

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 23 NOVEMBRE 1904.

BUDGET DES VOIES ET MOYENS POUR L'EXERCICE 1905 (1).

RAPPORT

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

MESSIEURS,

L'examen du présent Budget offre cette année un intérêt particulier.

La question de l'alcool, qui a fait l'objet d'un projet de loi et d'un rapport spécial, y joue un rôle important, tant au point de vue financier qu'au point de vue de la lutte contre l'alcoolisme.

La loi du 18 février 1903 a produit ses effets sur le dernier exercice clos et sur l'exercice actuellement en cours.

D'une part, elle a relevé les droits sur l'alcool de 1 franc à 1 fr. 50 par litre; d'autre part, elle a augmenté la part attribuée au fonds communal dans le produit des droits sur l'alcool, le taux de l'amortissement de la dette publique et la dotation allouée par l'État au fonds spécial des pensions de vieillesse.

La combinaison financière de 1903 reposait sur un supplément de recettes présumé de 15 millions de francs.

Or, cette prévision ne s'est pas réalisée.

La loi a été l'instrument d'un triomphe antialcoolique, mais elle a donné un résultat financier négatif.

(1) Budget, n° 4, I.

(2) La Section centrale, présidée par M. SCHOLLAERT, était composée de MM. LEFÈVRE, VANDERVELDE, VANDEWALLE, RENKIN, HELLEPUTTE et DALLEMAGNE.

Au Budget des Voies et Moyens pour 1903, le produit des droits sur les alcools, aux taux anciens, était évalué (État et fonds communal réunis) à :

Accise	fr. 58,000,000	»
Douane	2,000,000	»
	<hr/>	60,000,000
La recette ne s'est élevée, en chiffre rond, qu'à	49,385,000	»
	<hr/>	
Différence en moins	fr. 10,615,000	»

D'autre part, le Budget de 1903 a dû supporter l'augmentation de la dotation des pensions de vieillesse (que la loi de février 1903 rendait applicable immédiatement), soit une charge nouvelle de 3 millions.

Malgré ce mécompte sur le rendement des alcools et malgré l'importance des dépenses exceptionnelles (environ 11,200,000 francs), le bilan de cet exercice accuse un boni approximatif de 1,200,000 francs.

Pour 1904, le produit total des droits sur les alcools (État et fonds communal réunis) était évalué à 71,400,000 francs.

Cette évaluation était basée sur une consommation présumée d'environ 7 litres par tête d'habitant (1).

Mais cette consommation, comme le montre l'Exposé général du Budget pour 1905, est tombée à 6 litres par tête.

Sous l'ancien régime, avant 1903, elle était de 9 litres par tête; à 1 franc = 9.00 francs par tête.

Pour 1904 elle était présumée devoir être de 7 litres par tête; à fr. 1,50 = fr. 10.50 francs par tête.

En réalité, elle est réduite à 6 litres par tête; à fr. 1.50 = 9.00 francs par tête.

Le rendement de l'impôt retombe théoriquement à ce qu'il était avant 1903.

Il est trop tôt pour pouvoir chiffrer le bilan de 1904, qui ne peut se clôturer que le 31 octobre 1905, mais on prévoit dès à présent que la progression de l'ensemble des autres recettes compensera le déchet du rendement des alcools.

D'après les prévisions, le Budget pour 1903 accusait un boni de fr. 188,892 09.

Le résultat approximatif de cet exercice solde par un boni de 1,200,000 »

Les dépenses exceptionnelles soldées par les ressources ordinaires se sont élevées à 11,200,000 »

ce qui fait ressortir un excédent total des ressources ordinaires sur les dépenses ordinaires de 12,400,000 »

Pour 1905, le Budget des Voies et Moyens s'élève à . . . 543,574,427 »

Pour 1904, le même Budget se montait à 529,372,510 »

Différence en plus pour 1905. fr. 14,201,917 »

(1) Voir *Rapport sur le Budget des Voies et Moyens pour 1904*, réponse du Gouvernement à la première question de la Section centrale, p. 6.

La Note préliminaire explique et justifie les différentes augmentations et diminutions proposées.

L'augmentation la plus marquante est celle des recettes du chemin de fer. Elle est de 11 millions et demi comparativement à l'évaluation de 1904. Il est intéressant de l'examiner de près.

Notons tout d'abord qu'il s'agit d'une recette brute. On sait, en effet, que le Budget des Voies et Moyens relève l'ensemble des recettes brutes de l'exercice sans faire état des dépenses, lesquelles font l'objet de budgets particuliers par département et rentrent en bloc dans le tableau inséré page II de l'Exposé général.

D'autre part, selon les faits constatés à l'heure actuelle, la recette brute du chemin de fer en 1904, qui était évaluée au Budget à fr. 220,000,000 »
atteindra 227,000,000 »
Celle prévue pour 1905 étant de 231,500,000 »

L'augmentation de recette brute escomptée n'est en réalité que de fr. 4,500,000 »
au lieu de 11,500,000 francs.

Cette augmentation est considérablement inférieure au chiffre de la progression moyenne annuelle constatée au cours des dernières années, ainsi qu'il résulte du tableau suivant :

Recette annuelle du chemin de fer depuis 1894.

ANNEES.	LONGUEUR moyenne exploitée (en kilomètres).	RECETTE brute (Chiffres ronds)	DIFFÉRENCE d'une année à l'autre.		Observations
			En plus.	En moins	
1894	3,289	147,800,000 *	»	»	
1895	3,299	149,500,000 *	1,700,000	»	
1896	3,502	155,000,000 »	5,500,000 »	»	
1897	3,991	164,900,000 *	9,900,000 *	»	
1898	4,004	182,900,000 »	18,000,000 *	»	
1899	4,040	198,900,000 »	16,000,000 »	»	
1900	4,060	204,500,000 *	5,400,000 *	»	
1901 ⁽¹⁾	4,049	205,100,000 *	»	1,200,000 »	(1) Année de crise.
1902	4,049	210,700,000 »	7,600,000 *	»	
1903	4,055	220,100,000 » ⁽²⁾	9,400,000 *	»	(2) D'après le compte provisoire.

Moyenne de la progression annuelle : 8 millions de francs.

Parmi les diminutions qui apparaissent au Budget des Voies et Moyens, celle du produit des accises fr. 2,968,400 » appelle l'attention.

Nous avons dit plus haut que la consommation de l'alcool de bouche était évaluée, pour 1903, à 6 litres par tête.

Pour une population de 7 millions d'habitants, la consommation totale s'élèverait donc à 42,000,000 de litres, ce qui, au taux de 150 francs l'hectolitre, donne une recette de . fr. 63,000,000 »

Cette recette est censée provenir des eaux-de-vie indigènes (droit d'accise) à concurrence de fr. 60,600,000 » et des eaux-de-vie étrangères (droits de douane) à concurrence de fr. 2,400,000 »

De ces sommes, il faut déduire la part attribuée au fonds communal. Cette quote-part est de 53 %, mais avec un maximum que la loi du 18 février 1903 a porté à 47 millions et que le projet de loi n° 3 des documents de la Chambre ramène à l'ancien chiffre de 13,750,000 francs fixé par la loi du 17 janvier 1896.

Cette dernière somme doit être répartie entre les deux postes de la recette totale (13,226,000 francs pour l'accise et 524,000 francs pour la douane).

La répartition donne, comme part à retrancher du produit brut de l'accise, ainsi qu'il est indiqué dans le tableau de la page 13, article 6, de la Note préliminaire fr. 13,226,000 »

Cette somme étant déduite du produit brut de l'accise, qui est, comme il est dit plus haut 60,600,000 »

il reste pour le compte de l'État fr. 47,374,000 »

Au Budget des Voies et Moyens pour 1904 l'évaluation nette au profit de l'État était de 52,271,200 »

Différence en moins pour 1903 fr. 3,197,200 »

La diminution indiquée dans l'Exposé général du Budget pour l'ensemble des droits d'accise est de 2,968,400 »

La différence de fr. 2,228,800 »

représente l'augmentation du rendement de l'ensemble des autres droits d'accise (voir le tableau p. 13 de la Note préliminaire, art. 6).

*
* *

Le projet de loi renferme un certain nombre de dispositions ayant pour objet des points d'ordre fiscal; ces dispositions ne touchent à aucune question de principe importante et sont surtout d'intérêt pratique.

Les articles 1^{er}, 2 et 3 ont rapport à la perception du droit de patente dû par les sociétés d'actionnaires (sociétés anonymes ou en commandite par actions) et par leurs administrateurs, commissaires et autres remplissant des fonctions analogues.

Pour les sociétés elles-mêmes, il est depuis longtemps admis que les

déclarations sont faites et les cotisations établies au lieu du siège social, et que la perception se fait chaque année sur la base des résultats du dernier exercice social révolu. Les textes légaux actuels étant cependant défectueux ou indécis, le projet de loi précise ces règles, sauf qu'il fixe le lieu de la déclaration et de la cotisation en considérant le *principal établissement administratif* de la société plutôt que le siège social proprement dit.

Le Gouvernement n'a pas cru devoir s'en tenir au siège social, parce que celui-ci peut être placé dans une localité où l'existence et l'activité de la société n'apparaissent d'aucune manière : ni par un établissement industriel ou commercial, ni par le siège réel de la direction. « Ce n'est pas, dit l'Exposé » des motifs, au lieu de ce siège social en quelque sorte nominal que la » société vit, se manifeste et est connue, et, rationnellement, ce n'est pas là » que doit être fixée son imposition. »

Ceci n'a soulevé aucune objection au sein de la Section centrale, mais des doutes ont surgi relativement à l'expression « principal établissement administratif ».

Le lieu de l'*établissement administratif* d'une société, c'est évidemment, dans l'esprit du projet, le lieu où se trouvent « ses bureaux, sa direction, son personnel administratif ». Si la société possède plusieurs usines, plusieurs entreprises, plusieurs établissements industriels ou commerciaux ayant chacun sa direction particulière, le lieu du *principal établissement administratif* est le lieu où se trouve la direction générale, d'où part l'impulsion donnée aux divers établissements de production, de fabrication ou de commerce, et où sont centralisés les résultats de leurs travaux et de leurs affaires.

Ainsi le projet ne considère pas le siège social; il ne considère pas non plus — directement et dans tous les cas — la situation des usines, des magasins, des chantiers : ce qu'il considère, c'est « le centre de l'administration active des affaires ».

Les sociétés d'actionnaires sont très nombreuses dans notre pays, les espèces d'exploitation et d'affaires dont elles s'occupent sont très diverses et leur importance est très variable.

En général, pour les moyennes et petites sociétés, le siège social, l'établissement industriel ou commercial et la direction se trouvent dans la même localité. Dans ce cas, aucun doute ni aucune objection ne sont possibles.

Mais il peut arriver que les usines, les magasins, les chantiers soient situés dans telle commune et les bureaux dans une localité voisine; d'autre part, il y a des sociétés, plus importantes, qui ont des sièges d'industrie, de commerce et, par conséquent, des sièges d'administration dans des localités différentes. On a émis l'avis que, dans la première hypothèse, la société doit être cotisée dans la commune où se trouve le siège industriel ou commercial, et que, dans la seconde hypothèse, l'impôt devrait être établi partiellement dans chaque commune où se trouve un siège d'exploitation.

Cet avis semble justifié, en effet, par une considération invoquée dans l'Exposé des motifs au sujet de l'attribution des centimes additionnels. « S'il est une commune, dit ce document, qui puisse légitimement prétendre » au bénéfice des additionnels au droit de patente d'une société, c'est » assurément la commune dans laquelle la société a, si l'on peut ainsi dire, » son domicile effectif. La présence d'établissements industriels, d'usines, de

» chantiers de travaux, etc., ainsi que de la population ouvrière qu'ils
 » amènent, occasionnent à la commune des charges spéciales de police,
 » d'hygiène, d'assistance, etc »

Mais, comme nous venons de le dire, nos sociétés d'actionnaires qui se livrent à l'industrie diffèrent entre elles sous bien des rapports; de plus, il y a ou il peut se créer des sociétés de finance ou des sociétés d'achat et de vente ayant des agences, des établissements de commerce dans plusieurs localités, et auxquelles les observations que nous venons de transcrire ne peuvent guère s'appliquer.

La loi ne saurait prévoir ces particularités diverses et il est impossible de trouver une formule donnant satisfaction complète dans chaque cas spécial.

Résumons.

Une société fixe son siège statutaire selon son bon plaisir : rien ne l'empêcherait de le faire, par exemple, de manière à échapper à une certaine charge fiscale. Mais il y a très généralement — on pourrait dire toujours — un intérêt majeur pour la société à ce que la direction, qui est l'établissement administratif, soit placée tout à côté du siège unique de production, de fabrication ou d'affaires, et, le cas échéant, à ce que la direction générale, qui est le « principal établissement administratif », soit placée à côté du siège principal d'exploitation. Et comme, très souvent, le siège social statutaire se trouve à la direction ou à la direction générale, la formule du projet nous paraît être la plus satisfaisante.

Quant à la cotisation partielle dans chaque commune où la société possède un établissement industriel ou commercial, l'Exposé des motifs touche la question dans les termes que voici : « L'idéal serait de pouvoir répartir le » montant des additionnels entre les communes intéressées, mais ce n'est pas » ici le lieu d'examiner la nécessité et la possibilité de pareille innovation ». Sans approfondir la question, la Section centrale doit reconnaître qu'il n'est pas possible d'atteindre le but sans modifier radicalement la base du droit de patente des sociétés par actions : ce droit, en effet, est perçu sur le montant des bénéfices annuels, c'est-à-dire sur le résultat d'ensemble des opérations de la société; on ne voit pas comment cette quantité unique pourrait être ventilée avec une exactitude suffisante entre divers établissements industriels ou commerciaux, alors qu'il y a un capital-actions commun, souvent un capital-obligations commun, des frais généraux communs.

Tels sont les motifs par lesquels le Gouvernement justifie sa formule.

Quant aux administrateurs, commissaires et autres remplissant des fonctions analogues, le projet stipule qu'ils seront désormais imposés dans la même commune que les sociétés près desquelles ils exercent leurs fonctions.

A l'occasion de cette mesure, il est opportun de signaler à l'attention du Gouvernement un abus de fiscalité qui pourrait résulter de l'application des taxes communales.

Dans certaines de nos villes et communes sont établies des taxes spéciales sur les revenus professionnels. Ainsi, par exemple, l'une de nos grandes villes perçoit une taxe de 2,50 % — taux légèrement supérieur au droit de patente en principal et additionnels perçu par l'État — à charge notamment

des administrateurs et commissaires de sociétés anonymes, etc., « domiciliés » ou résidant en cette ville ou y exerçant leurs fonctions ». Cette taxe est appliquée entre autres à ceux qui, domiciliés ailleurs, sont administrateurs ou commissaires de sociétés ayant leur siège en la dite ville. Mais le règlement stipule que les administrateurs, commissaires, etc., qui auront payé une taxe similaire au lieu de leur domicile ou bien dans la commune où se trouve le siège de la société, pourront se faire dégrever à concurrence de la somme acquittée : le dégrèvement consiste dans la déduction des centimes additionnels perçus au profit de l'autre commune.

En vertu de la loi nouvelle, les administrateurs, commissaires, etc., seront cotisés au droit de patente au lieu du principal établissement administratif de la société; par le fait même, ils auront à payer les additionnels communaux qui s'ajoutent à ce droit.

Il serait inadmissible que ces contribuables eussent à supporter à la fois ces additionnels dans une commune, et, dans une autre commune, une taxe spéciale sur le même revenu professionnel. *Non bis in idem*.

La Section centrale est d'avis que le Gouvernement, appelé à approuver les règlements fiscaux des communes, doit veiller à ce que des dispositions soient prises, le cas échéant, dans le sens de l'exemple qui vient d'être cité.

A propos de l'article 6, où il s'agit de la tarification des vins, la Chambre syndicale des vins et spiritueux de Bruxelles s'est déjà déclarée satisfaite des mesures proposées contre des fraudes qui nuisent au commerce honnête en même temps qu'au trésor public.

Un membre a demandé qu'on abolisse l'amende de 25 francs pour les testaments écrits sur papier libre. Il a fait remarquer que, dans la plupart des cas, l'administration fait remise de cette pénalité et que, dès lors, il serait plus simple de la supprimer.

Il y a à cette suppression une difficulté légale, en ce sens qu'elle serait une dérogation à un principe général de la loi sur le timbre.

La loi veut que les testaments, comme tous autres actes d'intérêt civil, soient écrits sur papier timbré. Celui qui contrevient à cette prescription encourt une amende, parce que toute obligation légale de l'espèce doit avoir une sanction. C'est là une règle qu'il paraît convenable de maintenir. Le droit du Ministre d'accorder remise des amendes donne toute garantie de satisfaction à celui qui serait légalement tenu de payer une amende sans qu'il y ait aucunement de sa faute.

La Section centrale a tenu à féliciter M. le Ministre des Finances d'avoir présenté un projet de loi spécial ayant pour objet les dispositions financières qui sont en rapport avec le Budget. Elle exprime le vœu de le voir persévérer dans cette voie.

Le projet de loi est voté par cinq voix contre une et une abstention.

Le Rapporteur,
JULES DALLEMAGNE.

Le Président,
F. SCHOLLAERT.

