

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 14 MARS 1895.

Projet de loi apportant des modifications à la législation sur la contribution personnelle (1).

RAPPORT

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

MESSIEURS,

Les différents articles du projet de loi soumis à vos délibérations se réfèrent à des dispositions éparses dans les lois relatives à la contribution personnelle. Il convient donc de les examiner séparément.

ARTICLE PREMIER.

Les articles 49 et 50 de la loi du 28 juin 1822 sur la contribution personnelle, en créant des exceptions à l'application uniforme des règles fixées par la loi pour l'assiette des impôts, avaient pour but de dégrever les petits contribuables.

Une exemption générale, inscrite aux articles 4, 15 et 27 de la loi, libère de toute imposition, à raison de la valeur locative, des portes et fenêtres et du mobilier, toutes maisons dont la valeur locative ne dépasse pas 20 florins ou fr. 42,40.

L'article 49 étend le principe de cette exemption générale à nombre de maisons de villes de certaine importance. Le tableau, reproduit dans l'Exposé des motifs, constate, en effet, que dégrèvement total ou partiel est accordé pour des maisons dont la valeur locative s'élève de fr. 42,40 jusqu'à 106 francs, suivant la population des diverses localités.

(1) Projet de loi, n° 82.

(2) La Commission était composée de MM. BEERNAERT, président; ANCIEN, DE LANTSBERGHE, DENIS, LIGY, NERINGX et WARMANT.

En outre, l'article 50 donne aux contribuables occupant des maisons dont la contribution personnelle est réduite par application de l'article 49, la faculté de se libérer, par voie de rachat, du restant de la contribution due. Le rachat est fixé à 8 % de la valeur locative brute, pour les contribuables ayant droit à remise de la moitié, et à 12 % de cette même valeur, pour ceux qui ont droit à remise du quart de la contribution.

Ces exemptions, le Ministre d'État Appelius les justifiait, en 1822, comme suit :

« L'exemption des habitations au-dessous de 20 florins se trouve consacrée par la loi du 12 juillet; elle tient à la conviction qu'il y a certaine classe d'habitants pour lesquels toute contribution directe est presque impossible, et dont la cotisation ne ferait qu'augmenter les embarras de l'administration et le nombre des cotes irreouvrables.

Si ce principe n'est pas contesté, et il ne saurait l'être; s'il est vrai d'un autre côté, que le prix du loyer varie d'après les différentes communes, et qu'en thèse générale il est plus élevé à raison de leur population, il devient évident que ce qu'on a dépeint comme exemption n'est autre chose qu'une application plus juste de la loi, et que ne pas l'admettre serait augmenter les inquiétudes de beaucoup d'habitants, et multiplier les difficultés de l'administration sans aucun résultat favorable pour le Trésor, qui verrait uniquement enfler le nombre des cotes irreouvrables. Un honorable membre a observé que le prix de loyer n'est pas toujours en proportion exacte avec la population, et il croit trouver dans cette circonstance un motif de rejet de la loi; je conviens du fait, mais cet inconvénient tient à ce que l'Assemblée a voulu établir des règles fixes et à ce que le Roi a bien voulu accéder à cette demande. La même difficulté se représente pour tous les impôts dont la quotité varie d'après la population des communes et paraît présenter d'autant moins de motifs d'un vote négatif que son unique résultat peut être que quelques individus, qui certainement ne tiennent jamais à la classe fortunée, payeront un peu moins que d'autres à raison de leurs facultés, mais sans que ces derniers soient jamais assujettis à un impôt plus fort que celui que la loi établit, ce qui forme encore une véritable distinction entre l'impôt de quotité et celui de répartition ⁽³⁾. »

Les raisons invoquées par le Ministre d'État hollandais n'ont jamais cessé d'être vraies; elles auraient dû légitimer l'application générale de la loi, du moment que la population des différentes communes du pays atteignait le chiffre prévu.

Mais, si la constatation légale du nombre des habitants de chacune de ces communes devait amener, pour certains contribuables, des dégrèvements, elle devait entraîner, pour d'autres, une aggravation de charges, notamment à raison de la fixation de l'impôt sur les portes et fenêtres, dont le taux varie d'après l'importance de la population.

(3) Voir « Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal gedurende de zitting van 1821-1822 », p. 205, col. 2.

Et l'application des articles 49 et 50 de la loi de 1822. se trouvant, d'autre part, subordonnée à l'existence d'une population déterminée, non pas dans la commune entière, mais seulement dans la partie agglomérée de celle-ci, il aurait fallu un recensement spécial pour que la loi de 1822 pût recevoir son exécution intégrale. L'on n'ignore pas, en effet, que les recensements n'ont jamais porté que sur la totalité de la population, et non séparément sur celle des hameaux.

A raison de ces circonstances, et bien que le nombre des habitants des parties agglomérées se soit accru, dans quantité de localités, bien au delà des limites indiquées dans la loi organique, pour l'application des exemptions, les dispositions de cette loi restèrent néanmoins inexécutées, au grand détriment des petits contribuables.

Le Gouvernement, on le sait, est déterminé à proposer, dans le plus bref délai, la suppression de l'impôt sur les portes et fenêtres; il désire, cependant, ne pas attendre le moment où cette suppression sera votée, pour faire bénéficier des exemptions prévues par la loi de 1822, tous ceux qui y ont droit aux termes mêmes de cette loi. Dans ce but, il soumet à la Législature un projet consacrant et rendant possibles ces exemptions, tout en maintenant provisoirement, dans les conditions actuelles, jusqu'au jour prochain de sa suppression, l'imposition sur les portes et fenêtres.

La Commission, à l'unanimité de ses membres, s'est ralliée au projet.

Des membres auraient souhaité, toutefois, que la loi sur la contribution personnelle fût, dès à présent, refondue en son entier; ils auraient préféré qu'on s'abstint de toucher à la loi organique, si c'était pour en modifier certains articles seulement; ils craignent qu'en agissant ainsi, on ne laisse s'éterniser une situation désormais provisoire et à laquelle il est urgent de mettre fin. Un membre aurait, en outre, voulu qu'à l'occasion des modifications proposées, on eût discuté à fond le système d'impôts consacré par la loi de 1822; il aurait souhaité être éclairé sur le rapport réel existant, d'une part, entre la valeur locative imposable et le prix de location, et, d'autre part, entre la valeur locative des habitations, en 1822, et la valeur locative de ces mêmes habitations aujourd'hui; il aurait désiré du Gouvernement des renseignements sur l'état comparatif de la valeur locative des maisons avec le revenu de leurs occupants.

Dans l'hypothèse d'une discussion des principes mêmes de l'impôt, ces indications eussent été, certainement, indispensables. Mais le Gouvernement croit que cette discussion serait prématurée, ainsi qu'il ressort de la réponse donnée par M. le Ministre des Finances à la question suivante, posée par la Section centrale :

QUESTION : — « Le Gouvernement a-t-il l'intention de saisir prochainement la Législature des propositions annoncées quant à la suppression de l'impôt sur les portes et fenêtres ? »

RÉPONSE : — « Ainsi que je l'ai fait connaître à la Chambre des Représentants et au Sénat (séances des 19, 20 et 27 décembre dernier) et dans l'Exposé des motifs du projet de loi apportant des modifications à la législation sur la contribution personnelle (p. 1, § 2 *in fine*), la taxe sur les portes et fenêtres doit disparaître.

Toutefois la suppression de cette taxe est subordonnée à l'achèvement des travaux de la revision cadastrale, le revenu cadastral nouveau devant être substitué, comme première base de la contribution personnelle, à la valeur locative actuelle et aux portes et fenêtres ; c'est à ce moment qu'il conviendra d'examiner aussi les modifications à apporter à la taxe sur le mobilier.

La péréquation, qui commencera aussitôt que la régularisation des documents du cadastre sera terminée, c'est-à-dire à la fin de l'année courante, s'effectuera dans un délai aussi court que possible, qu'on peut évaluer à trois ans au plus.

Un premier crédit de 1,500.000 francs figure au Budget de l'année 1896, pour l'entreprise de ce travail important et considérable. »

Dans la pensée du Gouvernement, le projet de loi ne préjuge donc en rien l'avenir. Des réformes complètes ne pourront être soumises aux Chambres qu'après le travail de la revision cadastrale entièrement achevé. Toutefois, et en attendant ce moment, une application plus générale de la loi existante, conforme à son esprit et à ses motifs, est rendue possible. Aussi le projet ne change-t-il en rien les classifications admises par la loi de 1822 ; il se borne à rendre applicables les dispositions de cette loi, en facilitant le travail de perception et de contrôle de l'impôt.

Dans ces conditions, la Commission n'a pas cru devoir insister. Elle estime que s'il eût été préférable de pouvoir discuter, en leur ensemble, toutes les modifications dont notre régime fiscal, en matière d'impositions personnelles, est susceptible, il convient, cependant, de ne pas rejeter un projet destiné à apporter à la loi organique une incontestable amélioration. Elle a donc admis l'article premier du projet, sauf les changements de rédaction indiqués ci-après, et sous la réserve du regret, exprimé par divers membres, de ne point se trouver en présence d'un travail d'ensemble, permettant d'apprécier les vues générales du Gouvernement sur les questions d'impôt.

Sur l'article premier, la Commission avait encore posé au Gouvernement la question suivante :

« Quelle sera, sur le produit des contributions, l'influence de l'abrogation de l'article 50 de la loi de 1822, autorisant la libération par voie de rachat? »

Il y a été répondu comme suit :

« Par suite de l'abrogation de l'article 50 de la loi du 28 juin 1822 (art. 6 du projet de loi), les contribuables n'auront plus la faculté de se libérer par voie de rachat, de la contribution afférente aux trois premières bases.

» D'autre part, ces contribuables appartiennent tous à la catégorie de ceux auxquels l'article 1^{er} du projet accorde une réduction de 50 % de la contribution ; on estime que, de ce chef, il y aura à peu près compensation.

» Comme le dit l'Exposé des motifs, l'application de l'article 1^{er} combinée avec l'abrogation des articles 49 et 50 de la loi de 1822, entraînera pour le Trésor un sacrifice d'environ 250,000 francs. »

ART. 2.

A l'unanimité de ses membres, la Commission propose la suppression de l'article 2 du projet et l'abrogation pure et simple de l'article 2 de la loi du 26 août 1878.

S'il est incontestablement juste de ne point décharger de l'imposition personnelle les personnes occupant gratuitement des habitations appartenant à l'État, aux provinces ou aux communes, ou recevant, à raison des fonctions qu'elles exercent, une indemnité de logement, il n'existe pas davantage de raison de leur accorder, du chef de cette occupation, une exemption partielle.

Sans doute, il peut arriver, comme l'allègue l'Exposé des motifs, que des personnes, jouissant du logement gratuit, occupent des habitations dont l'importance soit supérieure à celle du logement qu'elles auraient, si elles étaient libres de le choisir; mais c'est là une exception, et le traitement de ces fonctionnaires est, en tous cas, en rapport avec l'habitation qui leur est destinée. Aussi a-t-il semblé à la Commission que cette exception n'est pas de nature à légitimer une dérogation quelconque aux règles générales, fixant l'assiette de l'imposition.

Toutefois, et pour ne point atteindre, pour le passé, des contribuables exemptés jusqu'à présent de l'impôt, la Commission propose de n'exiger le paiement de la cotisation à établir, que pour la partie de l'année restant à courir à dater du premier du mois qui suivra la publication de la loi. Cette proposition trouve son expression dans les amendements formulés à l'article 7 du projet.

Relativement à l'article 2, la Commission a posé au Gouvernement trois questions, auxquelles il a été donné les réponses suivantes :

1^{re} QUESTION : — « Dans la pensée du Gouvernement, l'article 2 s'applique-t-il à ceux qui reçoivent des indemnités de logement? »

RÉPONSE : — « L'article 6 du projet de loi supprime les exemptions de contribution personnelle consenties par l'article 2 de la loi du 26 août 1878.

» Toutefois, l'article 2 du projet accorde une réduction de 50 % aux personnes qui occupent gratuitement des habitations appartenant à l'État, aux provinces, aux communes ou à des établissements publics.

» *Il ne s'applique pas à celles qui jouissent d'une indemnité de logement en vertu de dispositions légales ou d'actes administratifs, et qui ne peuvent d'ailleurs prétendre à aucun avantage de ce chef, puisqu'il leur est loisible de se loger selon leurs convenances.*

» C'est à tort que les personnes de cette dernière catégorie sont visées dans l'Exposé des motifs (art. 2, p. 4). »

2^e QUESTION : — « Quel est le produit que donnera l'application de l'article 2 du projet? »

RÉPONSE : — « Le montant total des exemptions dont jouissent, en vertu de l'article 2 de la loi du 26 août 1878, les personnes qui occupent une habi-

tation fournie gratuitement par l'État, les provinces, les communes ou des établissements publics ainsi que celles qui jouissent d'une indemnité de logement, s'élève à 266,000 francs.

» Ces exemptions sont abrogées par l'article 6 du projet de loi.

» La recette nouvelle pour le Trésor atteindrait donc le chiffre de 266,000 francs si l'article 2 du projet ne limitait à la moitié la contribution personnelle due par les personnes qui occupent une habitation fournie gratuitement par l'État, les provinces, les communes ou des établissements publics.

» On estime que le produit de l'application des articles 2 et 6 (suppression de l'article 2 de la loi du 26 août 1878) combinés, s'élèvera à 160,000 ou 170,000 francs. »

3^e QUESTION : — « La suppression des contributions rétablies par cette disposition (art. 2) n'a-t-elle pas été contre-balancée par l'établissement d'autres impositions?

» Lesquelles? »

RÉPONSE : — « Aucune imposition nouvelle n'a été établie pour compenser la perte subie par le Trésor par suite des exemptions de la contribution personnelle décrétées par l'article 2 de la loi du 26 août 1878. »

ART. 5.

L'article 3 du projet a pour but de permettre aux contribuables de déclarer la valeur de leur mobilier, sans être tenus, comme les y oblige le paragraphe 1^{er} de l'article 57 de la loi du 18 juin 1822, de recourir à l'expertise.

Cette expertise, en vertu de l'article 4, § 3 de la loi du 29 décembre 1831, doit se faire aux frais de l'intéressé; elle est donc pour les contribuables une cause de dépenses.

D'après le projet de loi et dans la pensée de la Commission, les contribuables auront, à l'avenir, le droit, ou de déclarer la valeur du mobilier, sous réserve du contrôle de cette déclaration par l'Administration, ou de le faire estimer aux termes de la loi de 1831, ou bien encore de l'évaluer au quintuple de la valeur locative.

Des membres se sont vivement élevés contre le droit accordé aux contribuables de limiter la valeur imposable de leur mobilier au quintuple de la valeur locative; ils voudraient voir abroger la disposition légale autorisant pareille évaluation. Mais le projet, n'ayant pour but que de faciliter aux contribuables les déclarations, sans toucher en rien aux principes de l'imposition, ils ont déclaré ne pas insister, sauf à formuler toutes leurs réserves quant à ces principes mêmes.

La Commission, tout en admettant, à l'unanimité de ses membres, le principe de la modification proposée, a cru devoir, cependant, apporter au texte les changements, indiqués au projet ci-après et que la nécessité de la concordance de l'article avec le paragraphe 1^{er} de l'article 57 de la loi de 1822 semble rendre indispensables.

ART. 4 à 7.

Les articles 4 et 6, tels que le Gouvernement les a amendés en la forme, et les articles 5 et 7 du projet, n'ont soulevé aucune observation. La Commission propose quelques modifications de texte ne visant pas le fond; elles sont consignées au projet ci-après.

A l'unanimité de ses membres, moins une abstention, et sous le bénéfice des amendements qu'elle formule, la Commission a l'honneur de proposer à la Chambre l'adoption du projet de loi.

Un membre admet l'équité des modifications proposées, mais se réserve de réclamer la transformation complète de la contribution personnelle en impôt sur le revenu.

Le Rapporteur,

A. LIGY.

Le Président,

A. BEERNAERT.

PROJETS DE LOI.

Projet du Gouvernement

ARTICLE PREMIER.

Outre l'exemption stipulée aux articles 4, n° 1, 15, n° 1, et 27, n° 1, de la loi du 28 juin 1822, pour toute habitation d'une valeur locative inférieure à fr. 42 40, exemption totale ou partielle de la contribution personnelle d'après les trois premières bases est accordée à ceux qui occupent, dans les communes d'au moins 10,000 âmes, une habitation d'une valeur locative de fr. 42 40 à fr. 106 », savoir :

Communes de 10,000 à 25,000 habitants.

Pour une valeur locative annuelle :

- de fr. 42 40 à fr. 53 » exclusivement, la totalité;
- de fr. 53 » à fr. 74 20 exclusivement, la moitié.

Communes de 25,000 à 50,000 habitants.

Pour une valeur locative annuelle :

- de fr. 42 40 à fr. 65 60 exclusivement, la totalité;
- de fr. 65 60 à fr. 84 80 exclusivement, la moitié.

Communes de 50,000 à 75,000 habitants.

Pour une valeur locative annuelle :

- de fr. 42 40 à fr. 74 20 exclusivement, la totalité;
- de fr. 74 20 à fr. 95 40 exclusivement, la moitié.

Communes de 75,000 habitants et plus.

Pour une valeur locative annuelle :

- de fr. 42 40 à fr. 84 80 inclusivement, la totalité;

Projet de la Commission.

ARTICLE PREMIER.

Il est accordé exemption de la contribution personnelle, à raison de la valeur locative, des portes et fenêtres et du mobilier, à ceux qui occupent une habitation d'une valeur locative annuelle :

Dans les communes de 10,000 à 25,000 habitants :

- de fr. 42 40 à fr. 53 » exclusivement, pour la totalité;
- de fr. 53 » à fr. 74 20 exclusivement, pour la moitié.

Dans les communes de 25,000 à 50,000 habitants :

- de fr. 42 40 à fr. 65 60 exclusivement, pour la totalité;
- de fr. 65 60 à fr. 84 80 exclusivement, pour la moitié.

Dans les communes de 50,000 à 75,000 habitants :

- de fr. 42 40 à fr. 74 20 exclusivement, pour la totalité;
- de fr. 74 20 à fr. 95 40 exclusivement, pour la moitié.

Dans les communes de 75,000 habitants et plus :

- De fr. 42 40 à fr. 84 80 exclusivement, pour la totalité;

Projet du Gouvernement.

De fr. 84 80 à fr. 106 » exclusivement,
la moitié.

Pour l'application de ces dispositions, les communes sont classées d'après la population totale constatée par chaque recensement décennal.

ART. 2.

La contribution personnelle, d'après les trois premières bases, est réduite à la moitié pour les personnes qui occupent gratuitement des habitations appartenant à l'État, aux provinces, aux communes ou à des établissements publics.

ART. 5.

Par modification au deuxième alinéa de l'article 57 de la loi du 28 juin 1822, le contribuable est autorisé à déclarer la valeur de son mobilier, sans préjudice de la faculté de la faire estimer par expertise ou de la fixer au quintuple de la valeur locative.

ART. 4.

Les directeurs provinciaux des contributions directes statuent, par décision motivée, sur les réclamations relatives à l'application des lois en matière de contributions directes et de redevances sur les mines, en ce qui concerne tant l'impôt au profit de l'État que les centimes additionnels provinciaux et communaux compris aux rôles qu'ils ont rendus exécutoires.

Ces réclamations leur sont adressées, à peine de déchéance, savoir :

Les réclamations contre les surtaxes, dans le délai de six mois à dater de la délivrance de l'avertissement-extrait du rôle. Toutefois, ce délai est prolongé jusqu'au 31 octobre de la seconde année de l'exercice pour les impositions indues résultant de doubles emplois ou d'erreurs imputables aux agents des contributions directes;

Les demandes en remise de la contribution foncière pour cause d'inhabitation de maisons

Projet de la Commission.

De fr. 84 80 à fr. 106 » exclusivement,
pour la moitié.

Pour l'application de ces dispositions, les communes sont classées d'après leur population constatée par le dernier recensement décennal.

ART. 2.

Supprimé.

ART. 3.

1. — Par modification au premier alinéa de l'article 57 de la loi du 28 juin 1822, les contribuables sont admis, sous réserve du contrôle de l'Administration, à déclarer la valeur de leur mobilier.

2. — Le deuxième alinéa du même article 57 est modifié comme suit : « Dans le cas où le contribuable ne voudrait point déclarer la valeur de son mobilier ou le faire estimer, la valeur de ce mobilier sera calculée à raison de la valeur locative annuelle brute, quintuplée, des habitations ou bâtiments où il se trouve.

ART. 4.

Comme ci-contre.

Projet du Gouvernement.

et d'inactivité de fabriques et d'usines, avant le 1^{er} avril qui suit immédiatement l'année de l'inhabitation ou de l'inactivité;

Les demandes en dégrèvement du droit de patente en vertu de l'article 15 de la loi du 21 mai 1819, et des articles 37 et 38 de la loi du 19 novembre 1842, dans les trois mois à partir du décès du patenté, ou de la perte ou démolition du navire ou bateau.

Le réclamant ne doit pas justifier du paiement des termes échus.

Dans tous les cas, un reçu devra être délivré au réclamant par le fonctionnaire qui reçoit la réclamation.

ART. 5.

Les dispositions légales qui concernent les privilèges en matière de contributions directes au profit de l'État, sont rendues applicables aux impositions communales directes.

ART. 6.

Sont abrogés, les articles 49 et 50 de la loi du 28 juin 1822, l'article 2 de la loi du 26 août 1878, les n° 23 et 24 de l'article 2^{bis} de la loi du 30 juillet 1881 et l'article 3 de la loi du 18 juillet 1893.

ART. 7.

Les dispositions des articles 1 et 2 de la présente loi seront appliquées à partir du 1^{er} janvier 1895.

Les cotisations de contribution personnelle de l'exercice 1895 seront rectifiées ou établies conformément à ces dispositions.

Projet de la Commission.

Dans tous les cas, un reçu est délivré au réclamant par le fonctionnaire qui reçoit la réclamation.

ART. 5.

Comme ci-contre.

ART. 6.

Comme ci-contre.

ART. 7.

Les dispositions de l'article premier de la présente loi seront appliquées à partir du 1^{er} janvier 1895; les cotisations de contribution personnelle pour cet exercice, seront rectifiées conformément à ces dispositions.

Les contribuables qui bénéficiaient des exemptions prévues par l'article 2 de la loi du 26 août 1878, seront cotisés, en 1895, pour l'année entière, mais ils ne devront l'impôt qu'à partir du premier du mois qui suivra la publication de la présente loi.