Sénat de Belgique.

SÉANCE DU 21 SEPTEMBRE 1842.

Rapport fait par M. DE HAUSSY, au nom de la Commission chargée de l'examen du Projet de Loi accordant à des négociants en vins un dégrèvement de droits d'accises.

MESSIEURS,

La Commission à laquelle vous avez renvoyé l'examen du projet de loi accordant à des négociants en vins un dégrèvement des droits d'accises, m'a confié la tâche de vous faire connaître le résultat de ses délibérations.

Par l'art. 2 de la convention de commerce conclue entre la Belgique et la France, le 16 juillet dernier, le Gouvernement Belge s'est engagé à réduire de 25 pour cent le droit d'accise existant sur les vins de France, et cette réduction a eu lieu en effet, depuis le jour de la mise à exécution de la loi du 16 août dernier, par laquelle la législature a sanctionné cette convention.

Aussitôt que cette convention fut connue, un grand nombre de marchands de vins adressa à la Chambre des Représentants plusieurs pétitions par lesquelles ils réclamèrent, sur les vins existans dans leurs magasins, un dégrèvement du droit d'accise, égal à celui qui venait d'être stipulé.

Quelques honorables membres de cette Chambre appuyèrent ces réclamations, et présentèrent dans ce sens un amendement qui fut renvoyé à l'examen des sections, afin d'en faire l'objet d'une loi spéciale, si le principe de la restitution était admis.

La section centrale de la Chambre des Représentants pensa qu'il n'y avait pas lieu d'accorder une restitution égale à la réduction stipulée par la convention du 16 juillet. Cependant elle crut qu'il était équitable de faire quelque chose en faveur des négociants en vins, dont les comptes présentaient, au jour de la mise à exécution de la loi du 6 août, des termes de crédit non échus, et elle proposa de leur accorder sur les vins d'origine française qui seraient justifiés exister à cette date sous crédit à termes, dans leurs magasins, une remise égale à la moitié seulement de la réduction opérée sur le droit d'accise par ladite loi.

Lors de la discussion, l'honorable M. Osy proposa la restitution intégrale du montant de la réduction, et la loi fut adoptée avec cet amendement, par 38 voix contre 25.

Votre Commission s'est livrée d'abord à l'examen du principe du projet de loi, et cet examen a soulevé dans son sein, une assez vive discussion.

Ce principe est celui de la rétroactivité des lois fiscales concernant les impôts de consommation.

Lorsque le chiffre de l'impôt est augmenté ou réduit par l'effet d'une loi nouvelle, faut-il appliquer la disposition aux marchandises fabriquées ou introduites et déclarées en consommation sous l'empire de la loi antérieure ?

La majorité de votre Commission a cru devoir repousser ce principe de rétroactivité, qui doit être proscrit de notre législation fiscale, comme il l'est de notre législation civile. Lorsque la marchandise a été déclarée en consommation, lorsque la redevance du droit a été constatée, et qu'il a été définitivement liquidé, tout est consommé à cet égard, et la loi nouvelle ne pourrait, sans un monstrueux abus, changer le passé, et porter atteinte à des droits acquis, soit au préjudice du trésor, soit au préjudice des contribuables.

Veillez observer en effet que si le principe de la rétroactivité devait prévaloir, il faudrait l'appliquer dans l'intérêt du trésor chaque fois que l'impôt serait augmenté, et cette application souleverait toujours des réclamations d'autant plus vives, d'autant mieux fondées, qu'elles attaqueraient alors un système contraire aux vrais principes d'économie politique et de bonne législation.

A la vérité, ce système a été suivi en diverses circonstances par le Gouvernement des Pays-Bas, qui a fait plusieurs fois l'application des nouvelles lois financières, aux marchandises existantes en magasin, qui avaient déjà acquitté les droits imposés par les lois préexistantes ; mais votre Commission a pensé que ces précédents ne pouvaient faire autorité depuis notre régénération politique, qui a eu principalement pour but la répression de tous les abus qui s'étaient commis sous l'ancien Gouvernement, et qui ont amené sa chute.

Pour appuyer la mesure de la restitution, on a prétendu que depuis la révolution le Gouvernement Belge lui-même avait consacré le principe de la rétroactivité, d'abord en refusant aux négocians Belges, en 1830, la remise qu'ils sollicitaient des termes de l'impôt dont ils étaient redevables par suite du système rétroactif admis antérieurement ; ensuite en 1833, lorsque la législature a accordé aux distillateurs, une décharge partielle des droits d'accise sur les termes de crédit non échus, en considération de l'importante réduction que ces droits allaient subir.

Votre Commission n'a pas pensé, Messieurs, que ces faits constituassent une atteinte au principe de la non rétroactivité qui doit être sévèrement maintenu dans nos lois ; ils lui ont paru au contraire en être plutôt la consécration.

En effet, si le Gouvernement provisoire a refusé, en 1830, la restitution des droits qui restaient dus d'après l'ancien système, c'est parce qu'il a pensé que tout ce qui avait été fait et accompli sous l'empire de la législation antérieure, devait être maintenu et respecté, quelque vicieux que pût être le principe de cette législation, et si, en 1833, la législature a cru devoir accorder aux distillateurs, une décharge partielle et limitée, ce n'a été que par des considérations d'équité particulières, et nullement pour l'application d'un principe qui aurait dû nécessairement, s'il avait été admis, entraîner la décharge complète et sans restriction, de tous les droits qui pouvaient rester dus sur les marchandises existantes jusqu'à concurrence de la réduction résultant de la loi nouvelle.

On objecte que le droit d'accise sur le vin est un impôt frappé sur la consommation, que c'est le consommateur réel de la marchandise qui est débiteur du droit et que le négociant n'est que l'intermédiaire obligé entre le

Gouvernement et le consommateur; d'où l'on infère que ce n'est que par une espèce de fiction que les vins déclarés en consommation, mais encore existans dans les magasins des négocians, paient anticipativement les droits au moyen du crédit à terme, de sorte que la restitution ne ferait pas même rétroagir la loi nouvelle, et ne serait en réalité qu'une mesure dictée par l'équité, et conforme à l'esprit de la législation qui régit la matière.

Votre Commission, Messieurs, ne peut admettre la justesse et l'exactitude de ce raisonnement. L'accise sur les vins étrangers est sans doute un impôt de consommation; mais l'article 2 de la loi du 27 juillet 1822, dit en termes formels que cette accise est due au moment de l'importation; c'est à cette époque que le droit est payé par tous les particuliers, comme par tous les marchands qui ne jouissent pas du crédit à termes, ou qui préfèrent payer au comptant, alors même qu'ils auraient le droit d'en jouir. Si, dans l'intérêt du commerce, la loi a permis d'accorder, pour le paiement des droits, des crédits plus ou moins prolongés, il n'en est pas moins vrai que les droits sont définitivement liquidés et doivent être considérés comme acquittés dès le jour de l'importation par l'imputation qui en est faite au compte de chaque négociant.

Mais la question doit être envisagée sous un autre point de vue : si, en strict droit, la restitution n'est pas due aux négocians en vins sur les termes de leurs crédits non échus, l'équité commande-t-elle au moins de leur accorder, à titre d'indemnité, sinon l'équivalent entier de la réduction du droit d'accise, au moins une restitution quelconque.

Votre Commission ne s'est pas dissimulé, Messieurs, que plusieurs considérations d'équité peuvent être invoquées à l'appui des réclamations des négocians en vins, qui, obligés de soutenir la concurrence des marchands étrangers, devront, pour conserver leur clientèle, supporter au moins en partie, la perte du quart des droits d'accise sur les vins existans dans leurs magasins; elle reconnaît aussi que ces négocians, surpris en quelque sorte par la convention qui a été si promptement conclue avec la France, dans l'intérêt de l'industrie linière, n'ont pas eu le temps de se mettre en garde contre les conséquences d'une mesure à laquelle ils n'avaient pas dû s'attendre.

Mais ces considérations sont-elles suffisantes pour vous faire dévier du principe de la non rétroactivité, et pour vous faire consacrer une exception qui sera pour l'avenir un dangereux précédent? Votre Commission, Messieurs, n'a pas partagé cette opinion : elle a pensé d'abord que l'on avait beaucoup exagéré les conséquences de cette mesure et le préjudice qui pouvait en résulter pour le commerce des vins; elle croit que les négocians en vins trouveront facilement le moyen de faire supporter par les consommateurs, une partie de la perte qu'ils pourraient subir, et qu'ils trouveront d'ailleurs pour le surplus une compensation suffisante dans l'augmentation de la consommation, et par suite dans l'extension de leur commerce, qui recevra toujours un certain accroissement par l'effet de la réduction des droits.

Mais il est une considération qui a exercé surtout une grande influence sur l'opinion de votre Commission, c'est que la restitution dont il s'agit, ne serait accordée qu'à une seule classe de marchands de vins, c'est-à-dire, à ceux qui, jouissant de crédits à termes, auraient eu des termes de crédits non échus à l'époque de la publication de la loi du 6 août 1842.

Ainsi, la restitution n'aurait pas lieu en faveur des marchands qui ont ac-

quitté les droits à l'importation, elle n'aurait pas lieu en faveur des petits marchands qui ne reçoivent pas des quantités assez importantes pour pouvoir jouir du bénéfice du crédit à termes; elle n'aurait pas lieu non plus en faveur des consommateurs qui ont payé le droit entier sur tous les vins qui composent leur approvisionnement.

Cependant, si la mesure de la restitution est commandée par l'équité, elle doit être générale, il est impossible de la restreindre à une seule catégorie de négociants, et même, il faut le dire, à celle qui mériterait le moins de faveur, puisqu'ils ont joui de tout le crédit que la loi leur accordait, tandis que les autres ont versé immédiatement au Trésor, l'intégrité des droits dont celui-ci a profité; or, serait-il juste d'exclure ceux-ci de la restitution, et de les placer vis-à-vis des négociants qui ont joui du crédit à termes, dans une position respectivement désavantageuse, puisque ces derniers pourraient livrer leurs vins à des prix réduits du montant de la restitution qu'ils auraient obtenue? Serait-il juste d'établir, en faveur de certains citoyens seulement, une exemption d'impôt qui serait refusée aux autres? Ne serait-ce pas là violer l'art. 112 de la Constitution, suivant lequel *il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts?*

Aussi, depuis que le projet de loi a été voté par la Chambre des Représentants, diverses pétitions de négociants en vins d'Anvers, de Hasselt et d'Havelange, ont été adressées au Sénat, pour protester contre l'injustice et l'insuffisance d'une disposition, qui ne ferait qu'ordonner une restitution partielle, et pour demander que cette restitution leur soit également accordée, puisque les mêmes motifs, et peut-être de plus puissants encore militent également en leur faveur.

Cependant il a été reconnu, sur les explications fournies par M. le Ministre des Finances, qu'il était impossible de généraliser la nature, et d'accorder la restitution aux marchands qui ont payé les droits, non-seulement parce que ce serait grever le Trésor d'une charge trop considérable, mais encore parce qu'il ne serait pas possible de constater, d'une manière suffisante, l'origine des vins et la qualité des droits dont ils auraient été frappés, leur approvisionnement pouvant remonter à un grand nombre d'années.

Ainsi, tout en reconnaissant que des considérations d'équité peuvent militer en faveur de la mesure de la restitution, votre Commission est d'avis qu'il n'y aurait lieu de l'ordonner, que dans le cas où elle pourrait être appliquée d'une manière générale; mais que la chose étant impossible, en ce qui concerne les négociants qui ont acquitté les droits, sans ouvrir la porte à une foule d'abus et de fraudes, au préjudice du trésor, il est préférable de s'en tenir invariablement au principe de la non-rétroactivité, et de considérer comme irrévocablement acquis à l'État, tous les droits dus sur les vins importés sous le régime de la loi qui vient être modifiée, soit qu'ils aient été immédiatement acquittés par les négociants, soit qu'ils pussent rester dus encore sur les termes non échus des crédits qui leur étaient accordés.

Pour être juste, pour faire de bonnes lois en matière d'impôts, il ne suffit pas d'envisager les intérêts individuels, il faut aussi se placer au point de vue de l'intérêt général. Quoique l'on fasse, il est impossible de toucher aux lois d'impôts, sans blesser plus ou moins les intérêts particuliers; il est sans doute du devoir du législateur de les ménager autant que possible, mais sans né-

(5)

glier les intérêts du trésor qui reste trop souvent assailli, sans défense, par les prétentions toujours renaissantes des intérêts particuliers.

Déterminée par toutes ces considérations, votre Commission a l'honneur de vous proposer, par mon organe, et à la majorité de quatre voix contre une, le rejet du projet de loi qui vous a été envoyé par la Chambre des Représentans; toutefois, deux membres de la majorité qui avaient hésité longtemps entre l'un et l'autre système, ne se sont ralliés aux conclusions du rapport que sous la réserve de modifier leur opinion, s'il y a lieu, par suite des lumières qui pourront jaillir de la discussion.

Bruxelles, le 20 septembre 1842.

Le Comte D'ANDELOT.

Le Marquis DE RODES.

Le Vicomte DE ROUVEROY.

Le Baron H. DE BARÉ DE COMOGNE.

DE HAUSSY, Rapporteur.