

## Chambre des Représentants.

---

SÉANCE DU 1<sup>er</sup> AOÛT 1878.

---

Modifications à quelques dispositions de la loi de 1822 sur la contribution personnelle, et du Code électoral.

---

### EXPOSÉ DES MOTIFS.

---

MESSIEURS,

Les lois fiscales qui régissent la contribution personnelle, remontent à une époque où leurs auteurs ne pouvaient avoir aucune préoccupation des effets importants qu'elles produisent aujourd'hui au point de vue du droit électoral.

Aussi ces lois n'ont prévu d'autres fraudes que celles que les contribuables pourraient commettre pour échapper à l'impôt, en dissimulant l'existence ou la valeur des objets qui lui servent de base, et c'est uniquement en vue de les déjouer que des vérifications et des sanctions légales ont été établies.

Mais les bases de l'impôt sont, en même temps, les bases du cens électoral. S'il était à craindre que l'intérêt pécuniaire n'engageât à la dissimulation de ces bases à l'égard du fise, l'intérêt électoral devait en provoquer l'exagération au profit des partis.

Les abus de cet ordre sont devenus nombreux aujourd'hui. Pour y remédier d'une manière complète, il faudrait procéder à une révision générale et approfondie de plusieurs de nos lois fiscales. Cette révision soulève des problèmes graves, dont la solution, quelque nécessaire qu'elle puisse paraître, est trop difficile pour pouvoir être trouvée avec promptitude.

Cependant certaines fraudes sont devenues si évidentes et altèrent d'une manière si dangereuse la manifestation de la volonté nationale, que leur redressement n'admet pas de retard. Il peut être opéré par quelques dispositions très-simples, qui, sans apporter aucune modification importante à notre régime fiscal, sans léser les intérêts du Trésor, contribueront, dans une large mesure, à rétablir la vérité dans la formation du corps électoral.

Le projet de loi que le Gouvernement soumet dans ce but aux délibérations de la Chambre, se limite aux choses urgentes. D'autres questions, qui réclament une solution, pourront faire l'objet de propositions ultérieures.

## I.

La première catégorie d'abus auxquels le projet de loi met un terme, procède de l'usage que l'on fait de la disposition de l'article 57 de la loi du 28 juin 1822 sur la contribution personnelle, en vue de se procurer indûment le droit d'électorat.

Le § 2 de cet article, conçu dans une pensée exclusivement fiscale, autorise le contribuable à ne point faire estimer son mobilier, et déclare que, dans ce cas, la valeur en sera calculée à raison de la valeur locative annuelle brute quintuplée des habitations ou bâtiments où il se trouve.

Dans l'intention du législateur de 1822, la faculté qu'il établissait devait permettre à celui dont le mobilier avait une valeur supérieure au quintuple de la valeur locative de son habitation, de limiter son imposition, à raison de ce mobilier, à la somme déterminée par ce quintuple. C'était un maximum, au delà duquel le mobilier échappait à l'impôt.

Mais l'intérêt électoral a utilisé cette disposition, en l'appliquant à rebours. A côté de ceux qui l'invoquaient pour réduire leurs impositions, s'est formée une classe de contribuables qui, ne possédant qu'un mobilier inférieur au quintuple de la valeur locative de leurs habitations, ont eu recours au mode d'évaluation du § 2 de l'article 57, afin d'atteindre par ce procédé le cens électoral.

Ainsi appliqué, le quintuplement, loin d'entraîner une réduction d'impôt, en provoque l'augmentation. Ceux qui l'emploient arrivent à l'électorat par la fraude, car s'ils payent le cens, ils n'en possèdent pas la base.

Pour mettre fin à ces pratiques, on a d'abord eu recours au pouvoir judiciaire. Mais celui-ci s'est trouvé en face d'une controverse qui l'a divisé : l'article 7 du Code électoral, formulant un principe depuis longtemps consacré par la jurisprudence, attache le droit de suffrage à la possession des bases du cens. Le paiement du cens n'est, aux yeux du législateur, qu'un signe qui fait présumer l'existence des garanties qu'il demande à la possession de ces bases. Mais ce signe lui-même n'est rien, lorsque le fait sur lequel repose la présomption n'existe pas.

Ce principe si juste doit-il recevoir son application lorsque, en vertu du § 2 de l'article 57 de la loi du 28 juin 1822, le mobilier d'un contribuable a été estimé au quintuple de la valeur locative annuelle brute des habitations ou bâtiments où il se trouve? Est-il permis de prouver que la valeur réelle de ce mobilier est inférieure au produit du quintuplement, et d'enlever ainsi le droit de suffrage à celui qui ne l'a obtenu que par ce quintuplement? — Ou bien l'évaluation, qui ne peut être contestée au point de vue fiscal, établit-elle, au point de vue électoral, au profit du contribuable, une présomption de la valeur de son mobilier, qui fait obstacle à toute preuve contraire?

La Cour de Gand et la Cour de Liège se sont rangées à la première opinion.

La Cour de cassation, en admettant la seconde, a marqué dans l'un de ses arrêts que les inconvénients des dispositions qu'elle se voyait obligée d'appliquer, ne lui ont pas échappé.

La question réclame donc une solution législative, et le projet soumis à la Chambre n'est qu'une interprétation de l'article 7 du Code électoral, dans son application à l'article 57 de la loi du 28 juin 1822.

Ce projet soumet l'évaluation du mobilier, par quelque procédé qu'elle se fasse, à la règle du droit commun en matière électorale. En ajoutant à l'article 7 du Code électoral une disposition en vertu de laquelle la preuve contraire est recevable pour établir la valeur réelle du mobilier, alors même que celle-ci a été déterminée par le quintuplement de la valeur locative, on se borne à appliquer un principe constitutionnel : celui qui fait reposer le droit d'électorat sur la possession réelle d'une fortune déterminée. On ramène à ce principe une disposition légale, qui ne s'en était écartée que parce qu'elle avait été rédigée dans des vues exclusivement fiscales.

La preuve contraire admise dans une contestation qui porte sur le mobilier envisagé comme base du cens doit, comme la preuve directe, pouvoir être faite par tous moyens de droit. Mais si l'enquête peut, dans certaines circonstances, être utile, dans le cas, par exemple, où il s'agirait de prouver que le mobilier contesté n'est pas en la possession du déclarant, qu'il n'a été introduit chez lui que passagèrement et dans l'unique dessein de lui procurer par cette manœuvre la qualité d'électeur, il faut reconnaître que dans les cas, de beaucoup les plus nombreux, où la valeur même du mobilier sera mise en question, l'enquête serait un mode de preuve incertain et périlleux. L'expertise seule pourra alors des résultats dignes de confiance.

C'est pourquoi le projet de loi impose aux juridictions électorales l'obligation d'ordonner l'expertise toutes les fois qu'elle sera demandée, et ne permet point d'y suppléer par la production de documents ou par une enquête.

Si celui dont l'inscription sur les listes électorales est contestée se refuse à l'estimation que la justice aura ordonnée, il n'y pourra pas être contraint, mais il sera présumé ne point posséder la base contestée. C'est là une conséquence nécessaire de son refus d'en laisser vérifier l'existence.

## II.

Le principe de la possession des bases du cens comme condition première de l'électorat reçoit une seconde application dans le projet de loi.

Un certain nombre de fonctionnaires et de ministres du culte occupent un logement qui leur est fourni gratuitement par l'État, par les provinces, les communes ou certains établissements publics. Cette habitation ne leur est pas donnée à titre personnel et privé, car l'autorité ne loge pas les fonctionnaires; elle se borne à rémunérer leurs services, en leur laissant la liberté et le soin de subvenir, au moyen de leur traitement, à leur logement comme à tous les autres besoins de la vie.

S'occuper de leur fournir une habitation, ne peut, en général, être affaire de l'État, pas plus que de les vêtir. Il est des cas cependant où le logement,

comme le vêtement, est une condition inhérente à la fonction. C'est que l'un ou l'autre répondent alors à certaines nécessités qui dérivent de la nature de celle-ci. Aussi l'autorité ne se borne-t-elle pas, dans ce cas, à les fournir, elle impose quelquefois au fonctionnaire l'obligation d'en user. Le logement qu'elle lui donne n'est pas la maison ordinaire d'un citoyen. Par sa situation et ses proportions, il est un local dépendant de la fonction. Ce logement n'est certainement pas le signe de la situation de fortune de celui qui le reçoit. Il est même sans aucun rapport avec elle.

C'est donc une anomalie, en droit électoral comme en droit fiscal, que de faire supporter à ceux qui sont logés gratuitement dans ces conditions un impôt basé sur l'habitation qu'on leur fournit, et de leur attribuer le cens électoral correspondant.

En droit fiscal, il est inadmissible que la société perçoive la contribution sur un logement qui n'est à aucun point de vue une présomption de richesse. Il est étrange, d'ailleurs, qu'elle retire d'une main, sous forme d'impôt, une partie de ce qu'elle vient de donner de l'autre sous forme de salaire. La raison qui a fait exempter la fonction de la patente doit soustraire l'habitation qui relève de cette fonction à l'impôt personnel. Il est contradictoire que l'État donne pour reprendre; il lui est loisible de fixer le traitement de manière à le laisser entier.

En droit électoral, le cens formé par l'impôt sur le logement gratuit est vicieux parce qu'il ne donne pas la mesure de la fortune de celui qui paye. La qualité d'électeur n'est pas, dans ce cas, attachée à la personne, elle est inhérente à la fonction, en même temps que l'habitation qui la crée.

Cette anomalie est ancienne, mais ses inconvénients sont surtout devenus saillants au point de vue de la composition loyale du corps électoral, depuis qu'un grand nombre de ceux qui en tiraient avantage les ont accentués en exagérant jusqu'à la fraude le privilège qui en résultait pour eux.

Le projet de loi soumis aux Chambres législatives, en décrétant pour les personnes logées gratuitement par l'État, les provinces, les communes ou les établissements publics, l'exemption de la contribution personnelle à raison des trois premières bases, tarit cette source de fraudes, et ramène au droit commun la loi fiscale et la loi électorale.

Les motifs qui viennent d'être exposés s'appliquent avec la même force aux personnes qui reçoivent pour les habitations qu'elles occupent une indemnité de logement. Ils expliquent aussi pourquoi l'exemption s'étend à la quatrième base de la contribution personnelle, si le mobilier est également fourni gratuitement.

La valeur locative, en cessant d'être imposable, subsiste cependant comme facteur de celle du mobilier, lorsque le contribuable veut faire usage de la faculté que lui donne l'article 57 de la loi du 18 juin 1822, de déterminer celle-ci par le quintuplement. Elle sert aussi de base à certaines exemptions totales ou partielles de la contribution établies par les articles 27, 49 et 50 de la même loi. Telle est la raison d'être de l'article 2 du projet.

## III.

Une troisième source de fraudes, fort exploitée depuis quelques années, c'est le *cheval mixte*.

Les lois du 28 juin 1822 et du 12 mars 1837, dans leurs dispositions qui établissent la sixième base de la contribution personnelle, ont classé les chevaux en trois catégories. L'une, celle des chevaux de luxe, est soumise au maximum de la taxe, c'est-à-dire, à fr. 42 40<sup>c</sup> par cheval. Une autre est composée de chevaux exclusivement employés à l'usage de l'agriculture, de l'industrie, de certaines fonctions, professions ou métiers pour lesquels ils sont nécessaires : ceux-là sont exempts de toute taxe. Il est enfin une classe intermédiaire ; elle comprend les chevaux que la loi ne soumet pas à la taxe entière, parce qu'ils servent à l'usage de l'agriculture, de l'industrie, de certaines fonctions ou professions, mais qu'elle n'entend pas exempter de toute contribution, soit parce que cet usage n'est pas exclusif, soit parce que la nature de la profession ou de l'industrie à laquelle ces chevaux sont employés légitime l'existence d'une taxe. C'est aux chevaux de cette catégorie, qui sont frappés d'une taxe mitigée variant de fr. 10 60<sup>c</sup> et à 15 francs, que l'on a donné la qualification de *chevaux mixtes*. C'est au moyen de ces chevaux que se pratique une fraude aujourd'hui trop connue pour qu'il soit encore nécessaire de la décrire. Emprunter une selle ou une carriole pour quelques heures ; monter ou atteler trois ou quatre fois l'an un cheval de labour, se montrer ainsi à tout un village, ou si l'on ne transforme pas ainsi soi-même son cheval en un cheval mixte, arriver au même but en le louant à un tiers complaisant, ce sont là des moyens fort simples de compléter son cens électoral. Autant cette fraude est aisée, autant il est difficile de la déjouer par une contestation devant les juridictions électorales. Bien exécutée, elle est presque invincible, car elle consiste dans une simulation qui aura pour la soutenir autant de témoins que l'on voudra s'en procurer. Elle exploite une base dont l'appréciation est d'une grande difficulté pour le juge.

Dans ces conditions, pour supprimer la fraude, il fallait abolir l'impôt. Il fallait, d'autre part, restreindre cette diminution des revenus publics dans les limites fixées par la justice et les intérêts du Trésor.

Le projet de loi résout ces questions en n'exemptant de la taxe que les chevaux tenus par des personnes qui, indépendamment de la contribution qu'elles auraient à payer pour eux, ne versent au Trésor de l'État qu'une somme inférieure à fr. 42 52<sup>c</sup> d'impôts directs.

Dans ces conditions, le cheval mixte n'est plus imposé que lorsqu'il ne peut plus devenir un instrument de fraude électorale. L'exemption ne favorise que la classe des contribuables les moins aisés, et les intérêts du Trésor sont sauvegardés.

## IV.

Aux termes du deuxième alinéa de l'article 6 du Code électoral (art. 48 de la loi du 9 juillet 1877 et n° 6 des lois électorales coordonnées), la contribution personnelle et les patentes n'entrent en compte que lorsqu'elles sont

imposées pour chaque année entière, et en vertu de déclarations faites lors de l'inscription générale ou, au plus tard, le 31 mai de chaque année.

Ce délai, dont l'insuffisance a été reconnue, est prorogé par le projet de loi jusqu'au 31 août.

V.

Aux termes de l'article 155 des lois électorales coordonnées, les candidats pour les élections communales doivent être présentés par un nombre d'électeurs augmentant selon la population. Ce nombre varie depuis 25 électeurs pour les communes de plus de 10,000 habitants, jusqu'à 5 électeurs pour les communes de moins de 1,000 habitants. On conçoit que, pour les communes populeuses, il n'y ait aucune difficulté ni aucun danger à exiger le chiffre indiqué; mais il n'en est pas de même pour les communes qui ont moins de 3,000 habitants. On peut y trouver, en cas de lutte entre plusieurs listes, une véritable impossibilité matérielle et morale de réunir, en dehors des candidats, le nombre d'électeurs requis par la loi actuelle pour leur présentation. Tel est le motif de la modification proposée par l'article 61 du projet.

*Le Ministre des Finances,*

CHARLES GRAUX.

*Le Ministre de l'Intérieur,*

G. ROLIN-JAEQUEMYS.



## PROJET DE LOI.

**LÉOPOLD II,**

ROI DES BELGES,

*A tous présents et à venir, Salut.*

Sur la proposition de Nos Ministres des Finances et de l'Intérieur, et de l'avis conforme de Notre Conseil des Ministres,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Le projet de loi dont la teneur suit sera présenté, en Notre nom, à la Chambre des Représentants.

## ARTICLE PREMIER.

L'article n° 7 des lois électorales coordonnées (art. 7 du Code électoral de 1872 et 49 de la loi du 9 juillet 1877) est remplacé par les dispositions suivantes :

La possession des bases et le payement du cens se justifient par tous les moyens de droit.

La preuve contraire est de droit. Elle peut être produite pour établir la valeur réelle du mobilier, alors même que celle-ci a été fixée au quintuple de la valeur locative, en vertu du § 2 de l'article 57 de la loi du 28 juin 1822.

L'expertise du mobilier sera toujours ordonnée lorsqu'elle aura été demandée. Celui qui se refusera à laisser procéder à cette expertise sera présumé ne point posséder la base contestée.

Les bases et le payement du cens peuvent être invoqués, devant la juridiction électorale, par celui dont les contributions seront erronément portées au nom d'un tiers.

## ART. 2.

Les personnes qui occupent gratuitement des habitations et bâtiments, ou des parties d'habitations et bâtiments appartenant à l'État, aux provinces, aux communes ou à des établissements publics, ou qui reçoivent pour les locaux qu'elles occupent une indemnité de logement en vertu de dispositions légales ou d'actes administratifs, sont exemptes, pour ces habitations et bâtiments, de la contribution personnelle à raison des trois premières bases.

Elles sont en outre exemptes de cette contribution d'après la quatrième base, si le mobilier leur est également fourni gratuitement.

Néanmoins, sauf dans le dernier cas, ces personnes sont tenues de déclarer ou de faire estimer, conformément aux articles 54 et 57 de la loi du 28 juin 1822, la valeur locative de leur habitation, pour servir éventuellement à déterminer celle du mobilier dans le cas prévu au § 2 de l'article 57, ou

les exemptions totale ou partielle de la contribution établies aux articles 27, 49 et 50 de la même loi, en tant que ces exemptions portent sur la quatrième base.

ART. 3.

Sont exempts de la contribution personnelle d'après la sixième base, les chevaux tenus par des personnes qui, indépendamment de la taxe qu'elles auraient à payer pour ces chevaux, versent au Trésor de l'État une somme inférieure à quarante-deux francs trente-deux centimes d'impôts directs.

Toutefois cette exemption n'est pas applicable aux chevaux de luxe.

ART. 4.

Les exemptions accordées par les articles 2 et 3 de la présente loi, seront appliquées à partir du 1<sup>er</sup> octobre 1878.

Les contributions personnelles de l'année 1878 qui sont l'objet de ces exemptions, ne compteront pas dans la formation du cens électoral.

ART. 5.

La date du 31 août est substituée à celle du 31 mai, indiquée à l'alinéa 2 de l'article n° 6 des lois électorales coordonnées (art. 48 de la loi du 9 juillet 1877).

ART. 6.

L'article n° 155 des lois électorales coordonnées (art. 160 de la loi du 16 mai 1878) est remplacé par la disposition suivante :

Les propositions de candidats (art. 111, n° 106) doivent être signées :

Dans les communes :

de plus de 10,000 habitants par 25 électeurs au moins;		
de 5,000 à 10,000	—	20
de 5,000 à 5,000	—	10

Dans les communes de moins de 5,000 habitants, les propositions de candidats doivent être signées par trois électeurs ou par les candidats eux-mêmes.

Elles sont faites et remises conformément aux paragraphes 3 à 6 de l'article n° 106 (art. 111 de la loi du 16 mai 1878).

ART. 7.

La présente loi sera exécutoire le lendemain de sa publication.

Donné à Ostende, le 31 juillet 1878.

**LÉOPOLD.**

PAR LE ROI :

*Le Ministre des Finances,*

CHARLES GRAUX.

*Le Ministre de l'Intérieur,*

G. ROLIN-JAEQUEMYS.