin 1822, que l'administration a été amenée à inaugurer une jurisprudence qui n'est certes pas entrée dans les prévisions du législateur de 1889.

» Or, les dispositions de l'article 10 de la loi de 1822, de même que celles de l'article 17 de la même loi et de l'article 1er de la loi du 30 juillet 1889, étaient généralement tombées en désuétude. Aux termes de ces dispositions, les propriétaires ou bailleurs occupants qui doivent la contribution personnelle pour les parties d'habitations sous-louées par eux, en sont exempts pour toutes celles de ces parties d'habitations représentant une valeur locative inférieure à fr. 42 40 cs par an.

» C'est seulement depuis 1888 que l'application de ces dispositions a été réclamée par certains contribuables. Aujourd'hui encore, elles restent pour ainsi dire lettre morte, si ce n'est en ce qui concerne leur extension aux logements ouvriers visés par l'article 10 de la loi de 1889.

» Éclairée sur cette situation, il ne restait à votre commission qu'à choisir entre deux moyens : ou bien vous soumettre un texte tendant à restreindre l'application des articles 10 et 17 de la loi de 1822 aux seuls cas prévus par le législateur de cette époque, ou bien, faisant un pas de plus, vous proposer l'abrogation pure et simple de ces articles dont le maintien dans notre législation fiscale, nous croyons l'avoir démontré, n'est d'aucune importance en dehors de l'application que l'administration a été amenée à en faire aux exemptions prévues par l'article 10 de la loi de 1889.

» C'est à ce dernier moyen que la commission s'est arrêtée. Elle vous propose à la fois une modification au texte du premier alinéa de l'article 10 de la loi

de 1889, et l'abrogation des articles 10 et 17 de la loi du 28 juin 1822, ainsi que du dernier alinéa de l'article 1er de la loi du 30 juillet 1889.

» Pour prévenir toute fausse interprétation de la modification à apporter à l'article 10 de la loi du 9 août 1889, l'honorable M. Hollevoet a proposé d'ajouter après le mot : *occupent,* les mots : *soit en propriété, soit en location du bailleur non habitant.* — Il résulte clairement de cette ajoute que l'exemption ne s'applique qu'aux ouvriers débiteurs directs de l'impôt, conformément aux principes inscrits aux articles 6 et 8 de la loi du 28 juin 1822. »

Votre section centrale partage la manière de voir de sa devancière. Elle estime que la jurisprudence administrative qui s'est établie depuis juin 1891, impose tant au Trésor de l'État qu'aux finances communales des sacrifices sans compensation sérieuse quant aux avantages qu'en peuvent retirer les classes laborieuses.

La question du logement, on l'a dit avec raison, n'est pas seulement une question de bien-être matériel, mais aussi de dignité morale; c'est cette double considération qui, en matière de contribution personnelle, légitime une dérogation au droit commun en faveur de la classe ouvrière.

Or, l'ouvrier de la ville qui habite une maison collective, n'y occupe trop souvent qu'une ou deux pièces mal aérées, malpropres, malsaines, que son logeur lui loue fort cher et où rien ne le retient, en dehors des heures consacrées au sommeil. Le dégoût que lui cause un pareil logis le pousse au cabaret, qui devient son séjour d'habitude. Le lien familial est rompu.

N'est-ce pas aller directement à l'encontre du but que doit se proposer le législateur, que d'encourager de tels abus par l'octroi d'exemptions fiscales ?

La maison individuelle est seule capable de protéger l'ouvrier contre les tentations du cabaret et les périls de la promiscuité; c'est donc à la maison individuelle qu'il convient, en règle générale, de réserver les franchises fiscales stipulées à l'article 10 de la loi du 9 août 1889. Toutefois une exception se justifie en faveur des petits appartements distincts occupés par des ouvriers et pris directement en location d'un bailleur n'habitant pas l'immeuble; ces appartements, ainsi loués directement, se rencontrent le plus souvent dans des maisons collectives aménagées selon les règles de l'hygiène; en pareil cas, d'ailleurs, l'industrie du logeur n'existe pas, l'occupant est directement redevable de la contribution en vertu de l'article 8 de la loi de 1822, et il y a ainsi présomption fondée que l'ouvrier sera en mesure de tirer profit de l'exemption stipulée en sa faveur.

Dans la quatrième section, un membre a exprimé l'avis qu'il conviendrait d'examiner, à l'occasion de la proposition de loi, jusqu'à quel point les taux de revenu cadastral servant actuellement de base à l'exemption de la contribution personnelle répondent à la pensée du législateur. L'expertise cadastrale des maisons ouvrières construites sous le régime de la loi de 1889 pourrait, ajoutait-il, éclairer la section centrale à cet égard.

M. le Ministre des Finances a bien voulu, à la demande de ce membre, prescrire à l'administration du cadastre de faire établir anticipativement le

revenu cadastral d'un certain nombre de maisons construites récemment avec l'aide des sociétés de crédit que la loi de 1889 a appelées à l'existence.

Ce travail a révélé que, tout au moins pour les agglomérations de Bruxelles et d'Anvers, les limites de l'exemption, telles qu'elles sont déterminées actuellement par l'article 10, sont absolument insuffisantes. C'est ainsi que bon nombre de maisons habitées par des ouvriers atteignent, dans ces deux villes, un revenu cadastral de 171 francs, et que plusieurs ont même été évaluées à 201 francs.

Pour faire produire à la loi les résultats que ses auteurs ont eu en vue, il est donc indispensable de relever les taux servant de base à l'exemption, et la section centrale estime qu'ils ne devraient pas être inférieurs à :

96 francs dans les communes de moins de 20,000 habitants;
120 francs dans les communes de 20,000 à 60,000 habitants;
171 francs dans les communes de 60,000 habitants ou plus.

En outre, la comparaison des évaluations cadastrales montre que, lorsque plusieurs communes forment une seule agglomération, ces communes, pour être placées sur un pied d'égalité, doivent pouvoir être toutes rangées, quant au taux de l'exemption, dans la catégorie à laquelle appartient la plus peuplée d'entre elles. La section centrale vous propose d'autoriser le Gouvernement à procéder, à cet égard, par voie d'arrêté royal, suivant les circonstances qu'il appréciera.

Un point important sur lequel la section centrale appelle tout spécialement l'attention du Gouvernement, c'est la possibilité pour l'ouvrier qui fait construire une maison, de s'assurer à l'avance s'il échappera ou non au payement de la contribution personnelle. Les comités de patronage semblent tout désignés pour se mettre, dans l'intérêt de l'ouvrier, en rapport avec les agents du cadastre; pour donner à ceux-ci la possibilité de fournir des indications précises, il suffirait de leur faire connaître la situation et la contenance du terrain, ainsi que le type de la construction projetée.

Aux termes de la circulaire du 10 août 1889, l'exemption de la contribution personnelle accordée par l'article 10 ne s'applique qu'aux ouvriers qui, vivant de leur salaire, travaillent de leurs mains pour autrui. Cette définition est évidemment incomplète, car, prise à la lettre, elle priverait de l'exemption l'ouvrier que l'âge ou les infirmités ont rendu incapable de tout travail. Or, il est inadmissible que telle puisse être la portée de la loi, même dans le cas où l'ouvrier jouirait d'une modique pension, fruit de sa prévoyance. La loi ne définissant pas la qualification d'ouvrier — l'exposé des motifs et la discussion parlementaire ont paru devoir suffire à déterminer ce point, — la section centrale estime que la présente observation, à laquelle le Gouvernement adhérera sans aucun doute, suffit à garantir, pour autant que de besoin, la situation, respectable entre toutes, des invalides du travail.

Toutes les sections ont adopté la proposition de loi. La section centrale à son tour, à l'unanimité des six membres présents, vous propose l'adoption du texte amendé qui fait suite au présent rapport.

Le Rapporteur,
P. DE SMET DE NAEYER.

Le Président,
P. TACK.

(9

PROPOSITION DE LOI.

Modifications à l'article 10 de la loi du 9 août 1889, et aux lois des 28 juin 1822 et 30 juillet 1889 sur la contribution personnelle.

ARTICLE PREMIER.

L'article 10 de la loi du 9 août 1889 est modifié comme il suit :

Sont exemptés de la contribution personnelle d'après la valeur locative, les portes et fenêtres et le mobilier, et de toute taxe provinciale ou communale analogue, les ouvriers qui, n'étant pas propriétaires d'immeubles autres que celui qu'ils habitent et celui qu'ils cultivent, occupent soit en propriété, soit en location du bailleur non habitant, une habitation d'un revenu cadastral n'excédant pas :

96 francs dans les communes de moins de 20,000 habitants;
120 francs dans les communes de 20,000 à 60,000 habitants;
171 francs dans les communes de 60,000 habitants ou plus.

Pour l'application de ces dispositions, les communes sont classées d'après la population totale constatée par chaque recensement décennal et le revenu cadastral des habitations non encore cadastrées, ou non cadastrées en parcelle distincte, est déterminé comme en matière de contribution foncière.

Toutefois, lorsque plusieurs communes forment une seule agglomération et que la population de l'une d'elles atteint ou dépasse 20,000 habitants, ces communes ou leurs parties agglomérées peuvent, quant au taux du revenu cadastral donnant droit à l'exemption, être rangées, par arrêté royal, dans la catégorie à laquelle appartient la commune la plus peuplée.

L'exemption n'est applicable ni aux ouvriers qui cultivent pour eux-mêmes au delà de 45 ares, ni à ceux qui louent ou cèdent une partie des chambres ou appartements de la maison qu'ils habitent, pour l'exercice d'un débit ou commerce quelconque.

Elle ne s'étend pas à la contribution personnelle due pour les chambres ou appartements loués ou cédés dans les conditions prévues par l'article 7 de la loi du 28 juin 1822, à moins que ces chambres ou appartements ne soient eux-mêmes occupés par des ouvriers.

ART. 2.

Sont abrogés les articles 10 et 17 de la loi du 28 juin 1822 sur la contribution personnelle, ainsi que le dernier alinéa de l'article premier de la loi du 30 juillet 1889.

ART. 3.

La présente loi est applicable à partir du 1er janvier 1893.