

([^])

(N^o 79.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 20 DÉCEMBRE 1853.

MODIFICATION DU CONTINGENT DE L'IMPOT FONCIER (1).

RAPPORT

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

MESSIEURS ,

La loi des voies et moyens du 17 décembre 1844, pour l'exercice 1845, a fixé à 15,500,000 francs le contingent général de la contribution foncière en principal.

Ce contingent a été maintenu par la loi de péréquation générale de la contribution foncière, présentée à la Chambre le 19 décembre 1844, adoptée par les Chambres en février et mars 1848, et promulguée le 9 mars de cette dernière année. L'art. 2 de cette loi est ainsi conçu :

« Le chiffre du revenu cadastral représentant la matière imposable au 31 décembre 1843, dans chaque province, pris pour base de cette nouvelle péréquation, continuera désormais à servir de base à la répartition du contingent annuel de la contribution foncière entre les provinces, jusqu'à ce qu'une révision générale des opérations cadastrales ait été ordonnée par la Législature et soit effectuée.

» Les augmentations et les diminutions qui surviendront entre-temps dans la matière imposable de chaque province, ne donneront lieu à aucune modification du contingent provincial; elles n'auront d'effet que sur la répartition entre les communes qui composent la province. »

Depuis 1845, cette loi reçoit son exécution, et aucune modification n'a été apportée au contingent de la contribution foncière.

(1) Projet de loi, n^o 55.

(2) La section centrale, présidée par M. DELFOSSE, était composée de MM. DE NAETER, MOREAU, H. DE BAILLET, DE STEENHAULT, Ch. ROUSSELLE et MERCIER.

Dans notre séance du 9 de ce mois, M. le Ministre des Finances a déposé sur le bureau de la Chambre un projet de loi tendant à augmenter temporairement le contingent général de la contribution foncière d'une somme en principal de 444,527 francs, formant, avec les centimes additionnels, celle de 526,542 francs; c'est en moyenne à peu près 3 p. $\frac{0}{10}$ d'augmentation.

Le Gouvernement fonde cette proposition sur les besoins du trésor et expose que, depuis la loi du 17 décembre 1844, le revenu cadastral a subi des modifications plus ou moins notables dans les diverses provinces : d'une part, ensuite de la création de routes nouvelles, qui a fait retrancher de la matière imposable les terrains empris dans leur construction; d'autre part, ensuite de l'accroissement du nombre des propriétés bâties dont le terme d'exemption est expiré. La balance de ces deux éléments opposés, arrêtée au 31 décembre 1852, présente un accroissement de revenu imposable de 4,503,220 francs.

Cet accroissement a donné lieu d'année en année à une légère diminution du marc le franc de l'impôt au revenu cadastral; il était de 0 fr. 09 $\frac{871.552}{1.000.000}$ lors de la mise à exécution de la loi de péréquation cadastrale, adoptée par la loi du 31 décembre 1835, pour la répartition du contingent de l'impôt foncier entre les sept provinces cadastrées; il fut ramené au même taux par la loi des voies et moyens du 17 décembre 1844, qui arrêta provisoirement le contingent général des neuf provinces du royaume d'après les résultats des opérations cadastrales alors entièrement terminées. La sous-répartition du contingent général entre les neuf provinces du royaume se fit conformément au projet de loi présenté à la Chambre des Représentants le 19 décembre 1844, qui, par diverses circonstances, ne fut sanctionnée que le 9 mars 1848. La sous-répartition qui se fit entre-temps n'eut qu'un caractère provisoire.

C'est de l'application du marc le franc de 0 fr. 09 $\frac{871.552}{1.000.000}$ au revenu cadastral constaté au 31 décembre 1852 que résulterait l'augmentation de 444,527 fr. de la contribution foncière en principal, qui nous est demandée par le Gouvernement.

Le projet de loi qui nous est présenté a donné lieu, de la part des sections, aux observations et résolutions dont nous allons rendre compte.

La première section trouve qu'il n'est pas juste de s'adresser à l'agriculture pour combler un déficit résultant en grande partie d'une mesure qui lui est préjudiciable, la suppression des droits d'importation sur les denrées alimentaires. Toutefois, considérant que la loi proposée a un caractère exceptionnel et extraordinaire, trois membres l'adoptent et deux s'abstiennent.

La deuxième section fait observer que la contribution foncière est un impôt de répartition et non de quotité; l'augmentation du revenu imposable doit donc tourner au profit des contribuables; elle craint de voir entamer le principe de l'impôt de répartition, et s'abstient d'émettre un vote sur le projet de loi.

La troisième section, eu égard aux besoins considérables du trésor, adopte le projet de loi à l'unanimité.

La quatrième section est d'avis que les pertes à subir par le trésor à la suite de la crise alimentaire ne seront que momentanées; elle fait observer que le produit de la contribution personnelle et de plusieurs impôts indirects augmente chaque année, par des causes naturelles, dans une proportion assez forte pour qu'il ne soit pas nécessaire de recourir à la modification de l'impôt foncier proposée par le Gouvernement; elle ne peut se décider à enlever à la seule base

de contribution qui porte en elle-même un système d'amortissement, ce moyen lent, mais certain, de dégrèvement.

En conséquence, la section rejette le projet à l'unanimité.

La cinquième section se prononce contre le projet de loi par deux voix et trois abstentions. Des membres de cette section expriment l'opinion qu'il ne convient pas de modifier accidentellement la base de la contribution foncière, qui est un impôt de répartition; ils ne reconnaissent pas, d'ailleurs, la nécessité d'une augmentation d'impôts.

La sixième section s'opposerait à tout précédent qui conduirait à convertir l'impôt de répartition en impôt de quotité; ceux de ses membres qui donnent leur assentiment au projet ne le font que sous cette réserve et à cause de son caractère temporaire et exceptionnel.

Le projet est adopté par deux voix contre une et deux abstentions.

Au résumé, trois sections adoptent le projet de loi, dont deux à cause de son caractère temporaire et exceptionnel; deux le rejettent et un s'abstient. Dans la plupart s'est manifestée la crainte de poser un précédent qui pût compromettre le principe de l'impôt de répartition observé jusqu'ici relativement à la contribution foncière. Cette transformation aurait en effet des conséquences graves pour la propriété immobilière : ainsi la révision des opérations cadastrales, souvent sollicitée par d'honorables membres de cette Chambre dans le but unique de ramener l'égalité proportionnelle entre les provinces et les contribuables, aurait une tout autre portée pour l'adoption de l'impôt de quotité; les partisans de ce système déclarent hautement que, dans leur opinion, la révision des évaluations devant constater une augmentation notable du revenu foncier en général, le marc le franc actuel devrait être appliqué à ce revenu, de telle sorte que, par le seul fait de cette révision, la moyenne de la contribution foncière de chaque contribuable pourrait tout à coup être augmentée de 25 p. %.

Nous avons vu par la statistique de la propriété immobilière combien elle se trouve divisée dans notre pays : il y a en Belgique 738,512 propriétaires fonciers; dans ce nombre 517,492 ne possèdent qu'un revenu inférieur à 100 francs; 195,475 ont un revenu de 100 à 1,000 francs; 22,207 ont un revenu de 1,000 à 5,000 francs; 2,104 seulement jouissent d'un revenu de 5,000 à 10,000 francs; enfin il n'en est que 1,234 dont le revenu foncier excède 10,000 francs; il est à observer d'ailleurs que, dans l'indication du revenu, on n'a pas égard aux charges qui grèvent la propriété. L'augmentation frapperait donc une foule de petits contribuables dont beaucoup trouvent la plus grande partie de leurs moyens d'existence dans la culture de quelques parcelles de terre.

Cette question a fixé particulièrement l'attention de la section centrale : des membres ont rappelé que chaque fois qu'elle a été soulevée, les Chambres se sont prononcées contre toute mesure qui, directement ou indirectement, aurait pu modifier le système en vigueur; divers exemples ont été cités :

En 1840, bien que le Gouvernement n'eût pas témoigné la moindre intention de toucher à la base de l'impôt, elles préférèrent voter trois centimes additionnels que d'adopter une augmentation équivalente du contingent, dont une fraction provenait de l'accroissement survenu dans la matière imposable par suite de nouvelles constructions.

La question fut agitée encore dans notre session de 1844-45; en 1831 et 1832, le contingent des deux Flandres et de la province d'Anvers avait été diminué

d'une somme totale de 406.967 fr., ces provinces étant considérées à cette époque comme surtaxées par rapport aux autres. Dans la discussion de la loi du 31 décembre 1835, relative à la répartition de l'impôt foncier entre les sept provinces alors cadastrées, le Ministre des Finances avait fait pressentir que les opérations cadastrales dans les provinces de Limbourg et de Luxembourg feraient vraisemblablement constater un revenu imposable plus élevé que celui qui leur était attribué à cette époque; il avait formellement déclaré à cette occasion que l'intention du Gouvernement était de faire tourner cet accroissement au profit du trésor, en augmentant dans la même proportion le contingent général de la contribution foncière du royaume, lorsque le cadastre serait entièrement terminé. On espérait trouver de cette manière un dédommagement des réductions antérieurement apportées à ce contingent.

La proportion du contingent des sept provinces cadastrées en 1835 au revenu constaté était de 0 fr. 09 $\frac{871.532}{4.000.000}$; en l'appliquant au revenu imposable des provinces de Limbourg et de Luxembourg, tel qu'il résulte des opérations cadastrales, on obtenait une augmentation de produit de 340.895 fr. en principal.

L'état de choses constaté dans les provinces de Limbourg et de Luxembourg par le cadastre, est celui qui existait au 31 décembre 1843; on n'avait donc pas compris parmi les propriétés imposables les parcelles qui, depuis l'achèvement du cadastre dans les autres provinces, avaient été emprises pour construction de routes ou canaux, et l'on avait, par contre, fait entrer dans les biens imposables concourant à la fixation du contingent, les domaines que l'État avait aliénés depuis la même époque, ainsi que les bâtiments nouveaux dont le terme d'exemption était expiré au 31 décembre 1843. La fixité du contingent avait produit l'effet contraire, en ce qui concerne les sept provinces dont le cadastre avait été terminé en 1835, c'est-à-dire que, par suite d'emprises pour construction de routes, de canaux, de chemins de fer, etc., des terrains avaient cessé d'être imposés à la contribution foncière, sans qu'il y ait eu pour cela diminution de contingent et que, d'un autre côté, la quote-part d'impôt afférente aux biens domaniaux aliénés et aux nouvelles propriétés bâties devenues imposables depuis la même époque, n'avait donné lieu à aucune augmentation de ce même contingent.

La raison et l'équité exigeaient qu'on prît pour base des contingents de toutes les provinces le montant du revenu imposable arrêté à une même date, c'est-à-dire à celle du 31 décembre 1843, époque à laquelle les expertises ont été terminées sur le terrain dans les deux dernières provinces cadastrées. L'application de la proportion de fr. 0 09 $\frac{871.532}{4.000.000}$ par franc, au revenu imposable constaté pour les sept premières provinces cadastrées, au 31 décembre 1843, produisit un accroissement de contingent de 184,609 francs en principal; cet accroissement, ajouté à celui de 340,895 francs, qui résulte des opérations cadastrales dans le Limbourg et le Luxembourg, a donné une augmentation totale du contingent général de 525,504 francs.

Cette augmentation, quoique prévue et annoncée au moment même de la fixation des contingents des sept premières provinces cadastrées, n'en a pas moins provoqué de longs débats dans cette Chambre, et n'a été acceptée qu'à cause des besoins urgents du trésor, et sous les réserves les plus expresses relativement au caractère de l'impôt.

La Chambre eut à s'occuper encore du même objet dans une circonstance plus récente. Pendant la discussion du Budget des Voies et Moyens de l'exercice 1850, le Gouvernement lui proposa d'augmenter le contingent général de la contribution foncière d'une somme de 278.000 francs; il lui soumit à cette occasion la disposition suivante :

« A partir de 1850 , il sera tenu compte, au profit du trésor, de l'accroissement survenu dans la matière imposable à la contribution foncière depuis l'achèvement du cadastre.

» En conséquence, le contingent de chaque province sera augmenté, etc. »

Cette proposition fut renvoyée à la section centrale, qui la repoussa par cinq voix contre deux. Son rapport, présenté par l'honorable M. Van Grootven, renferme les passages suivants :

« Si cette proposition était adoptée , elle aurait pour résultat immédiat de changer un impôt invariable en un impôt variable, soit de faire d'un impôt de répartition, tel qu'il est aujourd'hui, un impôt de quotité. C'est ce que la loi du 9 mars 1848 n'a pas voulu.

» M. le Ministre des Finances invoque à l'appui de la proposition la loi du 30 décembre 1845 : la section centrale ne peut partager cette opinion ; elle pense, au contraire, que ce qui a dû être fait à cette époque, par des motifs exceptionnels, ne peut être invoqué aujourd'hui. En effet, les provinces de Limbourg et de Luxembourg venaient d'être cadastrées; cette opération avait eu lieu plusieurs années après l'achèvement du cadastre dans les sept autres provinces, qui, dans l'intervalle, avaient profité des accroissements survenus dans la matière imposable, accroissements dont ne profitaient pas les provinces de Limbourg et de Luxembourg : il y avait là une sorte d'injustice à réparer, et la Législature décréta la loi du 30 décembre 1845. »

La proposition fut rejetée par la Chambre à la forte majorité de quarante-huit voix contre vingt-six et cinq abstentions.

Le projet qui nous est soumis aujourd'hui, présente-t-il les mêmes dangers, quant au principe de l'impôt et quant aux conséquences qui résulteraient de son adoption ? Y a-t-il d'ailleurs nécessité d'imposer cette nouvelle charge au pays ? C'est ce que la section centrale a examiné, après avoir pris connaissance de l'avis des sections, et s'être rendu compte des faits antérieurs qui se rattachent au même objet.

Plusieurs honorables membres expriment le regret que le Gouvernement s'adresse encore à la propriété immobilière, alors que, récemment, elle a été frappée de nouvelles charges par l'établissement d'un droit de succession en ligne directe ; ils invoquent la garantie donnée par la loi du 9 mars 1848, que le contingent des provinces et, par conséquent, celui du royaume, ne seraient pas modifiés avant la révision générale des opérations cadastrales ; ils craignent que l'accroissement d'impôt demandé pour un seul exercice ne devienne définitif, et ne soit un précédent que l'on invoquerait ensuite pour modifier la base de la contribution foncière, qui, dans leur opinion, doit rester un impôt de répartition. Ils sont d'autant plus fondés à émettre des doutes à cet égard, que, dans un rapport présenté à la Chambre, dans la dernière session, relativement à la

révision des opérations cadastrales, le Gouvernement se prononce implicitement en faveur de l'impôt de quotité. D'autres honorables membres ne sont pas convaincus de la nécessité de créer de nouvelles ressources, l'exposé des motifs ne renfermant sur ce point important qu'une simple énonciation; ils demandent si l'atténuation du revenu du trésor, qui résultera de la suppression momentanée des droits sur les denrées alimentaires, ne pourrait être compensée par d'autres moyens? La section centrale ayant jugé utile d'entendre M. le Ministre des Finances sur ces différentes observations, ce haut fonctionnaire déféra à son désir en assistant à la séance du lendemain.

Sur l'interpellation qui lui fut adressée, M. le Ministre des Finances déclara que la mesure actuellement soumise à nos délibérations ne serait pas reproduite pour l'exercice 1855; qu'elle n'avait à ses yeux qu'un caractère purement provisoire, et ne pourrait par conséquent être invoquée comme précédent; qu'enfin il adhérerait à toute rédaction qui lui donnerait plus explicitement ce caractère dans la loi même.

En ce qui concerne l'équilibre des Budgets, M. le Ministre des Finances se réfère aux explications qu'il a déjà données à la Chambre; il fait observer que, d'après l'exposé de la Situation du trésor au 30 septembre dernier, le déficit de l'exercice 1855 dépasse cinq millions, et qu'en tout cas, il ne s'élèvera pas à moins de trois millions; qu'en ce qui concerne l'exercice prochain, les ressources seront affectées par la suppression des droits sur les denrées alimentaires; que pendant les six derniers mois de 1846 et l'exercice 1847, le produit des brasseries et distilleries a été réduit de plus de deux millions; qu'on doit s'attendre à une réduction analogue en 1854. Un projet de loi sur les distilleries est annoncé à la Chambre; mais l'augmentation de recette qu'il est destiné à produire ne sera obtenue qu'en faible partie dans le cours de l'exercice 1854; d'un autre côté, M. le Ministre évalue à deux millions environ l'augmentation que devra éprouver le Budget de la Guerre, par suite de la cherté des subsistances; l'entretien des détenus occasionnera également une augmentation de dépenses de quatre à cinq cent mille francs.

La section centrale n'a pu s'arrêter au chiffre du déficit de trois à cinq millions prévu pour l'exercice courant, puisque, dans les recettes et les dépenses dont il dérive, se trouvent, d'une part, des ressources extraordinaires telles que les fonds d'amortissement des emprunts à 5 p. $\frac{1}{2}$ de 1840 et 1842, attribués au trésor par la loi du 14 juin 1833, ainsi que d'autres ressources extraordinaires et spéciales, et d'autre part, des dépenses provenant de crédits votés les années précédentes pour des services spéciaux, qui s'élèveront à plus de vingt-six millions, résultant des versements prescrits par la loi de comptabilité. Mais il n'en est pas moins vrai qu'à la date du 30 septembre, suivant le tableau annexé à la Situation du trésor (pages 80 et 81), les ressources ordinaires ne devaient dépasser les dépenses ordinaires que de fr. 88,442 14 c^s, excédant déjà absorbé par les crédits supplémentaires demandés sur cet exercice, qui, par conséquent, selon les plus grandes probabilités, sera clos avec un déficit.

Quant à l'exercice 1854, il n'est que trop vrai que les augmentations de dépenses prévues dès à présent, ainsi que les diminutions certaines ou probables des ressources existantes, occasionneraient infailliblement un nouveau déficit, s'il

n'y était pourvu par la Législature. En effet, les Budgets des dépenses votés ou présentés s'élèvent ensemble à . . . fr. 122,373,331 42

L'augmentation probable des dépenses indiquées par M. le Ministre des Finances, pour l'armée et le service des prisons, est de 2,500,000 »

Les dépenses s'élèveront donc, selon les prévisions du Gouvernement, à environ fr. 124,873,331 42

Le Budget de Voies et Moyens est porté à 125,002,150 francs; il sera réduit de 800,000 francs, alors même que les droits à l'importation des denrées alimentaires ne resteraient supprimés que jusqu'au mois de juillet 1854. Quant à la diminution du produit des brasseries, il est probable qu'elle sera à peu près compensée par l'augmentation que le nouveau projet de loi sur les distilleries est destiné à produire, pendant l'exercice 1854, s'il obtient la sanction de la Législature; cette augmentation est évaluée à 500,000 francs.

Le Budget des Voies et Moyens ne serait donc réduit qu'à 124,202,150 francs; mais qui peut affirmer que les circonstances ne nuiront pas, dans certaines proportions, à d'autres sources du revenu public, telles, par exemple, que l'enregistrement, la douane et les péages? qui peut prévoir les dépenses extraordinaires que ces mêmes circonstances peuvent nécessiter dans le cours de l'année? Quoi qu'il en soit, abstraction faite de ces éventualités, la balance des Budgets fait prévoir dès à présent un déficit qui dépasse l'augmentation de recette demandée à l'impôt foncier.

En présence de cette situation, plusieurs membres se montrent disposés à accepter la mesure provisoire proposée par le Gouvernement; l'un d'entre eux fait connaître que, résolu à ne pas voter d'aggravation d'impôts, il ne combat cependant pas celle dont il s'agit, parce qu'elle ne fait que remplacer des taxes momentanément supprimées. Les autres membres, sans prétendre que, dans aucune circonstance, on ne puisse rien demander de plus que le contingent actuel à la contribution foncière, ne donneront leur assentiment au projet que pour autant que la section centrale se prononce formellement sur la question de principe, pour le cas où le projet serait adopté par la majorité. La formule suivante est proposée à cette fin :

« La section centrale déclare qu'elle n'aurait pas donné son approbation à la » mesure qui lui est proposée, malgré son caractère temporaire, si l'on » pouvait s'étayer de son vote pour appuyer un système qu'elle repousse, à » savoir la substitution de l'impôt de quotité à l'impôt de répartition, dans ce » sens, que la révision éventuelle des opérations cadastrales aurait un autre but » et pourrait avoir un autre effet que de ramener des cotes des contribuables » à l'égalité proportionnelle. »

Cette déclaration est adoptée par la section centrale.

M. le Ministre des Finances ayant accepté d'avance toute rédaction qui ferait plus explicitement ressortir le caractère provisoire de la loi, la section centrale propose d'ajouter au premier paragraphe de l'article unique du projet du Gouvernement, après les mots : « par la loi du 8 juin 1853, » ceux, *et par dérogation, pour une année seulement, à la loi du 9 mars 1848.*

Le premier paragraphe serait donc rédigé de la manière suivante :

« Par modification au Budget des Voies et Moyens, arrêté pour l'exercice
» 1854, par la loi du 8 juin 1853, et par dérogation, pour une année seule-
» ment, à la loi du 9 mars 1848. le contingent en principal de la contribution
» foncière, pour cet exercice, est porté à la somme de 15,944,527 francs. »

Aucun changement n'est proposé au § 2 du projet.

L'article unique du projet de loi ainsi amendé est adopté par quatre voix
contre une et deux abstentions.

Le Rapporteur,

MERCIER.

Le Président,

N.-J.-A. DELFOSSE.

