

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 27 FÉVRIER 1846.

Modification des droits d'enregistrement relatifs aux donations entre-vifs à titre gratuit ⁽¹⁾.

Rapport fait, au nom de la section centrale ⁽²⁾, par M. DE CORSWAER.

MESSIEURS,

L'honorable M. Verhaegen, usant du droit appartenant à chaque membre de la Chambre, en vertu de l'art. 34 de son règlement, de faire des propositions, a déposé sur le bureau, dans la séance du 23 novembre 1844, celle qu'il avait annoncée à plusieurs reprises.

La lecture de cette proposition ayant été autorisée par les sections, a été donnée par son auteur dans la séance du 26 novembre 1844.

Toutes les autres formalités prescrites par les art. 35, 36, 37 et 38 du règlement ayant été observées, la section centrale, à l'examen de laquelle cette proposition a été soumise, m'a chargé de vous en présenter le rapport.

Son président ayant fait prévenir l'auteur de la proposition, du jour où elle s'en occuperait, ce dernier ne s'est pas rendu dans son sein.

Dans les développements par lui donnés, dans la séance du 2 décembre 1844;

⁽¹⁾ Proposition de loi, n° 68, session de 1844-1845.

⁽²⁾ La section centrale, présidée par M. DUMONT, était composée de MM. DU BUS aîné, VERWILGHEN, VAN DEN EYNDE, DE TREUX, DE CORSWAER et HUYENERS.

l'honorable M. Verhaegen dit que, par sa proposition, il veut atteindre un double but : celui de faire cesser une anomalie et celui de créer de nouvelles ressources au trésor, destinées à remplacer des impôts qu'il qualifie d'odieux.

Il appelle anomalie la modération des droits d'enregistrement et d'hypothèque, accordés par des lois et arrêtés, tant de la république que de l'empire, aux donations en faveur des bureaux de bienfaisance, hôpitaux, hospices, congrégations hospitalières, fabriques d'églises, maisons et écoles de charité, lorsque les biens doivent être employés au logement, à la subsistance et au soulagement des pauvres, ou à l'instruction gratuite de la jeunesse; tandis que, par suite de la loi du 27 décembre 1817, ces établissements doivent payer l'intégralité des droits sur les biens qu'ils obtiennent par succession.

Il propose explicitement de conserver la modération des droits sur les donations en faveur des bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux, et implicitement de l'enlever aux fabriques d'églises, congrégations hospitalières, maisons et écoles de charité, quand même les droits doivent être employés au logement, à la subsistance et au soulagement des pauvres, ou à l'instruction gratuite de la jeunesse.

Outre ce double but, l'auteur de la proposition en a encore un troisième en vue : celui de fixer les droits d'enregistrement sur toutes les donations quelconques, de manière à les mettre en rapport avec les droits de succession établis par la loi du 27 décembre 1817, en les déterminant d'après le degré de parenté existant entre le donateur et le donataire.

Le résumé des opinions émises par les différentes sections et par la section centrale, prouvent que si le projet était convertie en loi il n'atteindrait aucun des trois buts que se propose son auteur.

La 1^{re} section, dans laquelle siégeait l'honorable M. Verhaegen, discutant le principe de la proposition, fait remarquer qu'elle entraîne une augmentation considérable et parfois énorme des droits;

Que, pour les transmissions entre-vifs, toutes les dispositions de la loi de frimaire an VII sont en harmonie;

Que, pour les transmissions par décès, la loi de 1817 admet la distraction des charges et supprime tout droit en ligne directe.

Le procès-verbal de cette section rapporte que l'auteur de la proposition ne verrait aucun inconvénient, pour ceux que ces raisons toucheraient, à distraire les charges. Quant aux successions en ligne directe, il serait disposé à les frapper d'un léger droit.

Cette section a rejeté le principe par deux voix contre une. Un membre s'est abstenu.

Le principe du projet est rejeté à la 2^e section par quatre voix contre une.

La 3^e section, dans sa première séance, a admis, par cinq voix contre trois, la

proposition de changer en un droit variable et proportionné au degré de parenté du donataire, le droit uniforme qu'elle dit exister maintenant en matière de donation.

Dans sa seconde séance, elle a rejeté successivement tous les articles, à la majorité de cinq voix contre une.

La 4^e section ayant décidé, à l'unanimité, qu'il n'y avait pas lieu à adopter le principe de la proposition, n'a pas abordé la discussion des articles.

La 5^e section demande qu'en principe le revenu cadastral serve à fixer la valeur des propriétés, pour la perception des droits d'enregistrement, sur toutes transmissions quelconques, lorsque la péréquation générale aura été arrêtée.

Elle pense que le droit sur les donations de biens meubles est trop facile à frauder et que le trésor souffrirait de la diminution de celui sur le plus grand nombre de donations d'immeubles; que la proposition diffère essentiellement de la loi du 27 décembre 1817, en ce que cette dernière ne soumet à aucun droit les mutations par décès en ligne directe, tandis que M. Verhaegen propose de leur imposer un droit de 2 p. % et que le droit de 10 p. % proposé sur les transmissions entre personnes non parentes est trop élevé; au lieu de donner on vendra, les ventes ne payant que 4 p. %.

Elle a rejeté, à l'unanimité, l'art. 1^{er}, ainsi que ceux qui en dérivent.

La 6^e section, après quelques considérations sur le danger de prendre l'initiative en matière d'impôts, fait observer que le but que l'auteur s'est proposé, l'augmentation des ressources du trésor, ne sera pas atteint, et que si le projet pouvait être adopté, il serait trop facile d'éluder les dispositions; au lieu de faire des donations entre-vifs, il n'y aurait que des ventes fictives.

Elle a rejeté, à l'unanimité, le principe de la proposition et n'a pas cru devoir faire un examen ultérieur de ses articles.

La section centrale a d'abord examiné les opinions émises dans les différentes sections.

Elle ne trouve pas, comme l'auteur de la proposition, qu'il n'y aurait aucun inconvénient à distraire les charges pour la liquidation et la perception des droits sur les donations. Dès qu'un immeuble serait fortement grevé, au lieu de le transmettre par vente et de payer les droits de mutation sur toute la valeur, on le transmettrait sous forme de donation et on ne payerait les droits que sur la différence entre la valeur et le montant des charges. Ainsi la mutation d'un immeuble valant 10,000 fr. et grevé de 9,000 fr. payerait, en principal, selon acte de vente, 400 fr., et selon donation, 100 fr. entre personnes non parentes, 60 fr. entre neveu ou nièce, petit-neveu ou petite-nièce et oncle ou tante, grand-oncle ou grande-tante, 40 fr. entre frères et sœurs ainsi qu'entre époux, quand même il y aurait des enfants issus de leur mariage, et 20 fr. entre ascendants et descendants.

Cette fraude serait pratiquée d'autant plus souvent qu'elle réduirait peu la quotité disponible du donateur ; encore devrait-il avoir des ascendants ou des descendants, sans quoi elle serait sans le moindre inconvénient pour lui.

L'auteur de la proposition, en se déclarant disposé à ne frapper les transmissions par décès, en ligne directe, que d'un léger droit, se montre disposé à établir ce qu'il appelle une anomalie entre les transmissions par successions et celles par donations, en ligne directe, puisqu'il propose d'imposer sur ces dernières le droit considérable de 2 p. % en principal, qui, avec les additionnels existants aujourd'hui, monterait à fr. 2-60 pour 100 fr.

Le droit variable et proportionné au degré de parenté du donataire, réclamé par la 5^e section, dans sa première séance, existe aujourd'hui, puisque, d'après la loi du 22 frimaire an VII, les donations en ligne directe ne sont assujetties qu'à la moitié des droits imposés sur les donations en ligne collatérale.

C'est ce que cette section semble, d'ailleurs, avoir reconnu dans sa seconde séance, en rejetant le principe et tous les articles de la proposition.

La section centrale, sans se prononcer sur la demande de la 5^e section, tendant à faire servir le revenu cadastral de base pour la liquidation des droits d'enregistrement et de succession, invite le Gouvernement à vouloir faire étudier cette question.

Il lui paraît que si, d'un côté, ce principe mettrait les contribuables à l'abri des vexations, aujourd'hui trop nombreuses, à la vérité, des agents du fisc, d'un autre côté, il grèverait plus lourdement les propriétés de qualité médiocre ou situées à l'écart, qui dans certaines localités produisent près de 4 p. % de leur prix, que les propriétés de qualité supérieure, ou bien situées, qui dans d'autres localités ne produisent pas la moitié.

La section centrale pense encore que le Gouvernement ferait bien d'examiner si l'impôt doit être assis sur la valeur capitale ou sur le revenu.

Examen des articles de la proposition.

Les droits d'enregistrement proposés par l'art. 1^{er}, ne devant être perçus que sur les donations entre-vifs, à *titre gratuit*, seront constamment éludés par les parties, qui n'auront qu'à imposer une charge ou une obligation quelconque au donataire, pour convertir la libéralité en donation à *titre onéreux*, et la soustraire ainsi aux droits établis sur les donations à *titre gratuit*.

Une observation générale doit précéder l'examen des autres parties de l'article.

D'après la loi du 22 frimaire an VII, les donations, en ligne directe, de biens meubles payent fr. 1-25 p. % et celles d'immeubles fr. 2-50 p. %.

Les donations par des collatéraux ou personnes non parentes de biens meu-

bles payent fr. 2-50 p. % et celles d'immeubles 5 fr. p. %; mais il ne doit être perçu que la moitié de ces droits, si les donations sont faites par contrat de mariage aux futurs.

Ainsi cette loi, que l'auteur de la proposition indique, d'après un savant jurisconsulte, et à juste titre, comme la meilleure ou plutôt la seule bonne entre toutes les lois fiscales, a trouvé équitable de ne frapper les donations des biens meubles, périssables par leur nature, s'usant ou se consommant par l'usage, que de la moitié des droits dont elle frappe les donations de biens impérissables ou immeubles. Ce principe si naturel est perdu de vue dans toutes les parties de l'art. 1^{er}, qui propose le même droit sur tous les biens quelconques, qu'ils soient périssables ou non.

A. Le droit uniforme de 2 fr. p. % proposé sur les donations en ligne directe, tant de meubles que d'immeubles, loin d'être en rapport avec la loi du 27 décembre 1817, en diffère essentiellement, puisque cette dernière ne soumet à aucun droit quelconque les mutations, par décès, en ligne directe.

Il diffère considérablement des droits d'enregistrement sur les donations entre-vifs, établis par la loi du 22 frimaire an VII, et diffère encore davantage de ceux sur les mutations par décès, qui avaient été établis par la même loi et qui ne montaient, pour les biens meubles, qu'à fr. 0-25 par 100 fr., et pour les biens immeubles, qu'à 1 fr. par 100 fr.

Ces légers droits, à payer par les enfants sur les biens délaissés par leurs parents, furent trouvés tellement odieux, que les puissances alliées les abolirent dès leur entrée en Belgique, et que, plus tard, le Gouvernement des Pays-Bas, malgré toute sa fiscalité, ne proposa pas de les rétablir dans la loi de 1817.

En diminuant de fr. 0-50 p. % les droits sur les donations immobilières, qui ne peuvent être cédées à l'administration, l'auteur de la proposition, loin d'augmenter les ressources du trésor ainsi qu'il se le propose, les diminuerait d'autant;

Et en augmentant de fr. 0-75 p. % les droits sur les donations mobilières, qui peuvent très facilement être cédées à l'administration, il est à craindre qu'il ne les augmenterait pas, ou qu'il ne le ferait qu'aux dépens des classes moyennes de la société.

En principe, il ne paraît pas humain d'augmenter l'impôt sur les actes par lesquels des parents se dépouillent, de leur vivant, d'une partie de leurs biens, en faveur de leurs enfants : ce droit n'étant imposé que sur la jouissance anticipée qu'obtiennent les enfants, puisqu'ils ne payent rien en l'obtenant par la mort de leurs parents.

Ensuite, les donations mobilières, en ligne directe, se font presque toujours à l'occasion d'un mariage.

Dans les familles riches, les parents donnent ordinairement à chacun de leurs enfants, sans charge de rapport, un mobilier dont la possession vaut

titre et en avancement d'hoirie, un capital dont le futur donne quittance, qui n'est jamais soumise à l'enregistrement qu'en cas de contestation en justice. Très souvent même, les dots promises sont constituées à la bonne foi, par acte sous seing privé, quand pas sur simple parole; car une foule de contrats de mariage ne contiennent pas de constitution de dot, lors même qu'ils sont passés entre futurs appartenant à des familles riches et dont les parents vivent encore.

Les donations mobilières en ligne directe, constatées par contrats, sont, pour la plus grande partie, celles que les campagnards font à leurs enfants, de bestiaux, d'instruments aratoires, de pailles, fourrages, et engrais, ainsi que celles que des artisans font aux leurs, d'instruments de leurs métiers et de quelques matériaux nécessaires pour les commencer. Ces personnes n'ayant pas assez d'instruction pour dresser, entre elles, des actes valables de ces transmissions, ont recours aux notaires et se trouveraient ainsi seules frappées de l'augmentation de droits.

Il est à craindre qu'en augmentant de 60 p. % le droit sur les donations de meubles, que les personnes des classes moyennes font à leurs enfants, l'auteur de la proposition, loin de faire diminuer le nombre des impôts qu'il regarde comme odieux, ne ferait qu'augmenter le nombre de ceux que d'autres considèrent comme tels.

B et C. En imposant de 4 fr. p. % les donations entre frères et sœurs, et entre époux, on prive le trésor de 1 fr. p. % sur les donations immobilières, et on augmente de fr. 1 50 p. % le droit sur les donations mobilières. Et comme les ventes de biens meubles ne sont soumises qu'à un droit de 2 fr. p. %, les frères et sœurs ainsi que les époux se transmettront, sous forme de vente, les biens meubles qu'ils ne peuvent se transmettre par don manuel. Le droit proposé, loin d'augmenter les ressources du trésor, les diminuerait donc considérablement.

Le projet, en proposant invariablement un droit de 4 fr. sur toutes les donations entre époux, diffère encore essentiellement de la loi du 27 décembre 1817, qui exempte du droit de succession tout ce qui est recueilli ou acquis entre époux, laissant un ou plusieurs enfants de leur commun mariage ou des descendants d'iceux, et exempte encore du droit tout ce qui est recueilli ou acquis par l'époux survivant, en usufruit ou à titre de pension ou de rétribution périodique, si par le décès du premier mourant, ses enfants issus d'un précédent mariage ou les descendants d'iceux, ont acquis la propriété ou sont chargés de la pension ou de la rétribution périodique.

D et E. Les droits proposés de 6 fr. p. % sur les donations entre neveu et nièce, petit-neveu ou petite-nièce et oncle ou tante, grand-oncle ou grandetante, et de 10 fr. p. % sur celles entre toutes autres personnes, seront constamment éludés. Au lieu de donner on vendra, en déclarant dans l'acte que le prix a été payé avant la passation.

Lorsque des oncles ou tantes transmettraient des biens à leurs neveux ou

nièces les droits seraient, sur les immeubles, par vente 4 fr. p. $\%$ et par donation 6 fr. p. $\%$, et sur les meubles, par vente 2 fr. p. $\%$ et par donation 6 fr. p. $\%$.

Sur les transmissions de biens, entre toutes autres personnes, les droits seraient, sur les immeubles par vente, 4 fr. p. $\%$ et par donation 10 fr. p. $\%$; différence, 6 fr. p. $\%$, et sur les meubles, par vente 2 fr. p. $\%$ et par donation 10 fr. p. $\%$, différence 8 fr. p. $\%$.

Ces différences sont trop énormes pour ne pas exciter les intéressés à mentir à la loi, en convertissant les donations réelles en ventes fictives.

Ce mensonge, outre son immoralité et le tort qu'il ferait au trésor, aurait encore l'autre inconvénient fort grave de neutraliser dans leur application deux dispositions importantes du Code civil. Il éluderait complètement celle qui annule les donations pour cause d'ingratitude et celle qui réduit l'objet donné à la quotité disponible du donateur en cas de survenance d'enfant.

Les droits proposés par les Litt. *B*, *C*, *D* et *E* sur les donations entre les personnes y indiquées, sont bien les mêmes que ceux établis par la loi de 1817 sur les successions recueillies par des personnes apparentées à ces mêmes degrés ou non parentes, hormis entre époux ayant des enfants ou descendants de leur commun mariage ou d'un mariage antérieur; mais il est à observer que, si des droits élevés, à percevoir sur une transmission entre vifs, peuvent être fraudés par une connivence entre le donataire et le donateur, il n'en est pas de même pour des droits élevés à percevoir sur une transmission par décès : aucune connivence ne pouvant s'établir entre l'héritier et le défunt.

Le principe d'imposer les transmissions d'usufruit de la moitié des droits imposés sur les transmissions de la pleine propriété, proposé par l'art. 2, est le même que celui consacré par la loi du 22 frimaire an VII. Il n'y a de différence que dans le mode de déterminer la valeur : différence qui sera signalée à l'art. 4 ci-après.

La stipulation contenue en l'art. 3, de ne faire payer que la moitié des droits pour les donations faites aux futurs par leur contrat de mariage, est répétée dans la loi du 22 frimaire, après chaque disposition établissant un droit sur les différentes espèces de donations.

L'honorable M. Verhaegen, en proposant, par l'art. 4, de liquider les droits sur 55 fois le revenu cadastral, sans distraction des charges, propose de les élever d'une manière exorbitante dans certains cas.

La loi du 22 frimaire exige qu'ils soient seulement liquidés sur 20 fois le produit réel des biens, sans distraction des charges.

Voici quelle serait la différence entre ces deux modes de liquidation, sur une donation faite à un cousin germain, un parent plus éloigné ou un étranger :

Un immeuble loué 100 fr. serait évalué, selon la loi de frimaire, à	fr.	2,000 00
Le droit d'enregistrement, à 5 p. % sur cette somme, monte à		100 00
50 p. % additionnels		50 00
Le droit de transcription à $\frac{1}{2}$ p. % monte à		10 00
26 p. % additionnels		2 60
Ensemble	fr.	142 60

En supposant que le revenu cadastral ne soit porté qu'aux $\frac{3}{4}$ du revenu réel, et dans beaucoup de localités il est porté plus haut, le droit, d'après le nouveau mode proposé, serait liquidé sur 55 fois 75 fr. ou sur fr. 2,625 00

M. Verhaegen le proposant à 10 p. %, il monterait à		262 50
50 p. % additionnels.		78 75
Droit de transcription . . . $\frac{1}{2}$ p. %		13 15
26 p. % additionnels.		3 42
Ensemble	fr.	347 80
Différence.		205 20

Et pour les biens situés dans des localités où le revenu cadastral est égal au revenu réel, comme il y en a, le droit serait liquidé sur. fr. 3,500 00

A 10 p. % il monterait à		350 00
50 p. % additionnels		105 00
Droit de transcription $\frac{1}{2}$ p. %		17 50
26 p. % additionnels		4 55
Ensemble	fr.	477 05
Différence.		554 45

En présence d'une telle excitation à la fraude, il est impossible que les intéressés ne cherchent pas tous les moyens imaginables pour la pratiquer.

Les stipulations contenues en l'art. 5 ne sont que la répétition de ce que prescrit la loi du 22 frimaire pour les donations de créances, ainsi que pour celles de pensions, d'usufruit et de jouissance.

Elles sont superflues pour les donations d'effets mobiliers, en présence de l'art. 948 du Code civil, portant :

« Tout acte de donation d'effets mobiliers *ne sera valable* que pour les effets » dont un *état estimatif*, signé du donateur et du donataire, ou de ceux qui » acceptent pour lui, aura été annexé à la minute de la donation. »

Ce dernier article est beaucoup plus explicite que celui proposé, puisqu'il subordonne la validité de la donation à l'annexion de l'état estimatif.

Les prescriptions de l'art. 6 sont inutiles, tant en présence de l'art. 939 du Code civil, qui, outre la transcription de l'acte de donation, au bureau de la situation des biens, prescrit aussi celle de l'acceptation, ainsi que de la notification de l'acceptation faite par acte séparé, qu'en présence de l'art. 3 de la loi du 3 janvier 1824, prescrivant la même chose, et de celle de l'art. 4 de la même loi, qui punit le nouveau possesseur d'une somme égale au droit, à titre d'amende, si les actes ne sont pas transcrits dans les délais déterminés.

L'article proposé est incomplet en ce qu'il ne prescrit pas, comme le Code civil, la transcription de l'acceptation et de la notification faite par acte séparé, et en ce qu'il ne commine pas, comme la loi du 3 janvier 1824, une pénalité pour le défaut de transcription dans les délais déterminés.

L'adoption de l'art. 7 serait dangereuse, en ce qu'elle pourrait faire croire qu'une autorité quelconque a eu jusqu'à présent le pouvoir d'accorder remise ou modération des droits dus sur les donations, tandis que personne n'a ce pouvoir; l'art. 112 de la Constitution établissant que nul exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi et l'art. 28 de la loi du 22 frimaire an VII, établissant que nul ne pourra atténuer ni différer le paiement des droits d'enregistrement, pour quelque motif que ce soit, pas même lorsqu'il y aurait contestation sur la quotité, sauf à se pourvoir en restitution, s'il y a lieu.

Pour ces différents motifs, la section centrale a l'honneur de proposer à la Chambre de ne pas adopter la proposition de l'honorable M. Verhaegen.

Le rapporteur,
DE CORSWAREM.

Le président,
DUMONT.