

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 16 JANVIER 1900.

Proposition de loi modifiant la loi du ¹⁷~~22~~ décembre 1851 sur les successions.

DÉVELOPPEMENTS.

MESSIEURS.

Cette proposition est puisée presque tout entière dans la proposition de loi déposée le 8 janvier 1893, ayant pour objet *des modifications à apporter au mode de perception et au tarif des droits de succession et de mutation*, et dont M. Magnette a présenté les développements. La proposition ci-après, qui ne touche qu'au mode de perception des droits actuels, laisse donc subsister la proposition originale du 8 janvier 1893. Elle a sa raison d'être dans la nécessité de créer des ressources immédiates, durables et surtout dans des conditions financières et économiques normales, pour assurer la participation de l'État non seulement à l'institution et au service des pensions ouvrières mais aux mesures transitoires qu'il est à la fois indispensable et urgent de prendre.

L'organisation des pensions ouvrières, embrassant l'invalidité prématurée et la vieillesse, présente, en effet, deux aspects essentiels : d'une part, le service applicable à la partie de la population ouvrière, de beaucoup la plus considérable, qui, livrée actuellement au travail, peut être utilement encore affiliée soit à la Caisse de retraite, soit à des institutions d'assurance ; d'autre part, les mesures transitoires qui devront être nécessairement prises en faveur de tous ceux qui sont, dès à présent, frappés d'invalidité prématurée ou qui ont atteint l'âge de la retraite. A ne considérer que celles-ci, elles auront ce caractère d'exiger des sacrifices dont le chiffre pourra être considérable pour les premières années, mais décroîtra d'année en année, pour disparaître au bout de trente à trente-cinq ans ; c'est ce qui inspire la recherche de ressources régulières pouvant représenter l'annuité moyenne propre à éteindre en trente ou trente-cinq ans une charge présentant

d'année en année d'assez grandes inégalités de distribution. Les moyens proposés ici y satisferont en partie seulement.

D'un autre côté, la participation de l'État aux charges des pensions ouvrières doit présenter des caractères économiques et financiers rigoureusement définis. Il ne faut pas qu'elles se répercutent sur le coût de production, à peine de placer l'industrie et l'agriculture nationales dans des conditions de lutte moins favorables sur le marché du monde, et de faire naître une opposition redoutable à cette impérieuse réforme ; il ne faut pas qu'elles retombent sur le salaire nécessaire des ouvriers, à peine d'être insupportable pour eux et de n'être qu'une déception cruelle ; elles doivent, dans leur répartition présenter le plus haut degré de justice possible, afin que la population puisse accueillir la réforme sociale et la réforme financière comme des œuvres réparatrices et marquées par là même du sceau de la stabilité.

Il est peu d'éléments de solution qui, à ces divers points de vue, s'offrent plus favorablement au législateur que les droits de succession révisés dans leur mode de perception.

Les droits de succession en ligne collatérale et entre personnes non parentes, non seulement ne se heurtent pas à certaines objections que font naître les droits de succession en ligne directe, mais ils présentent encore avec ceux-ci, d'ailleurs, cette particularité, si importante ici, d'être supportés définitivement par ceux qu'ils atteignent directement sans qu'aucune répercussion en soit possible.

L'impôt général sur le revenu seul leur est, à cet égard, assimilable et de nombreux théoriciens de l'impôt ont compris les droits de succession dans les impôts directs. L'assimilation, à ce point de vue, est légitime, même en adoptant la plus étroite définition de l'impôt direct impliquant la non répercussion. Ni le salaire, ni le coût de production national ne peuvent être atteints par ces impôts. D'autre part, la justice la plus rigoureuse commande d'opérer la revision des droits de succession en ligne collatérale. Le mode actuel de perception perpétue des abus et des injustices de répartition qui s'aggravent avec l'évolution économique elle-même. C'est qu'en effet la fortune mobilière, facile à dissimuler échappe en une large mesure à l'impôt et, l'évolution économique de toutes les nations industrielles étant caractérisée par l'accroissement de la richesse mobilière à la fois absolu et relatif à la fortune immobilière, il est clair que l'importance des soustractions faites au Trésor public et la grandeur des injustices de répartition appellent de plus en plus énergiquement l'intervention du législateur.

L'arrêté du Gouvernement provisoire du 17 novembre 1850, abrogeant le serment imposé par la loi du 27 décembre 1847 et faisant remise de toutes les amendes encourues pour défaut de prestation de serment, marque la séparation de deux régimes distincts dans la perception des droits et permet d'en comparer les effets.

En 1848, dans son exposé des motifs du projet qui devint la loi du 17 décembre 1851, M. Frère ne craint pas de dire, en effet, que cet arrêté à « enlevé au Trésor la seule garantie efficace de la sincérité des déclarations

en ce qui concerne le mobilier. » Le même document reproduit un état comparatif suggestif :

« En réunissant les valeurs déclarées dans tous les bureaux de chefs-lieux, l'on trouve pour 1829 (période antérieure à l'abrogation du serment)

les immeubles estimés à	21,528,000
les meubles à	20,868,000

et pour 1840 (période postérieure à l'abrogation)

les immeubles estimés à	23,436,000
les meubles à	14,130,000 »

Il suffit de comparer ces chiffres pour se convaincre que l'écart creusé par la dissimulation ou par la sous-évaluation des meubles est considérable : en 1829, les valeurs mobilières représentaient 49 p. c. du montant des valeurs déclarées ; en 1840, elles représentent moins de 36 p. c.

La dissimulation des valeurs mobilières pouvait donc s'exprimer en 1840 par 75 p. c. des valeurs mobilières effectivement déclarées. En supposant que le rapport réel des fortunes mobilières et immobilières fût encore le même qu'en 1829, au lieu de 14,130,000 francs, c'est 24,692,320 francs qu'on eût dû déclarer. La différence, part de la fraude, était de 10 millions 542,320 francs.

En 1881, l'Administration, d'après d'autres méthodes, aboutit à des résultats plus graves encore peut-être.

La comparaison des successions soumises à l'inventaire avec celles qui se liquidèrent sans inventaires donna les résultats suivants :

	APRÈS INVENTAIRE	SANS INVENTAIRE	TOTAL
NOMBRE DE DÉCLARATIONS	828	6,606	7,434
Immeubles en Belgique	frs. 21,230,740	96,532,810	117,763,550
— à l'étranger.	470,500	1,044,440	1,514,940
Rentes et créances hypothécaires.	4,756,100	12,458,76	17,214,860
Titres nominatifs.	1,524,410	2,656,410	4,180,820
Titres au porteur.	9,678,630	11,786,330	21,464,960
Autres valeurs mobilières	8,202,570	20,951,880	29,154,450
	45,862,950	145,430,330	191,293,280

Si l'on admet par hypothèse, avec l'Administration des Finances, que les valeurs susceptibles d'être dissimulées (les titres au porteur et les autres valeurs mobilières) aient le même rapport proportionnel aux valeurs immobilières et aux autres valeurs mobilières nominatives, dans les successions avec inventaires et les successions sans inventaires, on aboutit au résultat suivant :

- Pour 27,981,750 francs de valeurs immobilières et créances hypothécaires,

il y a dans les successions inventoriées 17,881,200 francs de valeurs mobilières dissimulables.

Pour 112,881,200 francs de valeurs immobilières, dans les successions non inventoriées, il y a 52,758,215 francs de valeurs mobilières déclarées ; il devrait, à proportion égale, y en avoir pour 72,013,000 francs. La part de la dissimulation est de 59,275,000 francs. Tel est le résultat du calcul de l'Administration.

En 1881, si l'on se base sur les déclarations, l'ensemble de la fortune mobilière représenterait 57.5 p. c. de l'ensemble, la fortune immobilière représenterait 62.5 p. c. Et si l'on redresse les erreurs d'après la méthode indiquée, on en revient, à peu de chose près, au rapport de 1829, 48.5 p. c. pour les meubles et 51.5 p. c. pour les immeubles ; la fraude en 1881 représenterait 20.5 p. c. du montant des valeurs *déclarées* effectivement.

Cependant, il est impossible que les valeurs mobilières ne prennent pas aujourd'hui une place plus considérable dans les déclarations successorales.

En 1839, Briavoinne, dans son livre sur l'*Industrie en Belgique*, volume II, pages 225 et suivantes, évalue de 550 à 575 millions le capital des sociétés par actions en Belgique, en y comprenant les banques, les institutions de crédit, d'assurance, à côté des sociétés industrielles.

En 1879, bien près du moment où les calculs qui précèdent étaient établis, la fortune mobilière en Belgique était portée par le *Moniteur des intérêts matériels* à 4,987,942,500 francs, en y comprenant tous les fonds publics. Au 1^{er} janvier 1899, il évalue cette fortune à 8,087,328,568 francs ; les fonds publics y sont compris pour 3,640,086,589 francs ; il reste pour 4 milliards 447 millions de valeurs financières et industrielles. Il en faut évidemment déduire les valeurs placées au dehors, comme il y faudrait comprendre le portefeuille étranger. Si grandes que soient les causes d'erreurs, l'augmentation de 1839 à 1899 est énorme.

Il est impossible d'évaluer avec précision l'accroissement du rendement des droits de succession après l'application des mesures proposées. En effet, il faut tenir compte non seulement de leur efficacité, mais des variations historiques que présente la proportion des valeurs mobilières dans l'ensemble des successions.

Les droits de succession se sont de 1891 à 1893 élevés en moyenne à 18 millions de francs. Supposez la proportion des valeurs mobilières constante de 1881 à 1893, l'efficacité de l'inventaire se traduirait par une augmentation d'impôts de 3,600,000 francs au moins par an. L'influence du serment y ajouterait-elle l'accroissement relatif observé de 1829 à 1840, ou plus de 20 p. c. de l'ensemble des valeurs, alors c'est 7,200,000 francs que l'impôt eût produit en plus de 1890 à 1893.

Mais de tels calculs sont évidemment incertains et téméraires.

Ce que l'on peut dire, c'est que l'augmentation serait importante, présentant un minimum de trois à quatre millions de francs.

Les articles de la proposition de loi, déjà largement justifiés dans les développements de M. Magnette, n'exigeront plus ici qu'un court commentaire.

Scellés et inventaire. — Les objections dirigées contre cette partie de la proposition que domine le remarquable discours de M. Nyssens en 1892, ont été examinées et discutées avec beaucoup de soin et de talent par M. G. Van den Bossche, dans une substantielle étude : *L'impôt sur les successions en Angleterre, en France et en Belgique*, étude de législation financière comparée (Louvain, 1900, page 110 et suivantes). Il combat successivement les objections tirées de l'inutilité de la mesure, des troubles qu'elle jette dans les familles, de l'insuffisance des garanties qui leur sont données.

M. Galopin, professeur à l'Université de Liège, cité par cet auteur, soutient que la mesure est inutile s'il y a conflit d'intérêts entre les divers héritiers; illusoire s'il y a entente entre eux contre le fisc. M. Van den Bossche a justement remarqué que le même raisonnement pouvait se faire à l'égard de tout créancier de la succession. Mais la statistique vient renforcer l'argumentation théorique. En effet, il résulte des chiffres ci-dessus que, en 1881, les successions soumises à l'inventaire présentaient des valeurs susceptibles d'être dissimulées à concurrence de 40 p. c. de l'ensemble des déclarations, alors que les successions non inventoriées n'en présentaient que 19.8 p. c. Dès lors, l'efficacité fiscale de l'inventaire est mathématiquement justifiée par cette élévation du simple au double de la proportion des titres au porteur. Ce qui rend décisif l'argument statistique, c'est que les personnes incapables, protégées *en droit* par la loi, acquittent tout l'impôt, alors que les capables, protégées *en fait* contre la loi, n'en acquittent qu'une partie, quand elles l'acquittent.

La réponse péremptoire à l'accusation de troubler les familles est dans ces mots prononcés dès 1892 par M. Nyssens (*Annales parlementaires*, 7 décembre 1892, p. 209) : « Je n'ai proposé aucune mesure nouvelle qui fût si loin de nos mœurs. J'ai indiqué comme susceptibles d'être introduites ici, des mesures bien simples, peu dangereuses, que nous voyons pratiquées dans les successions où il y a des mineurs, des êtres faibles, objets de la protection du législateur. Les majeurs s'en trouveraient-ils donc si mal? » On ne peut rien répondre de décisif. Est-ce que les douleurs intimes ne sont pas aussi respectables et ne peuvent être également respectées dans les deux cas?

A l'égard des garanties contre l'indiscrétion et l'abus, M. Van den Bossche d'accord avec M. Nyssens, veut confier exclusivement au juge de paix l'apposition des scellés.

La législation comparée nous fournit des exemples d'une procédure fiscale identique à celle qui est proposée. Telle la législation du canton de Vaud, et il n'y a nulle apparence que le repos des familles y soit troublé.

Obligations des dépositaires. — Le rapport de M. Doumer sur le régime fiscal des successions (10 novembre 1894) renferme une disposition analogue avec ce commentaire : « cette disposition empruntée au projet de MM. Burdeau et Poincaré, a été insérée dans tous les projets de loi sur les droits de mutation présentés par le Gouvernement depuis 1888 ». Son efficacité est justifiée par l'exemple de l'Angleterre.

Le serment. — On n'a pas assez remarqué que, bien que l'abolition du serment, en 1830, ait été réclamé par l'opinion, les hommes d'État ne tardèrent pas à le regretter. Dès le 8 décembre 1843, M. Osy n'hésitait pas à dire : « Aujourd'hui qu'une partie des fortunes est composée de fonds publics au porteur, ceux-ci ne figurent presque jamais dans les inventaires et ne paient pas de droits de succession ; il faut cependant trouver un moyen de les atteindre, et je n'en connais pas d'autre que le serment, qu'on a, d'après moi, aboli beaucoup trop légèrement au commencement de la Révolution. »

Le serment est un appel solennel à la conscience; loin de l'abaisser, il l'élève ; il est impossible de méconnaître cette portée morale du serment.

L'une des causes, la plus vive d'après des hommes d'État célèbres de 1851, de l'irritation contre l'obligation du serment, c'est qu'il n'était pas *décisoire*. Après avoir fait appel à la conscience, on retournait contre son témoignage les armes outrageantes de la fiscalité. Tel ne peut être et tel n'est pas le caractère que le serment doit avoir. Il faut que le serment soit décisive, et la conscience, à laquelle on fait appel, souveraine.

On a adopté ici le texte du projet de 1848. On pouvait, sans atteindre l'essence de la proposition y substituer la disposition proposée par Frère-Orban en 1851 : « Le serment pourra être déféré aux parties déclarantes dans les termes suivants : qu'elles croient en sincérité de conscience que tous les biens de la succession ; autres que les immeubles et les créances spécifiés ont été compris dans leur déclaration : qu'elles n'ont déclaré aucune dette qui, à ce titre, ne soit à la charge de la succession, et qu'elles ont porté à leur véritable valeur les possessions en pays étrangers et les biens meubles dont l'évaluation, laissée aux parties déclarantes est inattaquable par la voie de l'expertise. » Pour la prestation Frère proposait les formalités suivantes : « A cet effet, les parties sont sommées de se présenter, dans un délai qui sera de 20 jours au moins, devant le tribunal de première instance de leur domicile. Le serment sera décisive : la rectification qui serait ultérieurement apportée à la déclaration, relativement aux objets compris dans la formule du serment, ne donnera lieu à aucune poursuite. A défaut d'avoir prêté serment dans le délai fixé, chacune des parties déclarantes sera passible d'une amende de 50 francs pour chaque semaine de retard. »

Il ne faut pas oublier que si le rétablissement du serment dans ces termes a été rejeté en 1851, ce fut seulement par 59 voix contre 39.

Il faut savoir examiner de sang-froid cette question du serment. Quand on dit que c'est un impôt sur la conscience, on va au delà de ce qu'il faut établir. En effet, le serment ne fera que déterminer à des déclarations exactes une partie de ceux qui font encore des déclarations mensongères ; mais, dès à présent, ceux qui considèrent que frauder l'État est un acte immoral et injuste n'attendent pas l'obligation du serment et font des déclarations exactes. Il suit de là que l'argument contre le serment atteint la déclaration même : pour être logique, il faut détruire toute l'économie des lois du 27 décembre 1817 et du 22 décembre 1851, qui reposent sur la déclaration obligatoire ; car elles font payer l'impôt sur la conscience à tous les

déclarants sincères. Déjà sous la loi actuelle, suivant un mot de Verhaegen, la probité est chargée et la mauvaise foi déchargée.

Quel peut être l'effet du serment décisoire? De réduire la charge relative que les honnêtes gens supportent *déjà* injustement. Nous avons la mesure approximative de ce fardeau. Pour l'établir, il suffit de comparer les résultats financiers de la perception de l'impôt avant 1850 et immédiatement après. Le seul élément différentiel c'était l'abrogation du serment. On a vu plus haut que si les proportions des meubles étaient restées en 1840 les mêmes qu'en 1829, il eût fallu majorer de 10,000,000 francs les déclarations, ce qui représentait 23 p. c. des déclarations effectives et donnait la mesure de l'efficacité du serment.

Le serment, dès lors, restreint le champ de la fraude, élargit les garanties de la justice et diminue le sacrifice de la bonne foi.

Les contribuables seraient comme divisés en trois groupes : ceux qui ne font ni fausse déclaration ni faux serment ; ceux qui font plus facilement une fausse déclaration qu'un faux serment ; ceux qui font l'un et l'autre. Les progrès des mœurs et de l'opinion réduiront le nombre de ceux-ci. La loi qui détermine le premier groupe à se livrer aux atteintes du fisc ne peut assurer l'impunité ou la quiétude lucrative de la conscience aux deux autres groupes.

Ce n'est pas faire appel légèrement à un mode de preuve comme le serment qu'y faire appel pour empêcher l'injustice et empêcher le maintien de la propagation de la fraude. Loin que le serment introduise, comme le pensait Dedecker, une plus grande inégalité fiscale, il est clair qu'il diminue l'inégalité actuelle de toutes les conquêtes qu'il fait sur les consciences ; et s'il est vrai de dire, avec le Gouvernement provisoire qui l'a aboli en 1850, que le serment place les citoyens entre leur intérêt et leur conscience, il est certain aussi qu'il fait triompher un grand nombre de consciences sur l'intérêt. La balance est favorable à la justice et à la morale et l'argument le plus décisif est, ici encore, tiré de l'histoire financière comparée. Dans les impôts sur le revenu et la fortune, c'est une loi de l'histoire que la taxation d'après des indices, des présomptions, fait place à la taxation d'après la déclaration du contribuable, et qu'à la déclaration facultative succède la déclaration obligatoire.

Outre l'exemple de l'*income tax*, l'*Einkommensteuer* en Prusse et en Saxe, après les réformes législatives et financières de 1891 et de 1894, a fourni le témoignage éclatant de l'efficacité d'un appel plus direct à la conscience.

La proposition est donc dans la voie même de l'évolution financière normale.

H. DENIS.

PROPOSITION DE LOI.

ARTICLE PREMIER.

L'article 8 de la loi du 22 décembre 1851 sur les successions est complété par les dispositions suivantes :

Lorsqu'une personne sera décédée et qu'elle ne laissera d'autres héritiers que des héritiers collatéraux ou des non-parents, les scellés seront apposés d'office en sa mortuaire comme aussi dans les résidences qu'elle avait de son vivant.

L'apposition des scellés sera faite par le juge de paix ou son suppléant, et, à leur défaut, par le receveur des droits de succession du lieu du décès ou de la résidence, ou par le receveur des contributions du lieu du décès ou de la résidence.

Un arrêté royal déterminera la rémunération due de ce chef aux personnes ci-dessus et réglera l'exécution de la présente disposition.

Néanmoins, les papiers et documents propres à établir l'avoir du défunt seront seuls placés sous scellés.

En cas de contestation, ces papiers seront placés sous enveloppe cachetée, et adressés au président du tribunal, qui statuera en dernier ressort, aux jour et heure à fixer par lui, après avoir entendu l'Administration des Finances et les inté-

EERSTE ARTIKEL.

De navolgende bepalingen worden toegevoegd aan artikel 8 der wet van 22 December 1851 op de nalatenschappen :

Wanneer een persoon sterft en hij geene andere dan erfgenamen in de zijlinie of niet-bloedverwanten nalaat, worden de zegels ambtshalve in zijn sterfhuis gelegd, evenals ter verblijfplaatsen die hij gedurende zijn leven had.

De verzegeling geschiedt door den vrederechter of diens plaatsvervanger, en, bij hunne ontstentenis, door den ontvanger der successierechten van de plaats van het overlijden of van het verblijf, of door den ontvanger der belastingen van de plaats van het overlijden of van het verblijf.

Het daarvoor aan hoogergenoemde personen verschuldigd loon evenals de uitvoering van deze wetsbepaling worden bij Koninklijk besluit geregeld.

Echter, worden enkel de papieren en stukken, dienstig tot het vaststellen van 't vermogen des overledenen, verzegeld.

In geval van verzet, worden deze papieren in een verzegelden omslag gedaan en gezonden aan den voorzitter der rechtbank, die, op door hem te stellen dag en uur, zonder verder beroep uitspraak doet, na eerst het Bestuur van

ressés qu'il invitera à comparattre par lettre recommandée.

ART. 2.

L'article 17 de la même loi est complété comme il suit, en introduisant après le paragraphe I la disposition ci-après :

Dans le courant des quinze jours suivants, les héritiers en ligne collatérale ou les non-parents, parties déclarantes à la succession d'un habitant du royaume, se présenteront en personne devant le juge de paix du ressort de leur demeure ou de l'ouverture de la succession, et affirmeront sous serment qu'ils croient, en sincérité de conscience, que tous les biens de la succession, autres que les immeubles et ceux mentionnés dans l'article 18, ont été compris dans la déclaration. Ce serment sera décisive.

ART. 3.

L'article 22 de la même loi est abrogé et remplacé par la disposition suivante :

Les sociétés anonymes ou en commandite, belges ou étrangères, ou leur succursales et toutes personnes civiles ou physiques, dépositaires de fonds, titres, actions, obligations, espèces et valeurs appartenant à une personne décédée ne pourront s'en dessaisir en mains des héritiers ou légataires qu'à l'intervention et avec le concours du receveur des droits de succession compétent et après que, contradictoirement avec celui-ci, inventaire en aura été dressé, sur papier libre, et qu'en suite de cet inventaire les droits auront été payés ou qu'il aura été donné des garanties suffisantes par le receveur, sauf recours des intéressés au Ministre des Finances et des Travaux publics, le tout à

Financiën gehoord te hebben alsmede de belanghebbenden, die hij bij aangetekenden brief zal oproepen.

ART. 2.

Aan artikel 17 van dezelfde wet wordt, na paragraaf I, deze bepaling toegevoegd :

Binnen vijftien daarop volgende dagen, wenden de erfgenamen van de zijlinie of de niet-bloedverwanten, die de nalatenschap van eenen inwoner des rijks hebben aangegeven, zich in persoon tot den vrederechter van het gebied waar hunne woonplaats gelegen is of de nalatenschap openviel en bevestigen onder eede dat zij, in alle oprechtheid van geweten, denken, dat al de goederen der nalatenschap, uitgenomen de onroerende en die vermeld in artikel 18, werden begrepen in de aangifte. Deze eed is beslissend.

ART. 3.

Het artikel 22 van dezelfde wet wordt afgeschaft en vervangen door de volgende bepaling :

De naamlooze of commanditaire vennootschappen, belgische of vreemde, of hare hulpinrichtingen, en alle rechtspersonen of physische personen, die fondsen, titels, aandeelen, obligatiën, speciën en waarden, toebehoorende aan eenen overleden persoon, ter bewaring hebben ontvangen, mogen ze niet afgeven aan de erfgenamen of legatarissen, tenzij ten overstaan en met de medehulp van den bevoegden ontvanger der successierechten en nadat, in diens tegenwoordigheid, de inventaris daarvan op ongezegeld papier werd opgemaakt en, ten gevolge van dezen inventaris, de rechten werden uitbetaald of ten genoegen van den ontvanger zekerheid werd gesteld, behoudens beroep van de

peine par les dépositaires d'être tenus solidairement au paiement des droits et amendes, et à peine, en tous cas, d'une amende de mille à dix mille francs contre l'auteur ou les auteurs de la contravention.

belanghebbenden op den Minister van Financiën en Openbare Werken, dit alles op straffe, voor de bewaarnemers, van hoofdelijk gehouden te zijn tot de betaling van de rechten en boeten, en op straffe, in elk geval, van eene boete van 1,000 tot 10,000 frank, den dader of de daders dezer overtreding op te leggen.

H. DENIS,
Cb. MAGNETTE,
E. VANDERVELDE,
E. ANSEELE,
G. LORAND.

