

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 10 MARS 1896.

Rapport de la Commission des Finances, chargée d'examiner le Projet de Loi relatif au régime fiscal du tabac.

(Voir les n^{os} 311 (annexes A, B et C) et 311, session de 1894-1895, 33, 64, 70, 98, 100, 103, 108, 111, 115, 126 et 131, session de 1895-1896, de la Chambre des Représentants ; 20, session de 1895-1896, du Sénat.)

Présents : MM. le Baron P. BETHUNE, Président; HARDENPONT, ALLARD, CAPPELLE et PONCELET, Rapporteur.

MESSIEURS,

Le Projet de Loi dont il s'agit est d'ordre purement économique et il doit être, comme tel, examiné et apprécié, sans aucune préoccupation de parti et en se plaçant uniquement au point de vue du développement de notre richesse nationale et de la prospérité de nos finances publiques.

Comme son titre l'indique, il a pour but de modifier la législation actuelle sur le tabac, cette plante fameuse dont les sauvages de l'Amérique du Nord ont enseigné les différents usages à nos ancêtres et qui, importée en Europe par Jean Nicot, vers le milieu du xvi^e siècle, n'a pas tardé, grâce à ses propriétés excitantes et enivrantes, à y devenir un objet de consommation générale et par là même une excellente matière à impôt qui, cela va sans dire, n'a pas échappé longtemps à l'attention du fisc.

Depuis plusieurs siècles, presque tous les gouvernements de l'Europe se sont ingéniés à tirer de cette nouvelle source de revenus le plus grand profit possible, et il en est parmi eux qui, comme la France et l'Angleterre, sont parvenus, sans la tarir, à en extraire d'innombrables millions pour alimenter leurs budgets, au grand avantage de leurs administrés.

La Belgique semble être restée jusqu'ici fort en arrière des autres nations dans cette voie de bienfaisante fiscalité ; car, alors que la charge de l'impôt sur le tabac s'élève, par tête d'habitant, à fr. 8-20 en France, à fr. 6-52 en Angleterre, elle n'est pour le Belge que de fr. 1-18 seulement ; ce qui fait que, à part la Hollande peut-être, nous tenons de loin le record du tabac à bon marché et que nos populations n'ont assurément pas à se plaindre à cet égard, pas plus d'ailleurs qu'elles n'ont et n'auront désormais à se plaindre de la rareté et de la cherté de l'alcool !

Aussi les griefs qui ont déterminé la revision de ce régime fiscal plus que bénin, n'émanent-ils pas le moins du monde des consommateurs, mais bien exclusivement des planteurs ou producteurs de tabac indigène, qui ont eu, à force d'insistance et d'habileté, l'art de donner à leurs revendications, à vrai dire légitimes pour la plupart, quoique exagérées sous certains rapports, toute l'importance d'une question agricole de premier ordre, intéressant à la fois les deux Flandres, le Hainaut et la partie méridionale des provinces de Namur et de Luxembourg.

C'est grâce à leurs plaintes incessantes que l'honorable M. De Sadeleer a été amené à saisir la Chambre des Représentants, le 27 novembre 1894, d'un premier Projet de Loi portant abolition pure et simple, et sans compensation, de l'accise sur le tabac indigène qui avait été établie en 1879 et qui, depuis lors, avait déjà subi différentes modifications dans sa forme et dans son taux.

A côté de ce projet, qui ne se préoccupait guère que de l'intérêt de la culture et qui était évidemment trop exclusif, sont venus successivement se grouper, comme par la force même des choses, deux autres projets moins radicaux et ensuite toute une série d'amendements émanant du Gouvernement et ayant pour but commun de concilier, autant que possible, dans une mesure équitable, les divers intérêts en jeu dans cette question complexe du tabac, c'est-à-dire à la fois, les intérêts de l'agriculture, de l'industrie, du commerce, de la consommation et du trésor public.

C'est sur l'ensemble assez confus et assez chaotique, à l'origine, de ces divers projets et amendements, que s'est engagée, à la Chambre, une discussion fort longue à laquelle ont pris part une trentaine d'orateurs et dans laquelle toutes les propositions et opinions possibles et impossibles ont été, pendant plusieurs mois, ressassées en tous sens, passées littéralement au crible d'une critique parfois très ardente et très âpre et en tout cas extrêmement minutieuse, tamisées enfin avec le plus grand soin, lors du second vote, au point de sortir de ce laborieux et pénible enfantement législatif, sous forme d'une œuvre de transaction, sagement combinée, coordonnée et équilibrée, par conséquent viable et de nature, croyons-nous, à donner satisfaction à toutes les revendications légitimes.

Le Projet de Loi qui nous est soumis conserve heureusement intactes, malgré les rudes assauts qu'il a subis, les idées maîtresses que l'honorable Ministre des Finances n'avait cessé de préconiser dans ses exposés de motifs et dans ses discours.

Elles ont résisté à toutes les attaques et à toutes les critiques, même les plus acerbes, parce qu'elles sont l'expression de vérités incontestables qui peuvent se résumer en ceci :

1. Le tabac, qui fait l'objet d'une consommation aujourd'hui à peu près universelle quoique nullement nécessaire et peut-être même plutôt nuisible qu'utile à la santé, est, de l'avis de tout le monde, une matière éminemment imposable que le fisc ne peut dégrever sans injustice flagrante au regard d'autres consommations telles que la bière et le sucre qui sont de première nécessité et qui néanmoins sont soumises à l'impôt.

2. La culture de cette plante est une culture améliorante qui est rémunératrice encore pour ceux qui s'y livrent, malgré la crise agricole. A ce double titre, elle mérite d'être modérément protégée dans un intérêt public évident, d'autant plus qu'elle donne lieu à une main-d'œuvre considérable dont bénéficie la classe ouvrière.

3. Il est de fait notoire qu'à tort ou à raison tout le monde est aujourd'hui d'accord pour reconnaître que l'accise telle qu'elle a fonctionné jusqu'ici est un impôt défectueux, vexatoire, injuste et nuisible à la production ; qu'il doit conséquemment disparaître à bref délai.

4. Or, des droits d'octroi sur les tabacs exotiques, quelque élevés qu'on les suppose, ne sauraient, à eux seuls, assurer à la culture du tabac la protection efficace qui lui est due.

De tels droits constituent, en général, une espèce de prime à la fraude et celle-ci s'exerce en fait dans des proportions désastreuses par notre frontière du Nord, grâce au régime fiscal qui existe en Hollande.

5. Il nous importe donc au plus haut point de faire cesser, au plus tôt, cet état de choses si préjudiciable à nos intérêts nationaux les plus chers et les plus respectables.

6. Des différents systèmes proposés pour arriver à ce but, la plupart sont absolument irréalisables, chez nous, dans la situation actuelle, et ce pour des motifs péremptoirs qui ont été développés à la Chambre, et il en est ainsi, notamment, du monopole qui est prôné par certains économistes, comme le véritable idéal à poursuivre en cette matière.

7. Cela étant, le seul moyen pratique d'atteindre le but est de supprimer l'accise à la culture pour la reporter sur la fabrication, en y adjoignant un droit de licence modéré qui permette de suivre partout dans l'intérieur du pays, en dehors de la zone douanière, les tabacs exotiques frauduleusement importés.

8. Par cette combinaison empruntée à la législation de la Russie et des États-Unis d'Amérique et qui offre aussi des traits de ressemblance avec le régime qui a précédé immédiatement, en France, l'introduction du monopole par Napoléon I^{er}, l'agriculture et l'industrie se trouveront l'une et l'autre efficacement protégées, sans que le commerce honnête et la consommation aient réellement à en souffrir, la recette du Trésor ne devant guère, malgré l'augmentation de certains droits d'entrée, bénéficier en fin de compte que de la répression plus ou moins complète de la fraude.

Telles sont en substance, nous paraît-il, les idées que l'honorable M. De Smet de Naeyer est parvenu, non sans peine et sans efforts, à faire enfin prévaloir devant la Chambre et qui forment la base fondamentale du Projet de Loi soumis à nos délibérations.

L'accise sur la culture qui, d'après la législation actuelle, se perçoit à raison d'un centime et demi par plant et varie, par conséquent, dans son taux relatif, selon le degré de productivité du sol et d'autres circonstances contingentes, est abolie comme impôt inégal et injuste et elle est remplacée par un droit d'accise fixe et invariable de 15 francs aux 100 kilog., c'est-à-dire au poids, établi à la fois sur la fabrication des tabacs étrangers et des tabacs indigènes séchés, à l'exception de ceux utilisés par les planteurs pour leur consommation domestique.

Aux termes de l'article 4 ce droit est acquitté : Pour les tabacs étrangers non fabriqués, par le débiteur des droits d'entrée en même temps que ceux-ci ;

Pour les tabacs indigènes séchés, par l'acheteur, au moment de l'enlèvement ou par le détenteur de la récolte, s'il est lui-même fabricant, au moment de la mise en fabrication.

Toutefois, le paiement immédiat de l'accise n'est pas exigé si les tabacs sont déclarés :

a. Sur le compte d'entrepôt fictif ou d'entrepôt particulier d'un négociant ou d'un fabricant ;

b. Sur le compte de crédit à terme d'un fabricant.

De là, pour le cultivateur de tabac, des avantages de la plus haute importance qui font cesser complètement et d'emblée tous ses griefs contre l'accise à la culture et qui, il faut bien le reconnaître, lui créent même, comme consommateur, une situation privilégiée.

Désormais, il est exempt de toutes les charges, de toutes les formalités, de toutes les tracasseries et vexations fiscales dont il se plaignait si amèrement. Il n'a plus de déclaration à faire ; il n'est plus obligé, lorsque sa récolte est plus ou moins manquée ou endommagée, de la détruire totalement pour échapper à l'impôt ; dorénavant, il n'est plus tenu de faire l'avance d'aucun droit et il peut même consommer sa propre récolte, en famille, sans avoir, de ce chef, un seul centime à payer.

Bref, il n'a plus rien à démêler avec le fisc qui se réserve tout au plus la faculté de dresser, sans le moindre procédé inquisitorial, une statistique sommaire des plantations de tabac, uniquement à l'effet de se renseigner, au point de vue de la répression de la fraude, sur la production totale du tabac indigène.

Toutes les charges fiscales et tous les inconvénients qui en dérivent, sont dorénavant, pour le fabricant, le négociant et le débitant, et encore le Projet de Loi prend-il un soin extrême à les réduire à la mesure strictement nécessaire pour obvier, comme nous l'avons dit, à la fraude et pour assurer au trésor une recette relativement peu élevée, sur laquelle il lui est certainement bien permis de compter, lorsqu'il s'agit d'une matière éminemment imposable comme le tabac !

Réduit au taux modique de 15 francs aux 100 kilog. qui ne dépasse pas l'ancien taux, ce droit d'accise est loin de constituer une charge exorbitante, surtout que par un amendement voté en dernier lieu par la Chambre, le droit d'entrée sur les tabacs étrangers a été porté de 50 à 55 francs, en vue d'augmenter encore la protection de notre culture et de notre industrie.

Cette accise frappe, à la fois, le tabac exotique et le tabac indigène et ses conséquences fiscales sont notablement atténuées encore par des dispositions de nature très bienveillante qui permettent au fabricant d'user de l'entrepôt fictif, de l'entrepôt particulier et du crédit à terme, moyennant caution, et qui vont jusqu'à tolérer, lors des recensements des entrepôts particuliers, un manquant de 20 p. c. sur les tabacs indigènes entreposés s'il est prouvé que ce déficit ne provient pas d'un enlèvement frauduleux.

De plus, dans l'intérêt de l'industrie du tabac et des nombreux ouvriers qu'elle emploie, les droits d'entrée sur les cigares et cigarettes étrangers, qui sont objet de luxe, sont, à très juste titre, notablement surélevés, et des mesures efficaces sont édictées en vue de favoriser, autant que possible, notre commerce d'exportation de tabac fabriqué, actuellement fort en souffrance et pour ainsi dire nul.

Quant au droit de licence, création nouvelle de la loi, il est établi avec une modération de taux et avec des restrictions et exemptions de paiement telles qu'il est impossible d'y voir autre chose, dans le système du Gouvernement, que l'accessoire en quelque sorte obligé de l'accise à la fabrication, c'est-à-dire une institution bien plutôt destinée à empêcher la fraude colossale qui se pratique impunément, malgré toute surveillance, sur notre frontière du Nord, qu'à alimenter directement le trésor public.

Ce qui fait que, quoi que l'on puisse en dire, il n'y a, en réalité, aucune injustice ni aucun double emploi à superposer un tel droit au droit de patente qui se perçoit à un tout autre titre, dans un but absolument différent et dont le Gouvernement nous promet, du reste, la revision prochaine.

Les articles 7, 8, 9 et 10 du projet donnent au contribuable toute garantie que le classement relatif au droit de licence s'opérera équitablement, d'après des bases réelles et sans aucun arbitraire.

Les entraves à la circulation et à la détention des tabacs, qui sont la conséquence forcée des droits de douane, d'accise et de licence, sont réduites encore, par le chapitre IX du projet, à leur plus simple expression, de telle sorte qu'aucune tracasserie ou vexation inutile n'est à redouter désormais de la part des agents du fisc, du moment que l'on observe consciencieusement la loi, dont le sens est suffisamment clair et précis pour être facilement compris par tout le monde.

A une loi d'impôt et d'impôt d'accise surtout, se trouvent nécessairement adjointes des dispositions pénales ayant pour but d'en assurer la stricte et rigoureuse observance, et plus la fraude est facile et lucrative, plus ces dispositions doivent être sévères et même draconiennes, ne fût-ce que pour inspirer à ceux qui seraient tentés de les enfreindre, une terreur salutaire qui est souvent, comme dit le proverbe, le commencement de la sagesse.

Le chapitre X du projet est naturellement conçu dans cet ordre d'idées, mais avec des adoucissements et tempéraments qui lui enlèvent tout caractère vexatoire. On sait d'ailleurs, qu'en matière de contraventions fiscales, la transaction équitable est aujourd'hui la règle, et la poursuite judiciaire, la rarissime exception, et que par conséquent aucun abus n'est à craindre de ce côté.

Déterminée par les considérations qui sont ci-dessus brièvement exposées et qu'il est nécessaire de compléter par une lecture attentive des documents et des discussions parlementaires, votre Commission des Finances estime que le Projet de Loi dont il s'agit, voté par la Chambre des Représentants à la majorité de 84 voix contre 32, constitue une réforme réellement utile de notre régime fiscal sur le tabac; qu'elle concilie, aussi équitablement que possible, les divers

(6)

intérêts engagés dans la question; qu'elle profitera, à la fois, à l'agriculture, à l'industrie, au commerce et au trésor public, sans nuire à la consommation, et qu'en un mot, malgré les imperfections de détail qu'une critique intransigeante pourrait peut-être y signaler encore, elle réalise un sensible progrès dans notre système d'impôts et sera pour le pays un véritable bienfait.

En conséquence, nous avons l'honneur de vous en proposer l'adoption.

Le Rapporteur,
PONCELET.

Le Président,
Baron P. BETHUNE.