

## Chambre des Représentants.

---

SÉANCE DU 25 AVRIL 1868.

---

Modifications à la législation sur les droits d'enregistrement.

---

### EXPOSÉ DES MOTIFS.

---

MESSIEURS,

Les droits d'enregistrement ont été réglés d'abord par un décret du 5-19 décembre 1790, publié à Bruxelles le 8 pluviôse an IV. L'impôt sur les mutations d'immeubles était établi, pour les ventes, d'après le prix exprimé sans fraude, et pour les transmissions à titre gratuit (donations et successions), d'après un capital formé au denier 25 du revenu des biens.

En principe, c'était la valeur capitale qui servait d'assiette aux droits de mutation; mais cette valeur était déterminée différemment, selon qu'il s'agissait de transmission à titre onéreux ou à titre gratuit.

La seconde base n'a pas satisfait longtemps le législateur qui, dès le 14 thermidor an IV, lui substituait la valeur capitale et réelle des biens au temps de la déclaration.

La loi du 7 floréal an V, a de nouveau établi le droit sur le revenu, en le capitalisant au denier 22, réduit au denier 18 pour les bâtisses.

Cette base, maintenue par les lois des 29 fructidor an V et 19 vendémiaire an VI, n'a pas tardé à être modifiée. La loi du 22 frimaire an VII, qui a refondu les lois antérieures et organisé sur un plan nouveau et plus complet la perception des droits d'enregistrement, s'est arrêtée à une évaluation portée à vingt fois le produit ou le revenu des biens, sans distinction entre les fonds de terre et les bâtisses.

Ce système continue de subsister en France, malgré les critiques qui se sont produites (1).

En Belgique, une réforme a été introduite pour les mutations qui s'opèrent par décès, lesquelles ont été détachées de la loi de frimaire, pour faire partie d'une législation spéciale.

La valeur capitale des immeubles, calculée d'après le revenu, n'était pas absolument inconciliable avec les bases données par les lois du 27 décembre 1817 et du 17 décembre 1851, au *droit de succession* et au *droit de mutation* en ligne directe; mais le législateur a préféré établir le *droit de succession* sur la *valeur vénale* des biens meubles et immeubles délaissés par l'habitant du royaume, déduction faite des dettes, et le *droit de mutation* en ligne directe sur la *valeur vénale* de deux catégories de biens, sous déduction des dettes hypothécaires.

Le *droit de mutation par décès* perçu sur les immeubles situés dans le royaume, recueillis dans la succession de quelqu'un qui n'y est pas réputé habitant, a lui-même pour assiette la *valeur vénale*, bien qu'aucune déduction de dettes ne soit autorisée.

D'après la législation actuelle, l'administration, pour l'exercice de son contrôle, ne s'occupe que de la *valeur vénale* pour la généralité des transmissions, c'est-à-dire celles qui s'opèrent à titre onéreux ou par décès. La base fournie par le revenu se trouve restreinte aux échanges, dont on parlera plus loin, et aux donations entre-vifs.

Le Gouvernement pense que cette exception peut elle-même disparaître.

Les droits d'enregistrement sur les mutations entre-vifs et les droits de succession, portent soit sur la valeur brute, soit sur la valeur nette, mais toujours sur la valeur capitale. En dehors des prix stipulés dans les contrats à titre onéreux, déterminer la valeur imposable par le même mode : la *valeur vénale*, c'est réaliser une simplification, tout en donnant au droit une base qui fait cesser entre les redevables certaines inégalités dues aux changements que le temps a amenés dans les rapports des revenus aux valeurs capitales.

D'un autre côté, la substitution de la valeur vénale à la base actuelle ramène, à l'égard de différentes espèces de mutations, une pondération qui était dans le vœu de la loi. Les donations immobilières entre collatéraux et personnes non parentes, tarifées au droit de fr. 6-50 p. ‰, supporteront désormais un impôt dépassant de fr. 1-50 p. ‰ celui qui atteint les ventes, et double de celui qui frappe les donations mobilières; tandis qu'aujourd'hui l'impôt sur les donations immobilières est, en réalité, inférieur d'environ fr. 1-70 p. ‰ au droit de vente, et n'est guère supérieur au droit de donation mobilière.

La réforme, proposée permet enfin d'assurer à la catégorie la plus nombreuse

(1) Voy. CHAMPIONNIÈRE et RIGAUX, *Introduction à leur traité des droits d'enregistrement*, n° 10. CHAMPIONNIÈRE, *Étude sur la propriété foncière et l'enregistrement*, publiée par le journal le *Droit*, et insérée dans le Recueil général de l'enregistrement, n° 595.

LOREAU, *du Crédit foncier*, p. 106.

GARNIER, article inséré sous le n° 488 de son *Répertoire périodique*.

Voy. aussi art. 6 du projet de loi rédigé en 1862 par la commission nommée par M. le Ministre des Finances, *Contrôleur de l'enregistrement*, art. 12608.

LEROUX, *Projet de réforme de la législation fiscale*, pp. 14-17.

des donataires, le moyen d'acquitter l'impôt, sans difficultés pratiques et sans s'exposer à des poursuites ultérieures. En effet, l'art. 5 de la loi du 17 décembre 1851, concernant le droit de mutation en ligne directe, reçoit une application presque générale, à la satisfaction des redevables dont les obligations sont simplifiées, et de l'administration dont la tâche est rendue plus facile. Or, le droit d'enregistrement sur les donations en ligne directe se rapproche de l'impôt créé par l'art. 1<sup>er</sup> de la loi de 1851, et il n'y a pas de raison de refuser, pour le paiement du droit d'enregistrement, le mode d'évaluation autorisé pour le droit de mutation à charge des héritiers en ligne directe.

Quant aux donations entre collatéraux et personnes non parentes, elles ne sauraient être placées sous le même régime, pas plus que les mutations à titre onéreux et les successions en ligne collatérale. La quotité du droit (fr. 7-75 p. ‰, enregistrement et transcription) ne permet pas, à cause de sa hauteur, de laisser au redevable le choix de la base, sans que l'on s'expose à des applications contraires à la justice distributive et préjudiciables aux ressources du budget.

Le Gouvernement propose de compléter la réforme par une notable diminution des quotités du droit déterminées par l'art. 69, § 4, n° 1, et § 6, n° 2, de la loi de l'an VII.

Cette loi, en frappant notamment les donations immobilières en ligne directe d'un droit de fr. 2-50 p. ‰, imposait les mêmes biens transmis par décès au droit de fr. 1 p. ‰. Nous avons conservé la loi de l'an VII pour les donations entre-vifs; mais les successions en ligne directe ont d'abord été affranchies de l'impôt par la loi du 27 décembre 1817, et ce n'est que la loi du 17 décembre 1851 qui a établi un droit de fr. 1 p. ‰ (1-50 avec les additionnels) sur les rentes hypothécaires et les immeubles situés dans le royaume, déduction faite des dettes hypothécaires.

Les auteurs des lois de 1817 et de 1851 ne se sont pas préoccupés du degré d'harmonie que pouvait présenter leur œuvre avec la loi de l'enregistrement; rompant avec le passé, ils ont créé un système entièrement nouveau.

Pour ramener certain rapport entre le droit d'enregistrement et le droit de mutation en ligne directe, c'est au tarif de l'enregistrement qu'il faut faire subir des modifications.

Pour les donations d'immeubles en ligne directe, le tarif de 1790 n'était que de fr. 1 p. ‰; ce droit, élevé à fr. 2 p. ‰ en l'an IV, ramené à fr. 1 p. ‰ en l'an VI, n'a été porté à fr. 2-50 p. ‰ que par la loi actuelle. Pour les meubles le droit est de fr. 1-25 p. ‰.

En France, les droits pour les donations portant partage, ont été réduits, dès 1824, à fr. 1 p. ‰ sur les immeubles, et à 25 centimes par 100 francs sur les meubles.

Les donations de cette catégorie méritent, en effet, d'être encouragées, parce qu'elles ont généralement pour but, soit de faciliter l'établissement des enfants, soit de maintenir l'union entre eux, en écartant tout motif de discussion d'intérêt après le décès.

Et quoique la distinction entre les partages d'ascendants et les autres donations en ligne directe puisse se justifier à plusieurs égards, des considérations pratiques assez puissantes conseillent de les soumettre au même tarif.

Mais, d'un autre côté, il ne paraît pas nécessaire de placer les donations d'immeubles par contrat de mariage sous un régime plus favorable que les partages d'ascendants.

La réduction de la quotité du droit sur les immeubles ne peut rationnellement s'opérer sans une réduction à peu près analogue sur les meubles, conformément au système de la loi de l'enregistrement.

L'abaissement du droit sur les donations mobilières sera d'ailleurs de nature à rejaillir utilement sur les intérêts privés. Le taux actuel détermine souvent les parties à ne pas constater dans la forme légale les donations mobilières; de là, des inconvénients lors du partage de la succession. C'est ainsi que les sommes promises en dot à l'occasion du mariage des enfants ne sont pas communément inscrites dans les contrats de mariage. Les droits de ce chef, réduits à la moitié des droits ordinaires, selon la règle actuelle, ne seront plus assez élevés pour détourner les intéressés d'insérer régulièrement dans les actes leurs obligations immédiates, et de fixer ainsi dans toute sa vérité leur position pour l'avenir.

Le projet de loi rapproche le droit de donation du droit de mutation en ligne directe, en le fixant à fr. 4-50 p. % sur les immeubles. Et pour que le but soit réellement atteint, il est nécessaire de supprimer le droit de transcription actuellement perçu; mais la faveur ne s'étendra pas aux soultes ou retours stipulés dans les actes de donation, lorsque les soultes ou retours seront assujettis au droit fixé par l'art. 69, § 7, n° 5, de la loi du 22 frimaire an VII.

La loi de 1831 considère la succession de l'adoptant, dévolue à l'adopté, comme étant recueillie en ligne collatérale. Une disposition de même nature a pris place dans le projet de loi.

La quotité actuelle du droit sur les donations d'immeubles, entre collatéraux et personnes non parentes, ne reçoit pas de modification; mais les transmissions de cette espèce, par la substitution de la valeur vénale au capital formé du revenu, subiront, dans leur ensemble, une certaine augmentation d'impôt, et elles seront ainsi ramenées en réalité à un tarif supérieur à celui des ventes, conformément aux principes de la loi de frimaire. Le droit continuera toutefois à n'être qu'égal ou inférieur au droit de succession, qui s'élève à fr. 6-50 p. % entre frère et sœur; à fr. 7-80 p. % entre oncle et neveu, et à 13 francs p. % sur ce qui est recueilli entre eux au delà de la part héréditaire, ou entre tous autres parents ou personnes non parentes.

Il reste à parler des résultats financiers des mesures proposées.

Les droits perçus par année moyenne sont de . . . . .	fr.	596,200
D'après le nouveau tarif, ils ne s'élèveraient qu'à . . . . .		511,700
	Diminution. . . . .	84,500
Les donations en ligne directe profitent de . . . . .	fr.	210,400
et en ligne collatérale elles subissent une augmentation de . . . . .		128,900
	Différence comme ci-dessus. . . . .	84,500

Il est impossible de prévoir les résultats exacts des dispositions nouvelles. Elles exerceront une influence complexe : en plus ou en moins sur le droit d'enregistrement, et en plus ou en moins sur le droit de succession.

En ligne directe, les donations mobilières, spécialement celles qui se font par contrat de mariage, augmenteront sans doute considérablement, à la faveur de la modicité de l'impôt (30 centimes par 100 francs), sans porter grand préjudice au droit de mutation.

Les donations immobilières subiront une progression à peu près égale ; mais cette progression s'opérera, au moins partiellement, au détriment du droit de mutation en ligne directe ; il n'en résultera en réalité qu'un léger profit pour le Trésor. Les donations, en faisant passer les biens des père et mère entre les mains des enfants, hâteront, il est vrai, les transactions diverses de la part de ceux-ci (ventes, etc.), et sous ce rapport la réduction du tarif exercera une action favorable sur les recettes publiques.

Sous l'empire de la loi actuelle, les droits perçus sur les donations mobilières et immobilières en ligne directe, n'atteignent que le trentième du droit de vente et le sixième du droit de mutation en ligne directe, qui cependant ne frappe que deux catégories de biens.

En France, sous l'influence du tarif modéré de 1824, les droits de la même nature s'élèvent au dixième du droit de vente et à plus de la moitié du droit de mutation par décès en ligne directe, lequel atteint pourtant la valeur brute des meubles et des immeubles.

Le droit de donation immobilière en ligne collatérale, au contraire, pourrait ne pas produire l'augmentation indiquée ; mais la diminution du droit sur les donations serait favorable au droit de succession.

L'élévation que le droit de donation va subir détournera certains intéressés de recourir à la donation entre-vifs dans le but d'éviter le droit de succession.

A ce point de vue encore, il est permis d'espérer que la réforme sera profitable aux finances de l'État.

Passons aux échanges d'immeubles. On verra plus loin que le caractère complexe de la perception dont ils sont l'objet commande aujourd'hui, d'une manière spéciale, de modifier et de compléter le système de la loi du 22 frimaire an VII.

Les transmissions d'immeubles entre-vifs, assujetties au droit proportionnel d'enregistrement, y donnent ouverture par le seul fait de leur existence, lors même que les nouveaux possesseurs prétendraient qu'il n'y a pas de conventions écrites entre eux et les précédents propriétaires ou usufruitiers.

Il est de l'essence de l'impôt proportionnel d'avoir pour assiette une valeur exprimée en argent : en accordant à l'administration le droit de prouver la mutation immobilière, la loi devait lui accorder aussi le droit de vérifier les prix exprimés ou les valeurs qui, pour la perception de l'impôt, représentent les immeubles transmis. Il y a là deux ordres de preuve : celui qui concerne l'existence de la mutation est réglé par l'art. 12 de la loi du 22 frimaire an VII, et celui qui porte sur les valeurs comprend l'expertise organisée par les art. 17 et 19 de la même loi.

Quant à la valeur imposable, l'art. 15 la détermine par un capital formé de vingt fois le revenu de l'immeuble transmis en propriété, en tant que la mutation n'implique pas la réalisation de la *valeur vénale* en argent ou en autres biens meubles ; l'administration est autorisée à opposer à l'estimation des

contractants « les actes pouvant faire connaître le véritable revenu, » et s'il n'en existe pas, à requérir l'expertise.

Relativement à la *valeur vénale*, elle sert d'assiette à l'impôt lorsqu'elle a été réalisée par la substance du contrat, et l'administration peut requérir l'expertise si le prix énoncé dans le titre de la mutation ou déclaré par les parties « paraît » inférieur à cette valeur, par comparaison avec des biens voisins de même « nature. » De plus, la preuve acquise, par toutes les voies légales, de la stipulation d'un prix supérieur à celui sur lequel la perception a été établie, justifie la demande d'un supplément de droit, et la loi use d'une sévérité spéciale en frappant notamment d'une amende égale à trois fois le droit éludé « toute contre- » lettre faite sous signature privée, qui aurait pour objet une augmentation du « prix stipulé dans un acte public, ou dans un acte sous signature privée » précédemment enregistré. » (Art. 40.)

L'action du Trésor, lorsqu'elle repose sur une contre-litre ou sur d'autres éléments formant preuve de la stipulation d'un supplément de prix, embrasse, dans ses rapports avec la *valeur vénale*, les ventes, et, parmi les conventions tarifées au même droit que les ventes, les acquisitions de parts indivises, les retours de partages et les retours d'échanges. Ce point est incontestable, et, par une corrélation nécessaire, les acquisitions de parts et les retours de partages se trouvent aussi sur la même ligne que les ventes pour l'expertise, qui, autorisée par l'art. 17 de la loi du 22 frimaire, doit porter sur la *valeur vénale* que le prix d'acquisition de part ou le retour de partage sont réputés représenter. Or, sous ce dernier rapport la nature des choses repousse également toute distinction entre les prix de vente ou les retours de partages, d'une part, et les retours d'échanges, de l'autre.

Cependant le contrat d'échange, lorsque l'un des copermutants paye un retour, a un caractère complexe qui l'a fait rattacher à la fois à l'ordre des mutations donnant lieu à l'impôt sur un capital formé par la multiplication de la valeur locative, et à l'ordre des mutations pour lesquelles le droit est assis sur la valeur vénale. Ce caractère est mis en relief au n° 3, § 3, de la loi du 22 frimaire an VII. Les échanges d'immeubles y sont rangés parmi les actes soumis au droit de 2 francs par 100 francs (aujourd'hui fr. 2-60), et voici dans quels termes : « Le droit » sera perçu sur la valeur d'une des parts, lorsqu'il n'y aura aucun retour. S'il » y a retour, le droit sera payé à raison de 2 francs par 100 francs, sur la » moindre portion, et comme pour vente sur le retour ou la plus value. »

La disposition trouve son complément au § 7 du même article, où *les retours d'échanges* sont tarifés, avec les ventes et autres mutations à titre onéreux, au droit de 4 francs par 100 francs (aujourd'hui fr. 3-20.)

Si, pour un échange d'immeubles, l'administration est recevable à en prouver l'existence, à défaut d'acte présenté à la formalité ; si, après l'enregistrement d'un acte qui exprime ou non un retour, elle est recevable à établir l'existence d'une contre-litre pour exiger du chef du retour dissimulé une amende égale à trois fois le droit ; si l'obligation ou le paiement d'un retour, prouvé autrement que par contre-litre, justifie une action en paiement du droit éludé, la loi a dû assurer aussi au Trésor le recours à l'expertise, non-seulement pour contrôler la déclaration des revenus dans ses rapports avec la perception du droit de fr. 2-60 p. ‰,

à titre d'échange, sur l'une des parts, mais aussi pour constater la valeur vénale réalisée par un retour non exprimé, ou énoncé en partie seulement.

En ce qui concerne la différence de valeur vénale déterminant la stipulation d'un retour dans les échanges d'immeubles, les termes de l'art. 17 de la loi du 22 frimaire autorisant l'expertise pour les transmissions à titre onéreux, ont la même portée que pour l'inégalité de lots qui, dans les partages est compensée par un retour dont la stipulation est reconnue donner ouverture au contrôle établi par l'art. 17. (Arrêts de cassation : France, 8 février 1815; Belgique, 15 janvier 1858.)

Toutefois les précédents administratifs n'offrent pas un seul exemple de l'application de cet article; on s'est toujours borné à vérifier les revenus des immeubles échangés en considérant l'échange comme exclusivement régi par l'art. 19 de la loi, qui, par son texte, se restreint même aux immeubles transmis à tout autre titre qu'à titre onéreux. C'est la différence entre les capitaux formés de vingt fois les revenus des deux parts que l'on a considérée comme étant la plus value dont s'occupe la disposition de l'art. 69, qui ordonne de percevoir le droit d'enregistrement « comme pour vente *sur le retour ou la plus-value.* » Néanmoins, lorsque la différence entre les capitaux formés par un multiplicateur invariable des revenus est inférieure au retour stipulé dans l'acte, on n'a pas manqué de percevoir le droit *comme pour vente sur le retour*, en négligeant dans ce cas, pour la préférer dans le cas contraire, la plus-value entendue ainsi qu'il vient d'être expliqué.

Cette pratique ne ferait naître aucun grief, elle serait en harmonie avec la réalité des choses, si, pour tous les immeubles, le revenu multiplié par vingt répondait à la valeur vénale; en d'autres termes, si le revenu de tout immeuble représentait 5 p. % de la valeur réalisable par vente. Quels qu'aient pu être, il y a soixante-dix ans, le rapport du revenu à la valeur vénale et les variations de ce rapport selon les localités, l'établissement des voies ferrées, le développement des richesses mobilières, les différences qui les distinguent de la richesse immobilière, notamment sous le rapport de la sécurité et des causes de variabilité des revenus, nous placent aujourd'hui devant une situation où l'on voit les capitaux s'engager en acquisitions de propriétés rurales moyennant un revenu qui oscille autour de 3 p. %.

Prenons un exemple :

Une parcelle de terre de trois hectares est échangée contre une parcelle de deux hectares. Sous le rapport de la qualité et des conditions d'exploitation, il y a égalité de valeur vénale et de revenu pour des superficies égales. Le revenu est de 180 francs par hectare et la valeur vénale de 6,000 francs. D'après cette base, celui qui abandonne la parcelle de trois hectares obtient avec la parcelle de deux hectares un retour de 6,000 francs, égal à la valeur d'un hectare, dont il forme le prix.

Sur le pied du revenu multiplié par vingt, il y a pour l'une des parts un capital de . . . . .	fr. 10,800 »
et pour l'autre, un capital de . . . . .	7,200 »
	3,600 »
Différence. . . . .	fr. 3,600 »

Si le retour de 6,000 francs est exprimé dans l'acte par esprit de sincérité ou en prévision de liquidations ultérieures, il servira de base à la perception du droit d'enregistrement au taux fixé pour les ventes; mais si les parties en dissimulent une portion, en le réduisant par exemple au chiffre de 3,600 francs préindiqué, la perception du droit se restreindra à ce chiffre et, à défaut de l'expertise portant sur la valeur vénale des immeubles échangés, la fraude ne pourrait être constatée que par la découverte d'une contre-lettre ou d'autres éléments formant preuve de la stipulation du retour de 6,000 francs. A raison de la différence de 2,400 francs tenue secrète, les droits d'enregistrement et de transcription s'élèvent à fr. 154-80.

Il y a plus : dans la pratique restreinte au contrôle des revenus déclarés, on a vu se produire des actes où des immeubles de peu d'importance étaient échangés contre des immeubles dont la valeur vénale dépassait de plus de cent fois celle des immeubles introduits à titre d'échange. Il est arrivé que la comparaison sous le rapport de la valeur vénale donnait une différence d'environ 400,000 francs, chiffre qui se réduisait à peu près de moitié par la comparaison des capitaux formés de vingt fois la valeur locative. Ici l'étendue de la disproportion a fourni le remède : elle a fait reconnaître qu'il y avait contrat de vente, nonobstant la qualification d'échange, et l'arrêt que la Cour de cassation a prononcé en ce sens, le 9 août 1850, s'appuie sur ce que les contrats prennent leur substance et leur dénomination de ce qui y domine et en fait l'objet principal.

Toutefois, dans cet ordre d'idées, il y a une source de contestations au sujet de l'appréciation des valeurs et de la ligne de démarcation entre le contrat d'échange et le contrat de vente.

En modifiant la pratique suivie jusqu'ici et en poursuivant l'application des art. 17 et 19 de la loi du 22 frimaire, selon l'esprit et l'économie de cette loi, l'administration pourrait espérer de mettre un terme aux inconvénients et aux tiraillements de la nature de ceux qui ont été signalés; mais la complexité de la perception résultant du concours de la valeur vénale et du capital composé de vingt fois le revenu, n'en laisserait pas moins subsister à certains égards une anomalie que l'élimination du revenu comme base du droit est seule de nature à faire disparaître. Et remarquons que sur ce point une modification de la législation peut être combinée de manière à intéresser les parties contractantes plus même que le Trésor public. Pour en donner une idée exacte, nous ne pouvons mieux faire que de nous arrêter à l'espèce que nous offre un jugement du tribunal de la Seine, du 28 juin 1845. Dans cette espèce, une propriété bâtie avait été échangée contre une propriété non bâtie, et à chacun des immeubles les parties avaient assigné un revenu de 7,000 francs. L'administration, présumant une inégalité de revenus qui aurait rendu exigible le droit de vente sur la différence des capitaux, introduisit une demande d'expertise restreinte aux revenus. Les experts constatèrent en effet un revenu de 7,000 francs pour l'une des propriétés, et un revenu de 3,000 francs seulement pour l'autre; mais, allant au delà de la réquisition, ils ajoutèrent que la valeur vénale était la même pour les deux lots. Le droit de vente n'en a pas moins été reconnu exigible sur la différence de 80,000 francs existant entre les capitaux formés de vingt fois les revenus, différence qui a été

considérée comme étant la plus value dont s'occupe l'art. 69 de la loi de l'an VII. Or, comment peut-il y avoir une plus value lorsqu'il n'y a aucune raison de stipuler un retour? La plus value se comprend parfaitement comme déterminant le paiement d'un retour, d'un prix pour la fraction d'immeuble à laquelle elle est inhérente, mais dans ce sens elle dérive de l'appréciation de la valeur vénale, et elle est sans connexité essentielle avec des capitaux formés arbitrairement par un multiplicateur invariable du revenu. Les expressions *sur le retour ou la plus value*, employées à l'art. 69, permettent de considérer le retour comme étant à la plus value ce que le prix est à la valeur vénale dans le contrat de vente. De même que le prix est censé représenter la valeur vénale, sauf la faculté pour l'administration de faire constater celle-ci par experts, si elle lui paraît supérieure au prix exprimé, de même le retour est présumé représenter la différence de valeur vénale entre les deux lots, ou la plus value de l'un sur l'autre, sauf la constatation par experts d'une plus value supérieure au retour exprimé. Dans ce système, le droit reconnu exigible au taux réglé pour les ventes, par le jugement du 28 juin 1843, manquait de base, puisque les deux lots étant d'une égale valeur vénale, il n'y avait aucune plus value qui pût déterminer la stipulation d'un retour. Toutefois, dans le même système, les capitaux formés de vingt fois les revenus étant inégaux, on se demande lequel des deux aurait servi d'assiette à la perception du droit à titre d'échange. A défaut d'exigibilité d'un droit comme pour vente, le Trésor eût pu paraître lésé si le droit d'échange avait été restreint au moindre capital, tandis que la perception étendue au plus fort capital eût pu sembler peu conciliable avec le texte de la loi. Or, pour faire cesser les incohérences et les difficultés d'application, pour introduire la clarté et la vérité dans cette partie de la loi du 22 frimaire, il suffit de donner pour assiette au droit d'échange, aussi bien qu'au droit que subit le retour, la valeur vénale dont la déclaration serait faite pour les deux lots échangés.

Cette modification, au lieu d'aggraver dans son principe et dans sa base la perception du droit établi sur les retours d'échange, dissiperait seulement l'obscurité des art. 17 et 19 de la loi du 22 frimaire, par rapport à la plus value corrélative au retour, l'expertise de cette plus value complétant le contrôle avec l'action dérivant de la contre-lettre ou d'autres éléments de preuve relatifs au retour véritablement convenu entre parties.

Cependant elle aggraverait la perception du droit de 2-60 p. % établi à titre d'échange sur la moindre part, dans la proportion de l'excédant que la valeur vénale présenterait sur le capital formé de vingt fois le revenu. Si le revenu des propriétés rurales oscille autour de 3 p. % de la valeur vénale, le droit d'enregistrement à liquider sur cette valeur doit être réduit à fr. 4-58 pour former l'équivalent du droit de 2-60 perçu sur le capital de vingt fois le revenu.

Non-seulement le Gouvernement admet cette réduction, pour enlever tout caractère aggravant à la mesure dont il vient de présenter la justification, mais, déférant aux vœux dont il va être parlé, il n'hésite pas à proposer un large dégrèvement, quoiqu'il ne soit pas vérifié dans le sens de ces vœux que l'impôt existant entrave les échanges d'immeubles.

Nous allons faire brièvement l'histoire des débats qui ont eu lieu depuis

dix-huit ans sur les causes de la rareté supposée des échanges et sur la mesure de l'intérêt économique attaché à leur multiplication.

En 1850, un membre de la commission d'agriculture de la province de Luxembourg signala, dans plusieurs communes de cette province, un extrême morcellement du sol arable, des terres sables, des prairies, et plus particulièrement des parties du sol connues sous le nom de quartiers; et, insistant sur les avantages d'une recomposition par des échanges de petites parcelles, il proposa d'adresser au Gouvernement le vœu de voir réduire à un faible droit fixe les droits proportionnels qui empêchaient, selon lui, la conclusion de ces échanges.

Le Département de l'Intérieur ayant reçu l'expression de ce vœu, réclama des renseignements et des avis dans les autres provinces, et par dépêches des 9 avril et 6 mai 1851, il adressa les pièces au Département des Finances, en le priant de lui faire connaître le résultat de son appréciation.

Une dépêche du 25 août 1851, présentant ce résultat, fit ressortir que les opinions n'étaient guère d'accord sur les vraies causes de la rareté des échanges, que les droits du Trésor occupent une place insignifiante dans le total des frais d'un échange de petites parcelles, et qu'on était si peu familier avec l'action du tarif, qu'une des commissions provinciales d'agriculture préconisait un droit fixe de 2 francs pour une catégorie d'échanges dont le droit proportionnel d'enregistrement, augmenté même du droit de transcription, ne donnait qu'un produit de fr. 2-52.

L'association formée à Bruxelles sous le nom de Société centrale d'agriculture intervint en 1864, et adressa au Département de l'Intérieur, qui le transmit à celui des Finances, un vœu en faveur de la simplification des formalités relatives aux échanges d'immeubles, et de la réduction ou de la suppression des droits établis au profit du Trésor.

Plus tard, M. l'avocat Lavallée ayant publié un travail sur les questions qui se rattachent au morcellement du sol, la Société centrale d'agriculture s'occupa tout particulièrement de ce travail. La commission chargée par elle d'en faire l'examen fit un rapport dont le Gouvernement ne tarda pas à recevoir des exemplaires. Le même rapport fut communiqué par la Société aux conseils provinciaux, à la veille de leur session de 1867. Les observations et avis émis au sein desdits conseils ont également fixé l'attention du Gouvernement.

Enfin, dans sa réunion de 1867, le conseil supérieur d'agriculture s'est occupé de la question des échanges, et a pu faire entrer dans le cadre de ses délibérations les idées émises précédemment.

Si l'influence que nos lois civiles peuvent exercer sur le morcellement des héritages ruraux a fait naître quelque préoccupation, les documents que le Gouvernement a sous les yeux se prononcent, au moins pour le présent, contre le remède consistant à rendre obligatoires dans des conditions déterminées, comme cela s'est pratiqué en d'autres pays, des échanges ou des partages dont le résultat serait de recomposer des masses ou de faciliter l'exploitation des parcelles. Les vœux se sont restreints à un remaniement du tarif des droits perçus au profit du Trésor, et à une exception qui serait apportée à la loi du 16 décembre 1851, en ce sens que l'authenticité ne serait plus requise pour la transcription des actes d'échanges.

Le second objet des vœux est étranger aux lois de finances, et sans vouloir discuter à fond la question qu'il soulève, nous croyons utile de consigner ici les observations suivantes.

Au sein de la Société centrale d'agriculture s'est fait jour une opinion d'après laquelle les motifs qui ont fait exiger l'authenticité, en même temps que la transcription de l'acte de vente opposable aux tiers, ne s'appliqueraient pas à l'acte d'échange. « L'un des échangistes ne peut dénier, — a-t-on dit, — sa » signature sur un contrat d'échange et tenter ainsi de soustraire un des immeu- » bles échangés à l'action du créancier hypothécaire, sans immédiatement » soumettre à cette action l'autre immeuble d'une valeur équivalente. Il n'y » aurait donc aucun danger pour le crédit hypothécaire à rendre aux actes » d'échange la liberté du sous seing privé. » Il y a là, si nous ne nous trompons, une erreur d'appréciation qu'un exemple va mettre en évidence. Par acte sous signature privée, *Primus* obtient l'immeuble A en échange de l'immeuble B, qu'il cède à *Secundus*. Il hypothèque ensuite l'immeuble A pour un prêt fait par *Tertius*. *Secundus* dénie la signature qui lui est attribuée, et la vérification lui est favorable. L'immeuble A est réputé n'avoir pas été transmis à *Primus* et échappe sans contredit à l'action hypothécaire de *Tertius*. A la vérité *Primus* est resté propriétaire de l'immeuble B, mais cet immeuble est étranger à l'inscription prise au profit de *Tertius* qui, n'ayant pas la préférence qu'il a voulu s'assurer par l'inscription d'un droit d'hypothèque, se trouvera en concours avec les autres créanciers chirographaires de *Primus*.

S'il reste à ce point de vue une différence entre l'échange et la vente, c'est que l'acquéreur dont le titre sous seing privé est reconnu dépourvu de la signature du vendeur supposé, n'a pas même une action en remboursement de prix, tandis que l'échangiste dont le titre est écarté par le même motif, reste propriétaire d'un immeuble sur lequel le créancier diligent peut réussir à se faire conférer hypothèque par une nouvelle convention, ou qu'il peut, par la transcription d'une saisie, soustraire à d'autres hypothèques ou privilèges non encore inscrits.

Des difficultés d'un autre ordre se présentent à l'esprit lorsque l'on considère la ligne de démarcation qui sépare le contrat d'échange du contrat de vente. Ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de le faire remarquer, en citant l'arrêt de la Cour de cassation du 9 août 1850, la qualification d'échange est incompatible avec la substance de l'acte, lorsque l'inégalité des valeurs fait pencher la balance vers une vente dont le prix comprend le plus faible lot et la somme stipulée à titre de retour. Dans cet ordre de faits, le seul chiffre du retour exprimé peut ne pas suffire pour faire apprécier la substance du contrat, et la valeur vénale de chacun des immeubles étant même établie par une expertise *ad hoc*, le résultat d'un débat judiciaire sur le caractère du contrat pourrait encore paraître incertain. Or, l'acte étant fait sous signature privée, l'appréciation de la substance appartiendrait-elle au conservateur des hypothèques pour la transcription du contrat d'échange et pour le refus de transcription du contrat de vente? Les tiers seraient-ils recevables à exciper de l'irrégularité de la transcription?

La portée pratique de ces questions sera aisément comprise.

Et si l'on voulait restreindre la dérogation dans une limite de valeurs, afin de favoriser seulement les échanges de petites parcelles, les évaluations qu'on aban-

donnerait aux contractants pourraient être atténuées en vue d'élargir les limites de l'exclusion de l'acte authentique. D'ailleurs, l'adoption d'une limite basée sur un *maximum* de revenu cadastral pour un des lots, en même temps que sur un *maximum* de disproportion entre les deux lots, permettrait encore d'é luder cette limite par la division d'un contrat d'échange entre plusieurs instruments sous seing privé, dont chacun comprendrait une fraction des deux lots échangés.

Les conseils provinciaux qui se sont occupés de la publication de la Société centrale d'agriculture, n'ont pas relevé l'erreur d'appréciation exposée plus haut, et dans les procès-verbaux de leurs séances, on voit signaler la suppression de l'authenticité pour les actes d'échange, tantôt comme devant apporter un trouble profond dans l'économie de notre système hypothécaire, tantôt comme pouvant s'accomplir sans aucun inconvénient.

Dans le recueil publié à la suite de la session tenue en 1867 par le conseil supérieur d'agriculture, on ne trouve qu'un échange d'observations qui n'ont ni la portée d'un examen approfondi, ni la valeur d'une démonstration concluante. Des observations de détail s'étant produites, tant sur les inconvénients de l'acte sous seing privé que sur la mesure des faveurs à accorder en matière d'impôt, soit à raison de la contiguïté des parcelles, soit à raison de leur rapprochement du siège d'exploitation, le tout en rapport ou non avec l'importance des contrats, le conseil fut convié par un de ses membres « à résoudre les questions d'une manière » générale et à ne pas entrer dans les mesures d'exécution ni dans l'examen de » tous les inconvénients qui pourraient résulter de l'adoption d'un projet. » Il a été amené ainsi à voter la proposition suivante : « Favoriser l'échange des immeu- » bles ruraux non bâtis par la suppression ou la diminution des droits de mutation, » et autoriser ces échanges au moyen d'actes sous seing privé. »

L'initiative des propriétaires s'exerçant par des contrats d'échange, a sans doute une grande tâche devant elle dans l'ordre de ce que le rapporteur au conseil supérieur d'agriculture a appelé « les difficultés et les embarras que suscite la mise » en culture des parcelles éloignées les unes des autres et enchevêtrées dans des » pièces de terre exploitées par d'autres tenanciers ; » mais peut-on admettre avec lui que, dans les conditions ordinaires de culture, un champ situé à quatre ou cinq kilomètres des bâtiments d'exploitation, ne puisse plus donner de produit net? Les agglomérations rurales sont séparées par des distances variables, et les terres qui occupent le milieu de ces distances ne sont pas cultivées sans profit. On sait avec quelle sollicitude les pouvoirs publics ont poursuivi l'amélioration des anciennes et l'établissement de nouvelles voies de communication, et si, indépendamment de la dépense de temps et de forces occasionnée naturellement par la distance, il y a plus ou moins d'aggravation par l'état imparfait des chemins, il ne faut pas exagérer l'influence exercée sur le taux des fermages par une différence de distance, alors qu'il s'agit de transports généralement limités aux époques des semailles et de l'enlèvement des récoltes. Les connaissances locales permettent à chacun d'apprécier dans quelle mesure, pour des terres de la même qualité, le fermage varie d'après les distances sur le territoire d'une même commune et même de communes voisines. Si, à la distance de quatre ou cinq kilomètres, le produit brut était absorbé par les frais de culture, l'échange qui rapprocherait les parcelles du siège d'exploitation supporterait aisément l'impôt existant ainsi que

le coût de l'acte authentique. En effet, les droits d'enregistrement et de transcription correspondent pour chaque échange à 58 p. % du fermage ou revenu net ordinaire d'une seule année (fr. 4-92 par revenu de 5 francs). Comparativement à une exploitation absorbant le revenu brut, l'échange enrichirait donc chaque contractant d'un *revenu net* dont le Trésor prélèverait seulement environ deux cinquièmes pour la première année, sans porter aucune atteinte aux revenus ultérieurs. Et notons bien que nous opérons ici sur la valeur locative créée par l'échange, tandis que le revenu antérieur multiplié par vingt sert de base à l'impôt, dont le produit serait insignifiant si, avant l'échange, les frais d'exploitation absorbaient le revenu brut ou en laissaient peu de chose.

S'il y a là de l'exagération sous le rapport des frais de culture, on conçoit cependant que lorsque l'accord s'établit sur les conditions d'un échange, l'impulsion soit donnée par d'assez puissantes raisons d'utilité ou de convenance. Or, les avantages matériels et même les raisons de convenance sont appréciables en argent, et le contrat qui en réalise le bénéfice ne justifie-t-il pas au profit du Trésor, qui pourvoit à la protection sociale et à la marche des services publics, un prélèvement en rapport avec ce bénéfice? Que l'on réfléchisse aux conditions dans lesquelles se perçoivent les autres catégories de droits d'enregistrement et en général les impôts de toute nature : si dans l'échange un immeuble est cédé pour un autre immeuble et si un bénéfice est réalisé sur les frais de culture, dans la vente un immeuble est échangé, en prenant ce dernier mot dans le sens économique, contre un capital écus. Ici la réalisation d'un bénéfice peut sembler moins apparente que dans l'échange ; mais il faut admettre qu'en général la vente intéresse les deux parties et leur procure respectivement un profit sous une forme ou sous une autre. Et à quel régime est soumis le contrat de vente? Les droits d'enregistrement et de transcription s'élèvent à fr. 6-45 par 100 francs du prix de vente, charges comprises. Si l'on prend une valeur locative de 5 francs comme répondant à une valeur vénale de 160 francs, les droits liquidés à fr. 10-32 absorbent plus que le revenu de deux années, à moins qu'ils ne soient supportés également par les deux parties. Qu'ils le soient par les deux contractants ou par l'un d'eux, il faut admettre, pour justifier la perception, que d'un côté ou de l'autre on réalise un *bénéfice de capital* suffisant pour rendre équitable le prélèvement sur ce bénéfice du montant des droits dont il s'agit. En principe, et pour l'application de la loi bursale, l'acquéreur est seul débiteur des droits ; mais la question de savoir s'ils sont supportés en définitive par lui ou par le vendeur, ou par tous les deux et dans quelle proportion pour chacun, on doit la considérer, ce semble, comme une question de fait dont la solution dépend des circonstances de chaque espèce. Le propriétaire n'est-il pas pressé de vendre, la concurrence est-elle grande pour l'acquisition, le vendeur ne se considérera pas comme atteint par l'impôt en appréciant le prix obtenu dans ses rapports avec le revenu que l'immeuble lui procurait, et avec les conditions dans lesquelles il avait été acquis par lui-même ou par ses auteurs. Le rapport de l'offre et de la demande est-il déterminé par des circonstances inverses, l'impôt sera considéré comme atteignant le vendeur plutôt que l'acquéreur. Des circonstances d'une portée intermédiaire peuvent, au même point de vue, aboutir au partage de la charge. Lorsque la valeur vénale d'un immeuble n'a pas varié dans l'intervalle de deux ventes, celui qui revend sans que le prix soit

augmenté des frais payés de la première vente, restera certainement à découvert de ces frais à l'occasion de la revente. Quoi qu'il en soit, le vendeur, n'ayant pas à intervenir dans la perception, semble en général ne pas s'en préoccuper plus que si, à son exclusion, l'acquéreur seul en était réellement atteint, tandis que ce dernier ne s'en préoccupe pas autrement que pour se tracer en pleine liberté des limites au delà desquelles il renonce à l'immeuble et garde son argent pour un autre emploi.

En tenant les appréciations qui précèdent pour exactes, que faut-il dire de la comparaison qui a été faite au sein d'un conseil provincial dans les termes suivants : « Une acquisition à beaux deniers annonce chez l'acquéreur une » augmentation de fortune, et un droit proportionnel de ce chef se justifie pleinement. 1. L'impôt proportionnel sur les échanges de biens ruraux doit disparaître, parce qu'il est absurdement inique. L'échange ne témoigne chez l'échangiste qu'un changement de numéro au cadastre et le désir très-louable de bien faire, qu'il est aussi déraisonnable de soumettre au droit proportionnel que de faire subir le même sort à l'industriel qui déplace une machine dans son atelier. »

L'auteur de la comparaison était mieux inspiré. ce semble, lorsque, réfléchissant aux causes de la rareté relative des échanges, il signalait, en dehors de l'obligation de payer un impôt proportionnel, d'une part, la difficulté de s'entendre sur les conditions de l'échange, et, de l'autre, « l'attachement du propriétaire campagnard pour la terre qu'il cultive après les siens. » Déjà, dans l'instruction de 1851, un conseil communal avait fait remarquer que les échanges s'effectuent sans trop de difficultés lorsque les copermutants ont un intérêt égal à contracter, mais que le propriétaire seul intéressé à l'échange qu'il propose rencontre souvent des prétentions exorbitantes.

Nous avons dit qu'il n'était pas vérifié que les échanges d'immeubles fussent sérieusement entravés par les droits perçus au profit du Trésor ; il a paru intéressant de s'enquérir des faits qui seraient de nature à fournir quelque lumière au sujet de la double influence des droits d'enregistrement et de transcription, et de la nécessité de l'acte authentique pour cette dernière formalité. Les receveurs de l'enregistrement ont été chargés de relever, pour les années 1849 à 1854 et 1864 à 1866, tous les actes d'échange de propriétés non bâties, en distinguant les actes authentiques des actes sous signature privée. Les relevés où les contrats ont pris place dans l'ordre de l'enregistrement, ont été récapitulés par province et les éléments répartis en cinq tableaux qui, annexés au présent exposé, servent de base aux développements suivants.

La loi du 16 décembre 1851, qui a introduit la nécessité de la transcription et de l'authenticité pour les effets de l'acte à l'égard des tiers, a dû produire son influence l'année suivante. Or, dans les années 1849, 1850 et 1851, on a enregistré *en moyenne* 1,706 actes d'échange dont 855 étaient authentiques et 851 faits sous signature privée (tableau A). Dans les années 1852, 1853 et 1854, la moyenne est tombée à 1,476 actes dont 90 étaient dépourvus de l'authenticité (tableau B). Néanmoins, si la seconde période présente une différence en moins dans le nombre des actes, elle dépasse la période antérieure sous le rapport de l'importance des échanges. Au surplus, dans la prévision de la mise en vigueur de

la loi de 1851, il a pu être présenté à l'enregistrement des actes sous seing privé plus nombreux qu'à l'ordinaire, et si nous restreignons la comparaison aux années 1849 et 1854, non-seulement la différence de 250 actes disparaît, mais l'année 1854 l'emporte à la fois par le nombre des actes (1,527 en regard de 1,583) et par l'importance des immeubles échangés, dont les revenus présentent une augmentation de plus du quart sur le mouvement de 1849 (tableaux *C* et *D*).

Il semble permis de conclure de ces faits que la loi de 1851 n'a pas entravé la formation des contrats d'échange.

La proportion dans laquelle ces contrats se partageaient avant la loi entre l'acte sous seing privé et l'acte authentique, variait notablement d'une province à l'autre. Dans celles de Namur et de Luxembourg, qui ont toujours primé par le nombre des échanges, les actes sous seing privé étaient beaucoup plus nombreux que les actes authentiques, tandis que partout ailleurs, excepté dans les deux Flandres, l'acte authentique était prédominant dans de fortes proportions. Et bien, que voyons-nous dans le Luxembourg ? La période 1849-1851 comprend 1,277 actes sous seing privé et 402 actes authentiques ; dans la période 1852-1854, le nombre des premiers tombe à 141 et celui des seconds s'élève à 1,077. Il y a dans les totaux (1,679-1,218) une différence en moins de 461 actes pour la période qui a suivi la loi de 1851. Mais si nous écartons les mouvements qui précèdent et suivent immédiatement la mise en vigueur de la loi, nous trouvons pour la même province : en 1849, 548 actes dont 243 sont faits sous signature privée, et, en 1854, un nombre de 459 dont 68 actes ne sont pas authentiques. Passant de l'année 1854 à la période triennale de 1864-1866 (tableau *E*), nous constatons que pour le Luxembourg le nombre des deux catégories d'actes s'est maintenu à peu près au même chiffre : la moyenne de cette période est de 411 actes ; mais ce qui frappe l'attention, c'est que ce nombre comprend 154 actes sous signature privée, ce qui fait une augmentation de 123 p. % sur le nombre de l'année 1854. Pour la province de Namur, le nombre d'ailleurs insignifiant de 17 actes fourni par l'année 1854, est porté au double après le même intervalle, et ce qui est digne de remarque, c'est que dans les sept autres provinces les actes sous seing privé se sont maintenus entre les nombres 52 et 57. Le mouvement de retour vers l'emploi de l'acte sous seing privé dans les deux provinces où les contrats d'échange sont les plus nombreux peut s'expliquer, d'un côté, par la faible valeur des biens échangés, et, de l'autre, par une moindre préoccupation des inconvénients attachés à l'acte sous seing privé. Et en effet cet acte fait preuve complète entre les contractants et si, pour les plus importantes transactions en matière mobilière, on ne se préoccupe généralement pas de la dénégation de signature, cette préoccupation peut demeurer étrangère à des échanges d'immeubles qui ont peu d'importance. Il doit en être de même de l'éventualité d'un stellionat. Si, rassurés sous ce double rapport, les échangistes ont encore à songer aux obstacles qu'ils rencontreraient éventuellement pour hypothéquer ou vendre les immeubles échangés, soit isolément, soit avec d'autres biens, ils peuvent prendre en considération la ressource consistant à faire reconnaître, en cas de besoin, devant notaire, les signatures apposées sur l'acte dont la transcription serait ainsi requise et rendrait en tous cas le droit de

transcription exigible. A ce propos, il importe de remarquer que la loi du 16 décembre 1851, tout en appartenant à l'ordre des lois civiles, a virtuellement consacré un dégrèvement d'impôt en faveur des actes sous signature privée translatifs de droits immobiliers, actes dont, aux termes des lois du 5 janvier 1824 et du 1<sup>er</sup> mars 1841, la seule existence a donné ouverture au droit de transcription jusqu'au moment où la législation civile les a privés du bénéfice de cette formalité. Or, le droit de transcription est de fr. 1-25 par 100 francs du capital formé de vingt fois le revenu de l'une des parts, lorsque les revenus sont égaux; et si, comme cela a déjà été établi, les droits d'enregistrement et de transcription pour un échange de deux immeubles donnant chacun un revenu de 5 francs, n'imposent à chaque contractant qu'un prélèvement de fr. 1-92 sur le revenu d'une seule année, ce prélèvement se réduit à fr. 1-50 par l'exclusion du droit de transcription. — Pour ne rien négliger, tenons compte en outre pour chacune des deux parties d'un timbre de 45 centimes employé à chaque original d'acte sous seing privé.

Parmi les raisons qui ont fait conserver l'emploi de l'acte sous seing privé après 1851, la principale réside sans doute dans la faible valeur des immeubles échangés. Les 243 actes de cette catégorie enregistrés, en 1849, dans le Luxembourg, présentent, en moyenne, pour le moindre lot :

Un revenu de . . . . .	fr.	6 10
Une valeur vénale de . . . . .		203 »
Avec stipulation d'un retour de . . . . .		9 05

La moyenne pour les 566 actes sous seing privé enregistrés, la même année, dans le royaume, est

En revenu, de . . . . .	fr.	18 64
En valeur vénale, de . . . . .		621 »
En retour, de . . . . .		44 83

Dans le nombre de 462 actes sous seing privé fournis par le Luxembourg, pendant la période de 1864-1866, le bureau d'Houffalize figure pour 67 actes, dont chacun, à raison d'un revenu moyen de fr. 5-44, répondant à une valeur vénale de 181 francs pour le moindre lot, a subi un droit d'enregistrement de fr. 2-83, soit fr. 1-41 par contractant. Parmi les 67 perceptions :

7 sont inférieures à 1 franc; 23 varient de 1 à 2 francs; 15 de 2 à 3 francs, pour les deux parties.

D'après le résultat général du travail de statistique relatif à la période de 1864-1866, le mouvement des échanges de propriétés non bâties a porté chaque année :

Par 1,158 actes authentiques, sur 1,566 hectares d'une valeur locative de 126,161 francs, laquelle répond à une valeur vénale de 4,204,946 francs;

Par 222 actes sous seing privé, sur 161 hectares, d'un revenu de 4,125 francs, qui représente une valeur vénale de 137,486 francs.

Voici la moyenne de ces chiffres par acte :

Acte authentique :

Contenance . . . . .	<sup>h.</sup> <sup>A.</sup> <sup>c.</sup>
	4 17 96
Revenu . . . . . fr.	109 »
Valeur vénale . . . . .	3,631 »

Acte sous seing-privé :

Contenance . . . . .	<sup>h.</sup> <sup>A.</sup> <sup>c.</sup>
	0 72 52
Revenu . . . . .	49 »
Valeur vénale . . . . .	619 »

En présence d'un mouvement qui, en vingt ans, embrasse 27,600 contrats, 30,540 hectares, un revenu de 2,603,720 francs, une valeur vénale de 86,848,640 francs, il est difficile d'admettre, d'après l'ensemble des données qui ont été exposées, qu'un plus grand développement de l'échange d'immeubles puisse être obtenu d'un abaissement du tarif des droits d'enregistrement et de transcription.

Sans doute, si le mouvement signalé est important en lui-même, il est loin d'avoir cet aspect au point de vue de tout ce qui pourrait être réalisé; nous avons déjà dit que l'initiative des propriétaires a une grande tâche devant elle, et, sous ce rapport, une heureuse influence pourrait être exercée par les comices agricoles, par d'autres associations particulières et, en général, par les hommes publics ou privés dont la position, les lumières et l'expérience autorisent l'espoir de voir écouter leurs conseils dans les localités qu'ils habitent.

Les notaires qui exercent au milieu des populations rurales sont particulièrement bien placés pour mettre les intéressés en présence, les éclairer, concilier leurs prétentions, vaincre leurs préjugés ou leur apathie. Il serait beau de leur part de rivaliser pour recevoir le plus grand nombre de contrats d'échange et de se faciliter la tâche par la modération des honoraires.

C'est dans l'espoir que les efforts de tous se déploieront dans la voie qui vient d'être indiquée, que le Gouvernement propose, à côté des modifications qu'il a justifiées dans la première partie de cet exposé, d'opérer sur les droits d'enregistrement et de transcription une réduction dont voici la portée :

Nous avons vu que, pour être liquidé sans aggravation sur la valeur vénale substituée au capital formé de vingt fois le revenu de la moindre part, le droit d'enregistrement de fr. 2-60 p. % se réduit à . . . . . fr.	1 58
Dans la même proportion; le droit de transcription de fr. 1-25 p. % est ramené à . . . . . »	76
Total . . . . . fr.	<u>2 34</u>

D'après les art. 4 et 7 du projet de loi, les deux droits seraient réduits ensemble à . . . . . »	90
---	----

Ce qui constitue un dégrèvement de . . . . . fr.	<u>1 44</u>
--	-------------

Appliquons ce dégrèvement à un échange de deux hectares ayant chacun une valeur vénale de 6,000 francs.

Au taux de fr. 2-54 les droits s'élèvent à . . . . .	fr.	140 40
Aux taux de 90 centimes par 100 francs, ils sont de . . . . .		54 »
		86 40
Différence en moins . . . . .	fr.	86 40

La somme de 54 francs étant supportée par les deux contractants, la moitié, soit 27 francs, représente 15 p. % du revenu d'une année (180 francs), tandis que la somme de 140-40 représente 38 p. % du revenu. Pour de petites parcelles valant 200 francs, les droits réduits produisent fr. 4-80, soit fr. 0-90 pour chaque échangiste.

Les développements donnés à la question des échanges d'immeubles peuvent paraître minutieux et démesurés ; mais ce qui a déterminé à ne pas les restreindre, c'est l'état des opinions qui se sont croisées depuis dix-huit ans dans le champ des conjectures plus que sur le terrain des faits.

Les propositions du Gouvernement se résument dans les mesures suivantes :

Adoption de la valeur vénale pour l'assiette des droits sur les donations entre-vifs et les échanges d'immeubles ;

Dégrèvement qui, dans son application aux donations mobilières et immobilières entre-vifs en ligne directe, enregistrées dans la période de 1863-1865, se traduit par une diminution de 210,400 francs dans le produit moyen de 402,100 francs ;

Dégrèvement qui, dans son application aux échanges d'immeubles enregistrés pendant la même période, se traduit par une diminution de 50,280 francs sur le produit moyen de 100,980 francs ;

Aggravation de la base imposable pour les donations entre-vifs en ligne collatérale et entre personnes non parentes, aggravation à raison de laquelle le produit moyen de 194,100 francs obtenu dans la période déjà indiquée serait augmenté de 125,900 francs, les quotités de l'impôt restant les mêmes ;

Assimilation des donations entre l'adoptant et l'adopté et ses descendants, aux donations en ligne collatérale.

L'art. 2 du projet de loi n'a pas besoin d'explication ; il est la conséquence nécessaire de la substitution de la valeur vénale au capital formé de vingt fois le revenu. A propos de la faculté pour l'administration de requérir l'expertise, le Gouvernement tient à rappeler que l'exercice de cette faculté est entouré de beaucoup de circonspection et de tempéraments ; l'esprit de modération, que l'administration s'impose comme un impératif devoir, est d'ailleurs d'autant plus nécessaire que l'impartialité et la bonne entente des experts sont exposées à plus d'un écueil. Ce mode de preuve se recommande plus particulièrement par ses effets préventifs, et la surveillance est dirigée dans ce sens plutôt qu'en vue du résultat pécuniaire attaché directement à chaque répression. Enfin, l'avantage pour les contractants de pouvoir se mettre à l'abri des poursuites de cette nature est réalisé par l'art. 3 du projet en faveur des donations entre-vifs en ligne directe.

*Le Ministre des Finances,*

FRÈRE-ORBAN.

**PROJET DE LOI.****Léopold II,****ROI DES BELGES,***À tous présents et à venir, salus.*

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.**

Le droit d'enregistrement est assis sur la valeur vénale des immeubles transmis par contrat d'échange et par donation entre-vifs.

L'usufruit transmis par donation est estimé à la moitié de la valeur entière.

**ART. 2.**

Les donations entre-vifs et les contrats d'échange sont soumis aux dispositions qui règlent l'expertise des immeubles transmis à titre onéreux.

**ART. 3.**

L'art. 3 de la loi du 17 décembre 1851 est applicable aux donations en ligne directe.

**ART. 4.**

Le droit pour les échanges d'immeubles est réduit à 60 centimes par 100 francs sur le moindre lot, et maintenu au taux fixé pour les ventes sur le retour ou la plus value.

**ART. 5.**

Le droit pour les donations entre-vifs en ligne directe est réduit :

A 50 centimes par 100 francs sur les biens meubles transmis par contrat de mariage aux futurs;

A 60 centimes par 100 francs sur les mêmes biens transmis autrement;

A 1 franc 50 centimes par 100 francs sur les immeubles.

**ART. 6.**

Sont affranchies du droit de transcription les donations entre-vifs de biens immeubles en ligne directe.

**ART. 7.**

Le même droit est réduit, pour les échanges d'immeubles, à 50 centimes par 100 francs sur le moindre lot.

Il est fixé à 1 franc 25 centimes par 100 francs sur le retour ou la plus value.

**ART. 8.**

Les donations entre-vifs entre l'adoptant et l'adopté et ses descendants, sont soumises aux mêmes droits que les donations entre collatéraux.

Donné à Bruxelles, le 22 avril 1868.

**LÉOPOLD.**

Par le Roi :

*Le Ministre des Finances,*

**FRÈRE-ORBAN.**

---

# ANNEXES.

## TABLEAU A.

Tableau indiquant la moyenne des échanges de propriétés non-

PROVINCES.	ACTES NOTARIÉS.			
	NOMBRE.	Revenus des deux lots, non compris l'excédant de l'un des revenus sur l'autre.	Valeur vénale représentée par les revenus au taux de 3 p %.	Valeurs sur lesquelles le droit a été perçu au taux fixé pour les ventes
Anvers . . . . .	15	1,429 »	47,629 »	3,782 »
Brabant. . . . .	115	10,855 »	561,797 »	25,482 »
Flandre occidentale . . . . .	28	6,525 »	210,812 »	16,677 »
— orientale . . . . .	47	4,796 »	159,851 »	8,297 »
Hainaut. . . . .	121	12,047 »	401,527 »	27,886 »
Liège . . . . .	179	15,622 »	454,021 »	51,045 »
Limbourg . . . . .	84	4,291 »	143,019 »	10,890 »
Luxembourg . . . . .	154	4,350 »	144,985 »	16,995 »
Namur . . . . .	132	8,899 »	296,604 »	14,405 »
MOYENNE ANNUELLE. . . . .	855	66,614 »	2,220,245 »	155,455 »

*bâties, dont les actes ont été enregistrés en 1849, 1850 et 1851.*

ACTES SOUS SEING-PRIVÉ.				ACTES NOTARIÉS ET SOUS SEING-PRIVÉ.			
NOMBRE.	Revenus des deux lots, non compris l'excédant de l'un des revenus sur l'autre.	Valeur vénale représentée par les revenus au taux de 3 p. %.	Valeurs sur lesquelles le droit a été perçu ou taux fixé pour les ventes	NOMBRE.	Revenus des deux lots, non compris l'excédant de l'un des revenus sur l'autre.	Valeur vénale représentée par les revenus au taux de 3 p. %.	Valeurs sur lesquelles le droit a été perçu au taux fixé pour les ventes
11	286 »	9,552 »	620 »	26	1,715 »	57,161 »	4,402 »
21	1,765 »	58,761 »	2,788 »	156	12,618 »	420,558 »	26,270 »
56	2,665 »	88,824 »	1,066 »	64	8,990 »	299,656 »	17,745 »
62	5,514 »	185,782 »	7,528 »	109	10,510 »	545,655 »	15,825 »
26	2,567 »	85,558 »	4,796 »	147	14,614 »	487,085 »	52,682 »
59	2,415 »	80,425 »	5,705 »	258	16,055 »	534,446 »	54,748 »
28	1,416 »	47,195 »	1,115 »	112	5,707 »	190,214 »	12,005 »
426	5,615 »	187,148 »	5,918 »	560	9,965 »	552,155 »	20,911 »
182	6,100 »	205,515 »	8,567 »	514	14,999 »	499,917 »	22,770 »
851	28,559 »	944,558 »	55,901 »	1,706	94,955 »	5,164,785 »	187,554 »

**TABLEAU B.**

*Tableau indiquant la moyenne des échanges de propriétés non-*

PROVINCES.	ACTES NOTARIÉS.			
	NOMBRE.	Revenus des deux lots, non compris l'excédant de l'un des revenus sur l'autre.	Valeur vénale représentée par les revenus au taux de 3 p. %.	Valeurs sur lesquelles le droit a été perçu au taux fixé pour les ventes.
Anvers . . . . .	54	4,212 »	140,586 »	10,140 »
Brabant. . . . .	129	16,202 »	540,015 »	27,707 »
Flandre occidentale . . . . .	51	5,487 »	182,882 »	14,158 »
— orientale . . . . .	100	11,077 »	369,196 »	18,948 »
Hainaut. . . . .	157	17,005 »	566,710 »	55,665 »
Liège . . . . .	205	15,429 »	514,249 »	55,160 »
Limbourg . . . . .	117	7,041 »	254,677 »	15,206 »
Luxembourg . . . . .	559	8,759 »	291,271 »	17,260 »
Namur . . . . .	254	15,822 »	527,547 »	29,050 »
MOYENNE ANNUELLE. . . . .	1,586	101,012 »	5,366,751 »	259,272 »

bâties, d'après les actes enregistrés en 1852, 1853 et 1854.

ACTES SOUS SEING-PRIVÉ.				ACTES NOTARIÉS ET SOUS SEING-PRIVÉ.			
NOMBRE.	Revenus des deux lots, non compris l'excédant de l'un des revenus sur l'autre.	Valeur vénale représentée par les revenus au taux de 3 p. %.	Valeurs sur lesquelles le droit a été perçu au taux fixé pour les ventes.	NOMBRE.	Revenus des deux lots, non compris l'excédant de l'un des revenus sur l'autre.	Valeur vénale représentée par les revenus au taux de 3 p. %.	Valeurs sur lesquelles le droit a été perçu au taux fixé pour les ventes.
2	41 »	367 »	95 »	56	4,225 »	140,755 »	10,255 »
5	288 »	9,599 »	886 »	154	16,490 »	549,612 »	28,595 »
5	144 »	4,800 »	1,066 »	54	5,651 »	187,682 »	15,224 »
3	54 »	1,155 »	46 »	105	11,111 »	570,529 »	18,994 »
7	459 »	14,652 »	80 »	144	17,442 »	581,542 »	55,745 »
7	185 »	6,099 »	»	212	15,612 »	520,548 »	55,160 »
2	75 »	2,500 »	»	119	7,116 »	257,177 »	15,206 »
47	1,444 »	48,129 »	1,546 »	406	10,185 »	359,400 »	18,606 »
14	510 »	10,352 »	86 »	268	16,152 »	557,679 »	29,116 »
90	2,928 »	97,591 »	5,603 »	1,476	103,940 »	5,464,522 »	242,875 »

TABLEAU C.

*Tableau indiquant les échanges de pro-*

PROVINCES.	ACTES NOTARIÉS.			
	NOMBRE.	Revenus des deux lots, non compris l'excédant de l'un des revenus sur l'autre	Valeur vénale représentée par les revenus au taux de 3 p. o/o.	Valeurs sur lesquelles le droit a été perçu au taux fixé pour les ventes.
Anvers . . . . .	41	4,962 "	65,592 "	706 "
Brabant. . . . .	122	41,650 "	588,294 "	26,200 "
Flandre occidentale . . . . .	18	3,298 "	409,922 "	4,220 "
— orientale . . . . .	47	3,906 "	430,186 "	8,550 "
Hainaut. . . . .	117	41,906 "	396,826 "	55,940 "
Liège . . . . .	178	42,072 "	402,558 "	57,174 "
Limbourg . . . . .	88	3,870 "	428,986 "	8,850 "
Luxembourg . . . . .	105	3,512 "	410,588 "	11,900 "
Namur . . . . .	151	9,492 "	516,568 "	12,560 "
<b>TOTAUX.</b> . . . . .	<b>817</b>	<b>61,468 "</b>	<b>2,048,720 "</b>	<b>143,660 "</b>

*priété non-bâties, enregistrés en 1849.*

ACTES SOUS SEING-PRIVÉ.				ACTES NOTARIÉS ET SOUS SEING-PRIVÉ.			
NOMBRE	Revenus des deux lots, non compris l'excédant de l'un des revenus sur l'autre.	Valeur vénale représentée par les revenus au taux de 3 p %.	Values sur lesquelles le droit a été perçu au taux fixé pour les ventes.	NOMBRE.	Revenus des deux lots, non compris l'excédant de l'un des revenus sur l'autre.	Valeur vénale représentée par les revenus au taux de 3 p %.	Values sur lesquelles le droit a été perçu au taux fixé pour les ventes.
11	458 »	15,264 »	120 »	22	2,420 »	80,656 »	826 »
21	1,262 »	42,062 »	3,180 »	143	12,912 »	430,536 »	20,580 »
28	1,918 »	63,926 »	280 »	46	5,216 »	175,848 »	4,500 »
69	5,748 »	191,580 »	9,929 »	116	9,654 »	321,766 »	18,250 »
18	952 »	31,750 »	1,240 »	155	12,858 »	428,556 »	53,180 »
41	2,004 »	66,792 »	2,652 »	219	14,076 »	469,150 »	59,826 »
55	1,722 »	57,394 »	1,200 »	125	5,592 »	186,580 »	10,050 »
245	2,968 »	98,922 »	2,200 »	548	6,280 »	209,510 »	14,100 »
100	4,070 »	135,652 »	4,580 »	251	15,562 »	452,020 »	16,940 »
566	21,102 »	703,522 »	28,372 »	1,585	82,570 »	2,752,042 »	169,052 »

TABEAU D.

*Tableau indiquant les échanges de pro-*

PROVINCES.	ACTES NOTARIÉS.			
	NOMBRE.	Revenus des deux lots, non compris l'excédant de l'un des revenus sur l'autre.	Valeur vénale représentée par les revenus au taux de 3 p. %.	Valeurs sur lesquelles le droit a été perçu au taux fixé pour les ventes.
Anvers . . . . .	51	2,656 »	88,524 »	9,412 »
Brabant. . . . .	145	21,210 »	706,928 »	42,126 »
Flandre occidentale . . . . .	50	5,768 »	125,586 »	7,200 »
— orientale . . . . .	98	9,292 »	309,702 »	19,401 »
Hainaut. . . . .	152	22,272 »	742,524 »	68,520 »
Liège . . . . .	195	11,940 »	597,960 »	16,550 »
Limbourg . . . . .	120	5,470 »	182,514 »	15,460 »
Luxembourg . . . . .	571	8,860 »	295,502 »	15,200 »
Namur . . . . .	270	19,056 »	635,156 »	42,590 »
<b>TOTAUX.</b> . . . . .	<b>1,410</b>	<b>104,524 »</b>	<b>3,483,776 »</b>	<b>254,259 »</b>

*priétés non-bâties, enregistrés en 1854.*

ACTES SOUS SEING-PRIVÉ.				ACTES NOTARIÉS ET SOUS SEING-PRIVÉ.			
NOMBRE.	Revenus des deux lots, non compris l'excédant de l'un des revenus sur l'autre.	Valeur vénale représentée par les revenus au taux de 3 p. %.	Valeurs sur lesquelles le droit a été perçu au taux fixé pour les ventes.	NOMBRE.	Revenus des deux lots, non compris l'excédant de l'un des revenus sur l'autre.	Valeur vénale représentée par les revenus au taux de 3 p. %.	Valeurs sur lesquelles le droit a été perçu au taux fixé pour les ventes.
4	30 »	998 »	260 »	33	2,686 »	89,522 »	9,672 »
4	346 »	11,532 »	1,700 »	147	21,556 »	718,460 »	45,826 »
5	526 »	10,864 »	240 »	55	4,094 »	136,450 »	7,440 »
6	68 »	2,266 »	140 »	104	9,560 »	311,968 »	19,541 »
5	178 »	5,952 »	»	157	22,450 »	748,256 »	68,520 »
5	134 »	4,466 »	»	200	12,074 »	402,426 »	16,550 »
5	118 »	3,952 »	»	123	5,588 »	186,246 »	15,460 »
68	5,576 »	119,188 »	5,760 »	459	12,436 »	414,490 »	16,960 »
17	212 »	7,064 »	120 »	287	19,268 »	642,200 »	42,510 »
117	4,988 »	166,242 »	6,220 »	1,527	109,512 »	3,650,018 »	240,459 »

TABLEAU E.

*Tableau indiquant la moyenne des échanges de propriétés non-*

PROVINCES.	ACTES NOTARIÉS.				
	Nombre.	Contenance des DEUX LOTS.	REVENUS des deux lots, non compris l'excédant de l'un des reve- nus sur l'autre.	VALEUR véale représentée par les revenus au taux de 3 p. o/o.	VALEURS sur lesquelles le droit a été perçu ou taux fixé pour les ventes.
Anvers . . . . .	37	48 92 40	3,018 »	400,500 »	13,428 »
Brabant . . . . .	423	450 96 80	22,147 »	738,460 »	34,873 »
Flandre occidentale . . . . .	66	73 78 40	8,789 »	292,937 »	14,282 »
— orientale . . . . .	401	93 83 47	13,455 »	448,455 »	30,816 »
Hainaut . . . . .	438	483 68 78	21,910 »	730,260 »	43,164 »
Liège . . . . .	186	494 16 08	22,066 »	735,460 »	52,059 »
Limbourg . . . . .	83	74 18 98	5,362 »	178,716 »	7,894 »
Luxembourg . . . . .	257	295 95 28	7,404 »	246,775 »	40,813 »
Namur . . . . .	467	251 43 65	22,010 »	733,593 »	9,315 »
MOYENNE ANNUELLE . . . . .	1,158	1,366 60 84	126,161 »	4,204,946 »	217,744 »

bâties, dont les actes ont été enregistrés en 1864, 1865 et 1866.

ACTES SOUS SEING-PRIVÉ.					ACTES NOTARIÉS ET SOUS SEING-PRIVÉ.				
Nombre.	Contenance des DEUX LOTS.	REVENUS des deux lots, non compris l'excédant de l'un des reve- nus sur l'autre.	VALEUR vénale représentée par les revenus au taux de 3 p. o/o.	VALEURS sur lesquelles le droit a été perçu au taux fixé pour les ventes.	Nombre.	Contenance des DEUX LOTS.	REVENUS des deux lots, non compris l'excédant de l'un des reve- nus sur l'autre.	VALEUR vénale représentée par les revenus au taux de 3 p. o/o.	VALEURS sur lesquelles le droit a été perçu au taux fixé pour les ventes.
7	2 68 23	65 »	2,166	65 »	44	51 60 63	3,083 »	402,756 »	43,493 »
2	» 57 23	39 »	1,209 »	20 »	125	451 54 03	22,486 »	739,459 »	31,893 »
3	» 70 53	402 »	3,399 »	84 »	69	74 48 93	8,891 »	296,336 »	44,366 »
6	» 95 98	156 »	5,499 »	132 »	107	94 49 45	13,614 »	453,654 »	30,948 »
2	» 96 88	142 »	4,732 »	102 »	140	184 65 66	22,052 »	731,992 »	43,266 »
6	3 24 72	206 »	6,865 »	158 »	192	497 40 80	22,272 »	742,325 »	52,817 »
11	9 39 40	405 »	13,498 »	30 »	94	83 55 08	5,767 »	492,244 »	7,924 »
154	426 43 63	2,230 »	74,331 »	840 »	411	422 38 91	9,634 »	321,406 »	41,623 »
31	46 52 40	780 »	25,997 »	469 »	198	267 95 75	22,790 »	759,590 »	9,984 »
222	461 48 40	4,125 »	137,486 »	4,570 »	4,380	4,528 09 24	130,286 »	4,342,432 »	219,314 »