

(1)

(N° 20.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 21 DÉCEMBRE 1865.

ABOLITION DES DROITS DE BARRIÈRE SUR LES ROUTES DE L'ÉTAT.

EXPOSÉ DES MOTIFS.

MESSIEURS,

L'abolition des droits de barrière a été demandée depuis plusieurs années.

Dans la séance du 2 février 1861 (1) j'ai déposé sur le bureau de la Chambre un rapport qu'elle a accueilli avec faveur et qui, en exposant les faits sous leurs différentes faces et dans leurs moindres détails, a mis en lumière les difficultés d'une pareille mesure.

On sait qu'il existe des droits de barrière sur les routes de l'État, des provinces et des communes, et sur les routes concédées à des particuliers. Le produit de ces droits sur les routes de l'État, pendant l'année 1864, a été de. fr. 1,448,021 05

D'après les Budgets pour l'exercice 1866, le produit des barrières sur les routes provinciales peut être évalué à. 414,475 »

Le rapport du 2 février 1861 indique que le produit des barrières sur les chemins vicinaux a été, en 1860, de 255,196 »

Enfin, le même document évalue approximativement le produit annuel des barrières sur les routes concédées à. 471,696 »

Ce qui donne déjà un total de. fr. 2,589,586 55

Depuis l'époque à laquelle remontent les renseignements relatifs aux chemins vicinaux et aux routes concédées, les transports sur ces voies ont dû augmenter avec le développement de la richesse publique, et il est probable qu'aujourd'hui le produit de tous les droits de barrière atteint la somme de trois millions.

(1) N° 62 des Documents de la Chambre.

J'ai eu à examiner s'il y avait lieu d'abolir, par une loi, ces droits sur les quatre catégories de routes, et, après y avoir mûrement réfléchi, j'ai reconnu qu'il convient de ne prendre une pareille mesure que pour les routes de l'État. D'après les ordres du Roi, j'ai eu conséquence l'honneur de vous présenter un projet de loi qui résoud la question dans ce sens.

Il me reste à vous faire connaître les motifs qui justifient cette détermination.

I.

Des impôts étant indispensables pour pourvoir aux dépenses de l'État, des provinces et des communes, on ne doit supprimer ceux qui existent que quand l'intérêt général le commande. Si l'État, les provinces ou les communes ont des ressources suffisantes pour satisfaire à leurs obligations, il leur appartient de décider quel est l'impôt qu'il convient de faire disparaître. On ne doit proscrire, par disposition générale, l'établissement d'une taxe, on ne doit limiter, sous ce rapport, la liberté des provinces ou des communes, que s'il est démontré que l'utilité publique l'exige impérieusement. Supprimer les droits de barrières et interdire d'en établir désormais, c'est imposer aux provinces et aux communes le devoir de créer d'autres ressources, à moins que l'on ne puisse indiquer quelque combinaison propre à assurer, malgré cette suppression, la construction et l'entretien des routes; c'est en outre décider, par cela même, qu'il faut racheter les routes concédées et déclarer que, pour l'avenir, toute concession de ce genre est interdite.

L'impôt des barrières peut-il être considéré comme étant à ce point nuisible qu'il faille le condamner, non par une mesure émanant des autorités qui le perçoivent et qui jugeraient convenable de s'en passer, mais par une disposition législative qui entraverait la liberté d'action de ces autorités? Toute la question est là; il m'a paru qu'elle devait être résolue négativement.

Il est évident que cet impôt est équitable, rationnel, puisqu'il se perçoit pour l'entretien et l'amélioration de la chose dont celui qui le paye fait usage, et que par là il détériore. Cet impôt n'est pas sans inconvénients, sans doute; mais sa perception donne lieu, pour les contribuables, à moins de formalités que le recouvrement de la plupart des autres impôts indirects. Son utilité comme ressource financière est incontestable, car beaucoup de routes et de chemins vicinaux n'existeraient point, si ceux qui les ont construits n'avaient pu compter sur la rémunération que procurent les péages. Si l'on abolissait l'impôt pour le remplacer par un autre, on n'allégerait pas les charges des contribuables, on en transformerait tout au plus le mode de répartition et de perception. En un mot, l'impôt des barrières ne produit aucun des résultats nuisibles qui pourraient en exiger la suppression dans l'intérêt général du pays.

L'opinion contraire pourrait être soutenue avec fondement, si cet impôt était réglé de telle façon qu'on fût autorisé à dire que les marchandises arrivant d'une autre localité, sont soumises à des droits dont celles qui sont originaires du lieu même sont exemptes ou en payent de moins élevés; que les transports traversant une province ou une commune sont assujettis à des droits et à des formalités de transit ou d'entrepôt dont sont exempts les objets expédiés de cette commune ou de cette province; qu'une administration locale peut accorder aux produits de l'industrie de ses administrés des primes d'exportation et détruire par là les conditions

naturelles de la concurrence avec les autres parties du pays; que la taxe gêne l'exercice du pouvoir conféré au Roi par l'article 68 de la Constitution, de régler nos rapports internationaux; enfin, qu'elle est en opposition formelle avec notre régime économique. Mais l'impôt des barrières ne présente aucun des graves inconvénients que je viens d'énumérer, comme pouvant en légitimer l'abolition.

II.

D'autres considérations fortifient, en ce qui concerne les droits de barrière sur les routes provinciales et les chemins vicinaux, la thèse que j'expose.

Ils produisent annuellement un revenu de 670,000 francs environ, tandis que les frais d'entretien de ces voies de transport sont évalués à 900,000 francs approximativement, dont 550,000 francs pour les routes provinciales et 350,000 francs pour les chemins vicinaux. Il est donc présumable que la suppression de ces droits jetterait le trouble dans les finances des provinces et des communes, et que celles-ci, pour couvrir le déficit, devraient créer de nouvelles taxes. Ces taxes présenteraient-elles pour les contribuables beaucoup moins d'inconvénients que les droits de barrière? C'est tout au moins ce qu'il convient de laisser aux conseils le soin d'apprécier.

D'un autre côté, bien qu'une bonne vicinalité soit du plus haut intérêt pour la prospérité de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, ne peut-on pas craindre que, pour échapper à l'impopularité qui s'attache presque toujours à l'établissement de taxes nouvelles et à l'augmentation de celles qui existent, des conseils provinciaux ou communaux n'hésitent à créer de nouvelles routes reconnues nécessaires? De plus, il existe un assez grand nombre de ponts à péages, et s'il était admis que l'intérêt général exigeât la suppression des droits de barrière, le même principe devrait être appliqué aux péages sur les ponts. Il faut bien le reconnaître, l'amélioration de la vicinalité provinciale et communale pourrait être ainsi compromise. Or, mieux vaut des routes et des chemins vicinaux à barrières et des ponts à péages, que pas de route, de chemin ou de pont, et dès lors il est du strict devoir du législateur de réserver complètement en cette matière la liberté des conseils provinciaux et communaux.

On le voit, sous quelque point de vue que l'on examine la question, il est évident que l'intérêt général ne commande nullement de condamner d'une manière absolue les droits de barrière.

III.

Sans contester cette conclusion, on objectera peut-être que la perception de ces taxes a cependant pour le public certains inconvénients qu'il serait désirable de lui éviter, et l'on demandera si, dans ce but, il ne conviendrait pas de les supprimer aussi sur les routes provinciales et les chemins vicinaux, en obligeant l'État à prendre à sa charge l'entretien de ces voies de communication, sauf à payer aux provinces et aux communes dépossédées une indemnité équivalente au produit net des barrières, déduction faite des frais d'entretien des routes et des chemins.

Quand même aucun autre obstacle n'existerait, il y en aurait un très-grave dans la dépense que l'exécution de ce plan occasionnerait au Trésor public. Il ne faut pas oublier que l'État s'est déjà imposé de grands sacrifices pour la construction des routes dont l'administration ne lui appartient pas.

D'après le rapport du 2 février 1861, il y avait contribué, à cette date, pour des sommes importantes. Les routes provinciales ont absorbé, de 1830 à 1838, un capital de 18,590,029 francs, dans lequel la part de l'État figure pour 5,394,378 francs; les routes concédées ont exigé, dans le même temps, 10,020,280 francs, et le Trésor y a contribué pour 1,864,701 francs; enfin, les routes vicinales qui, de 1841 à 1860, ont coûté 19,649,561 francs approximativement, ont obtenu le concours de l'État à concurrence de 12,095,049 francs.

Ainsi, jusqu'à la date à laquelle remontent ces renseignements, l'État était intervenu dans les dépenses dont il s'agit pour une somme de 17,554,128 francs. Dans la supposition que j'examine, il faudrait de nouveau grever le budget d'une dépense approximative, savoir :

Pour suppression des barrières sur les routes de l'État, de fr.	1,450,000	»
Pour entretien des routes provinciales, de	550,000	»
— des chemins vicinaux, de	550,000	»
— des routes concédées, de	280,000	»
Pour indemnité aux propriétaires des routes concédées, équivalente au produit net des barrières, de	250,000	»
TOTAL. fr.	<u>2,880,000</u>	»

Or, je l'ai démontré plus haut, l'intérêt général ne commande point de supprimer les barrières, ni, par conséquent, de faire un pareil sacrifice. D'autres nécessités plus urgentes ne permettraient pas d'ailleurs de porter jusqu'à ce chiffre la perte que l'on peut imposer au Trésor public pour effectuer la réforme des barrières. Et pourtant le sacrifice ne s'arrêterait pas là. Le plan que j'examine implique nécessairement le renversement des principes qui nous régissent en matière de voirie. Il n'y aurait plus ni routes provinciales, ni chemins vicinaux de grande communication; il n'y aurait plus que des routes créées, entretenues, administrées par l'État.

Si une disposition si peu réfléchie était proposée, on devrait la repousser comme consacrant une centralisation inconstitutionnelle de l'administration de la voirie. L'article 31 de la Constitution dispose, en effet, que « les intérêts exclusivement » communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux et provinciaux, » et l'article 108 attribue à ces conseils tout ce qui est d'intérêt provincial et communal. Par application de ces principes, les articles 65, 66 et le n° 6 de l'article 69 de la loi provinciale, et l'article 75 et le n° 19 de l'article 131 de la loi communale, rangent spécialement dans cette catégorie d'intérêts l'administration des routes et des chemins dont il s'agit. Rien n'est donc plus incontestablement d'intérêt provincial qu'une route de province à province, rien n'est plus incontestablement d'intérêt communal qu'un chemin vicinal de commune à commune; il est donc évident que la Constitution s'oppose d'une manière claire et formelle à ce que ces objets soient placés dans les attributions de l'État.

IV.

Si l'on examine la question au point de vue spécial des routes concédées, on découvre un nouveau motif de décider que l'abolition de l'impôt des barrières n'est point d'utilité générale.

Quelques-unes de ces routes sont concédées à perpétuité et constituent ainsi, quant aux taxes à percevoir, des propriétés particulières. Les autres sont concédées à temps et doivent faire retour à l'État, ou bien à la province ou à la commune dans laquelle elles sont situées. En 1860, les routes concédées mesuraient ensemble 154 lieues, réparties entre cinq provinces de la manière suivante :

	LIEUES.
Brabant.	3 81
Flandre orientale	45 84
Hainaut	50 49
Liège	21 32
Namur.	12 64
TOTAL.	<u>154 10</u>

Or, l'étendue des routes concédées n'étant pas la même dans chacune de ces provinces, et aucune route de l'espèce n'existant d'ailleurs ni dans la province d'Anvers ni dans celles de Limbourg, de Luxembourg et de la Flandre occidentale, il ne paraît guère possible de décider que l'abolition des barrières sur les routes concédées intéresse la généralité du pays.

V.

Il reste donc simplement à examiner, en cette matière, s'il est utile et opportun pour l'État, les provinces ou les communes, chacun dans la sphère de ses attributions, de supprimer les droits de barrière, soit parce que les ressources dont on dispose sont suffisantes, soit parce que l'on juge plus avantageux pour les contribuables de remplacer une taxe par une autre.

A ce point de vue, plusieurs raisons ont déterminé le Gouvernement à proposer la mesure qu'il soumet à votre examen.

D'abord le sacrifice de 1,450,000 francs environ qu'il s'agit de faire n'est pas excessif, eu égard aux ressources dont il dispose.

D'un autre côté, les frais de recouvrement de l'impôt des barrières sur les routes de l'État ont atteint un taux extrêmement onéreux. Ainsi qu'on le verra plus loin, ces frais s'élèvent en moyenne à 357 francs par barrière. Or, le produit moyen d'une barrière, qui était en 1848 de 3,487 francs, n'était plus en 1863 que de 1,488 francs, et il ne cessera probablement pas de décroître. Les frais de perception atteignent donc maintenant le taux exorbitant de 24 p. ⁰/₀. Sous ce rapport seul, ce serait encore un acte de bonne administration que de supprimer un impôt dont le recouvrement est si coûteux, alors même qu'il faudrait le remplacer par un autre impôt moins onéreux.

Enfin, si, en thèse générale, l'impôt des barrières est incontestablement équitable et rationnel, on doit cependant reconnaître qu'en pratique il a cessé de l'être, dans

une certaine mesure, sur les routes de l'État, et cela par le fait même du Gouvernement et des Chambres.

La circulation sur les voies navigables, et plus encore sur les chemins de fer, est facile, économique et surtout rapide; la circulation sur les routes, déjà lente, pénible et coûteuse par elle-même, est encore rendue plus difficile par l'existence des barrières, tandis que, depuis un quart de siècle, on n'a cessé d'étendre, d'améliorer et de dégrever les voies concurrentes. Or, beaucoup de localités sont privées de canaux et de chemins de fer, et n'ont ainsi que des routes pour satisfaire à leurs besoins. Sans doute il n'est au pouvoir de personne de faire cesser complètement cette inégalité, puisqu'elle résulte souvent de la situation topographique des lieux; mais comme le législateur, dans les autres cas, a contribué pour une grande part à la créer, le Gouvernement croit que dès qu'il le peut faire sans inconvénients plus graves, il doit l'atténuer, dans la mesure du possible, et c'est ce que fait le projet de loi.

VI.

On objectera peut-être aussi que cette suppression portera atteinte au produit des barrières sur les routes provinciales et sur les chemins vicinaux, et que dès lors il serait équitable d'indemniser de ce chef les provinces et les communes.

C'est d'abord ce qu'il faudrait établir. Mais ensuite, une indemnité allouée à ce titre ne se justifierait aucunement.

D'après les faits actuellement connus, les barrières sur les routes provinciales et sur les chemins vicinaux donnent une recette de 670,000 francs environ, dont 415,000 francs pour les premières et 265,000 francs pour les secondes; il est certain que cette recette ne peut subir une réduction quelque peu notable, et s'il fallait même pourvoir au déficit par une augmentation des impôts provinciaux ou communaux, il est à remarquer que, pour les contribuables pris en masse, le dégrèvement serait encore important, puisque, comme je l'établirai plus bas, l'abolition de la taxe sur les routes de l'État réduira d'une somme de 1,750,000 francs le total des impôts perçus dans le pays.

VII.

On a dit que si les droits de barrière étaient supprimés sur les routes de l'État, celui-ci devrait racheter les routes concédées ou indemniser les concessionnaires.

Ni l'une ni l'autre de ces prétentions ne serait admissible.

L'État ne s'est point engagé par les actes de concession à garantir un *minimum* de recette aux propriétaires des routes concédées, ni à maintenir les droits de barrière sur ses propres routes. Les droits de barrière sur les routes de l'État sont établis par la loi, et la loi peut les supprimer; les taxes sur les routes concédées se perçoivent en vertu des actes de concession, et il est loisible aux concessionnaires de les maintenir. Les premiers peuvent donc être abolis sans que la mesure doive s'étendre aux seconds, et sans qu'elle crée un titre quelconque à une indemnité au profit des concessionnaires. Il n'existe peut-être pas une seule route concédée qui ne se soit vu enlever une partie de sa circulation, tantôt par une nouvelle route de l'État, des provinces ou des communes, tantôt par un nouveau canal ou par un nouveau chemin de fer. Si, à cause de la diminution du produit de ses barrières,

un concessionnaire réclamait une indemnité, les tribunaux le débouteraient à bon droit de sa demande, car la concession étant un marché à forfait, elle ne peut motiver une action en dédommagement. Or, l'abolition des droits de barrière sur les routes de l'État aura, pour les routes concédées, un résultat identique à celui que produit la construction d'une nouvelle voie de transport concurrente, et l'on n'aperçoit pas pourquoi le Gouvernement aurait, dans un cas, une obligation qui ne lui incombe point dans l'autre. Reconnaître un droit à indemnité aux concessionnaires de routes, ce serait d'ailleurs poser un précédent très-dangereux pour le Trésor public, car il est des concessionnaires de canaux et de chemins de fer qui ne manqueraient point de s'en prévaloir, même à l'occasion d'une réduction de péages.

VIII.

Tels sont, Messieurs, les divers motifs qui m'ont déterminé à proposer la suppression des droits de barrière sur les routes de l'État.

Restreinte dans cette limite, elle privera le Trésor public d'un revenu annuel de 1,450,000 francs environ, représentant, en rente à 4¹/₂ p. 0/0, un capital de plus de 31 millions de francs. Mais les contribuables seront dégrevés d'une somme beaucoup plus forte, car les droits de barrière qu'ils payent n'entrent pas entièrement dans la caisse de l'État. Le nombre des barrières, qui était en 1860 de 875, s'élève aujourd'hui à 905, et la plupart sont affermées. Indépendamment du prix de fermage payable à l'État, les fermiers doivent trouver dans les sommes qu'ils reçoivent du public le remboursement des frais de perception et la compensation des chances aléatoires de leur entreprise. Le rapport qui vous a été présenté le 2 février 1861 évalue à 357 francs par barrière ce qui leur reste entre les mains de ces deux chefs. Ils perçoivent donc 300,000 francs environ au delà du prix de fermage, de sorte que les contribuables bénéficieront, en totalité, d'une diminution d'impôt de fr. 1,750,000. (1,450,000 + 300,000).

Il me restait à examiner si la perte de revenu qu'il s'agit de faire subir au Trésor public peut lui être imposée sans ébranler l'équilibre de nos finances. J'aurais pu hésiter à proposer de faire ce nouveau pas dans la voie des suppressions d'impôts, car les bonis annuels de nos budgets sont affectés, pour un laps de temps assez long, à satisfaire aux engagements pris pour l'exécution des travaux d'utilité publique; mais je suis convaincu que la Chambre reconnaîtra avec moi que les circonstances exceptionnelles du moment justifient la détermination que j'ai prise de soumettre le projet de loi ci-joint à son approbation.

Le Ministre des Finances,

FRÈRE-ORBAN.

PROJET DE LOI.

LÉOPOLD II,

ROI DES BELGES.

À tous présents et à venir, Salut.

Sur la proposition de Notre Ministre des Finances,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre des Finances présentera, en Notre nom, à la Chambre des Représentants, le projet de loi dont la teneur suit :

ARTICLE PREMIER.

Les droits de barrière sur les routes de l'État sont abolis.

ART. 2.

Le Gouvernement déterminera la date à laquelle la présente loi deviendra applicable à chacune des routes de l'État.

Donné à Bruxelles, le 21 décembre 1865.

LÉOPOLD.

PAR LE ROI :

Le Ministre des Finances,

FRÈRE-ORBAN.
