

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 22 JUILLET 1879.

Rapport des Commissions réunies de l'Intérieur et des Finances, chargées d'examiner le Projet de Loi qui apporte des modifications aux Lois sur la Contribution personnelle et aux Lois électorales coordonnées.

(Voir les Nos 146, 167, 181, 187, 190, 191 de la Chambre des Représentants et 80 du Sénat, session 1878-1879.)

Présents: MM. LAOUREUX, Président; HUBERT, CASIER, DEVADDER, le Baron BETHUNE, TERCELIN, BISCHOFFSHEIM, WILLEMS, le Baron SURMONT DE VOLSBERGHE, BONNET, COLLET, le Baron DE SELYS-LONGCHAMPS et BIART, Rapporteur.

MESSIEURS,

Dans le courant de la session dernière, le Gouvernement soumettait à la Législature un projet de loi qui apportait quelques modifications à la loi de 1822 sur la Contribution personnelle et au Code électoral.

Ces modifications proposées par le Cabinet, pour ainsi dire le lendemain de son entrée aux affaires, donnaient une satisfaction immédiate, sinon complète, à l'opinion publique justement indignée de voir les partis faire assaut d'astuce et de déloyauté pour fausser les listes électorales au moyen de l'inscription d'une foule de personnes qui n'avaient ni droit ni titre à y figurer et exercer ainsi sur le résultat des élections une influence malsaine et grosse de dangers pour l'existence même de nos institutions et de nos chères et précieuses libertés.

Vos Commissions réunies de l'Intérieur et des Finances, chargées d'examiner le Projet de Loi, félicitèrent le Gouvernement d'avoir déjoué les fraudes qui se pratiquaient sur une vaste échelle à l'aide des chevaux mixtes et du quintuplement de la valeur locative et d'avoir réglé le droit électoral des personnes qui occupent gratuitement des maisons ou des bâtiments appartenant à l'État, à la province, à la commune ou à une administration publique.

Mais, en même temps qu'elles adressaient des félicitations au Cabinet, vos Commissions engageaient ce dernier à prendre, dans un avenir plus ou moins

prochain, les mesures nécessaires afin que le corps électoral redevînt, dans le pays entier, l'expression honnête de la volonté du législateur.

Vos Commissions sont heureuses de pouvoir constater que leurs recommandations n'ont pas été stériles. En effet, le Gouvernement propose aujourd'hui, à l'approbation de la Législature, une nouvelle série de dispositions destinées à réprimer les fraudes, à empêcher l'accès des listes à des contribuables par trop ingénieux, à faire disparaître du corps électoral des catégories de personnes qui s'attribuent faussement des bases d'impositions ou qu'elles ne possèdent pas ou dont elles ne fournissent pas la justification.

Pour tous ceux qui, depuis quelques années, suivent avec attention les mouvements et les évolutions des deux grandes opinions politiques qui se partagent le pays, il est avéré que la loi de 1822 sur la contribution personnelle procure aux fabricants d'électeurs ou aux citoyens impatientes d'arriver à l'électorat des facilités étonnantes pour la réalisation de leurs desseins, que l'élasticité des dispositions de cette loi permet aux partis de créer une majorité fictive et d'enrayer ainsi le fonctionnement libre et régulier du régime représentatif.

L'Exposé des motifs met en relief cette situation anormale, et cela dans des termes excellents sur lesquels vos Commissions susdites croient devoir appeler l'attention du Sénat, parce qu'ils précisent la portée de la loi soumise à ses délibérations, en expliquent l'esprit, en justifient la présentation, en imposent l'adoption.

Voici comment s'exprime le rédacteur de l'Exposé des motifs : « Nul ne l'ignore plus aujourd'hui : la plupart des bases de la contribution personnelle sont susceptibles d'exagérations ou de simulations au moyen desquelles il est aisé de se procurer frauduleusement l'apparence du cens électoral. L'exagération de la valeur des mobiliers, la multiplication des foyers, la transformation en domestiques imposables de proches parents, d'ouvriers et d'autres personnes que la nature ou la durée de leurs services exemptent de la taxe, sont les moyens les plus usités d'augmenter artificiellement le nombre des électeurs. »

Un pareil état de choses, Messieurs, il faut en convenir, ne saurait être toléré plus longtemps. Il est urgent que la Législature mette fin aux manœuvres des partis en coupant court aux abus dont on lui signale l'existence dans les villes comme dans les campagnes et que, sans s'inquiéter ni des clameurs, ni des récriminations de ceux dont elle vient troubler les agissements déshonnêtes, elle extirpe le mal dans sa racine là et partout où il se montre. Pour parvenir à cette épuration non seulement désirable, mais urgente, il n'y a lieu de tenir compte d'aucune autre considération que de celle du respect de la justice et de la légalité. La composition honnête du corps électoral est à ce prix.

Le Gouvernement s'est inspiré de ces idées en rédigeant le Projet de Loi présentement soumis aux discussions du Sénat. La suppression proposée de la taxe des foyers tarit une source abondante de fraudes, la plus abondante peut-on dire, parmi toutes celles auxquelles prête la loi de 1822. Sur ce point, le doute n'est pas possible.

Et, en effet, lorsque partout dans le pays, les partis s'ingénient à faire signer le plus grand nombre possible de déclarations volontaires de foyers supplémentaires, lorsque, dans les arrondissements de Gand et d'Anvers notamment, l'on constate une augmentation anormale du nombre des foyers, augmen-

tation qui, dans l'espace de deux années, s'élève, pour le premier de ces arrondissements, à près de *deux mille* et, pour le second, à *quatre mille* foyers environ, il serait difficile de prétendre qu'il n'y a pas là un indice certain de tentatives de fraudes organisées sur un vaste pied, et dès lors, personne ne s'avisera de soutenir qu'il ne faille pas réprimer ces tentatives de fraudes et en empêcher le retour.

Le seul moyen possible d'atteindre ce double but, c'est de supprimer cette taxe. En modifier les bases est pour ainsi dire impossible, puisque la fraude s'exerce au moyen du second foyer et qu'on manquerait aux principes d'une justice distributive sagement interprétée en frappant d'imposition le foyer unique.

La suppression de cette taxe n'entraîne d'ailleurs pas d'inconvénients, ni au point de vue fiscal, ni au point de vue électoral. L'augmentation insignifiante de la contribution sur les portes et fenêtres compense amplement la perte que subit le Trésor par le sacrifice de la taxe sur les foyers. Et le fait même de cette augmentation assurera, à de rares exceptions près, le maintien sur les listes électorales du contribuable, dont la déclaration au sujet du nombre des foyers était à l'abri de toute contestation.

Mais comme la fraude est ingénieuse et ne désarme jamais, il était à craindre qu'elle ne se rejetât sur la base des portes et fenêtres pour chercher là des compensations et se dédommager de la perte des positions avantageuses d'où la loi nouvelle l'avait délogée. C'est ce qui explique et justifie la précaution que prend le législateur en vue de parer à cette éventualité, et qui consiste à ne pas admettre d'augmentation, pour les années suivantes, du nombre des portes et fenêtres actuellement déclarées que dans certains cas spécifiés, à savoir si des changements notables ont été apportés aux habitations et aux bâtiments.

Bien que la rédaction de l'article de la loi soit claire et que le sens de cette disposition ne puisse donner lieu à la moindre équivoque, vos Commissions croient devoir appeler l'attention du Sénat et celle de l'honorable Ministre des Finances sur deux cas qui pourraient se présenter lorsqu'il s'agira d'appliquer la règle, et partant, elles prient le Gouvernement de vouloir indiquer la marche à suivre dans les deux hypothèses que voici :

1° La prohibition de majorer la déclaration du nombre des portes et fenêtres est-elle générale, en ce sens qu'un nouvel occupant devra respecter en tout état de cause la déclaration faite par celui qu'il remplace ? En d'autres termes, la prohibition en question est-elle attachée à la personne ou frappe-t-elle l'immeuble ?

2° Un changement notable est apporté à une habitation, par exemple l'adjonction d'une aile. Le contribuable devra-t-il se borner à fournir une déclaration supplémentaire pour les portes et fenêtres de la construction nouvelle, ou bien cette base d'imposition à laquelle l'immeuble était assujéti avant que des modifications importantes y ont été apportées, peut ou doit-elle être révisée pour l'immeuble entier par voie d'expertise.

Cette double hypothèse a paru assez importante à vos Commissions pour qu'il en fût fait mention dans leur rapport, et, en même temps, elles désireraient voir le Gouvernement préciser ce qu'il faut entendre par changement notable.

Nous l'avons constaté déjà, le grand défaut de la loi de 1822, au point de vue politique, c'est l'absence de fixité et de précision dans les bases ou l'as-

siette de l'impôt, de sorte qu'il était loisible aux partis comme aux particuliers d'en fausser le sens et de procurer ou de se créer, au moyen de déclarations exagérées, un titre apparent à l'électorat. Rien de plus facile, par exemple, que d'usurper la qualité d'électeur, en exagérant l'importance du mobilier qui garnit une habitation. La loi nouvelle met un terme aux agissements des citoyens qui se sont attribué ou qui voudraient s'attribuer la possession d'un mobilier, dont la valeur réelle est notablement et notoirement inférieure à celle qu'ils ont déclarée. Dorénavant, le maximum de la valeur imposable du mobilier est limitée au quintuple de sa valeur locative

Mais, dès ce moment, il est important, il devient nécessaire de déterminer, par des règles fixes, la base même de la valeur locative, essentiellement variable dans l'état actuel des choses, puisqu'en matière électorale on admettait la valeur réelle et actuelle, par point de comparaison, de l'année à laquelle la déclaration se rapporte, tandis que pour la fixation de l'impôt on avait recours à d'autres appréciations.

La difficulté était de concilier ces deux modes de procéder et d'introduire une uniformité dans les évaluations sans refaire tout ce qui existe en ce moment. Le Gouvernement nous semble avoir eu la main heureuse en substituant aux points de comparaison aujourd'hui en usage des types empruntés aux expertises fiscales faites dans la période quinquennale de 1872 à 1876. Ces types serviront, en tout état de cause, à la fixation de leur valeur, au point de vue fiscal et au point de vue du cens électoral, aux habitations et bâtiments de même catégorie ou qui en approchent le plus dans la même commune.

Ce système, qui ne présente pas des inconvénients appréciables, a l'avantage de ne pas jeter la perturbation dans la formation du corps électoral, de ne pas bouleverser complètement la cotisation de la contribution personnelle des censitaires, résultat auquel on aboutirait infailliblement et fatalement, si l'on en croyait ceux qui veulent substituer la valeur cadastrale au système préconisé par le rédacteur du Projet de Loi. Si le moyen adopté par le Gouvernement pour remédier à des difficultés et à des plaintes nombreuses, dont personne ne conteste ni le bien-fondé, ni la gravité, ne rend pas les contestations impossibles à l'avenir, il est certain qu'il est de nature à donner plus de précision, de stabilité, de fixité aux évaluations et aux expertises; il réalise donc un progrès immense et constitue une amélioration importante.

Toutefois, il a semblé à vos Commissions, Messieurs, qu'il y avait dans la loi, non pas précisément une lacune, mais un point à élucider.

L'action populaire est ouverte contre les cotisations qui paraissent trop élevées. Toute personne qui, aux termes de la loi électorale, a le droit de réclamer contre la formation des listes peut signaler, comme devant être réduite pour la détermination du cens électoral, la valeur de tel ou de tel immeuble.

Peut-on signaler, comme étant trop élevée, la valeur d'une habitation expertisée qui figure sur la liste des types?

Au cas affirmatif, cette valeur est-elle soumise à révision?

Est-elle soumise à révision et vient-elle à être modifiée, quelles seront les conséquences de cette modification?

Les explications que le Gouvernement fournira sans nul doute au Sénat serviront à dissiper tout doute à cet égard.

Une autre base de la contribution personnelle et dont la fraude tirait large-

ment parti, c'est celle qui concerne les domestiques. Le Projet de Loi a raison d'y mettre bon ordre au point de vue de l'honnêteté publique aussi bien qu'à celui des lois de la bienséance et des convenances qui n'admettent pas qu'on réduise à la condition de servantes et de domestiques des frères et des sœurs, des neveux et des nièces. Il a raison d'écarter des listes électorales ceux qui n'y figurent qu'au moyen de déclarations de domestiques fictifs, c'est-à-dire de simples ouvriers, ouvrières ou manœuvres, que le contribuable n'emploie pas constamment et exclusivement à son service.

Un membre désirerait voir la prohibition étendue aux ordonnances employées comme domestiques. Il ne saurait admettre, alors que les prescriptions réglementaires ne permettent pas de réduire à l'état de domesticité les ordonnances, que les officiers puissent se faire d'une infraction aux règlements militaires un titre et une base pour l'obtention du cens électoral. Vos Commissions attirent sur ce point l'attention du Gouvernement.

Un membre soulève encore la question suivante :

L'article 14 du Projet de Loi établit les délais nécessaires pour la révision des listes électorales à dresser cette année.

Il est à observer que, d'après l'article 8 des lois électorales coordonnées, le contribuable qui a réclamé, conformément à la loi fiscale, devant la Députation permanente, du chef d'absence ou d'insuffisance d'imposition, peut, malgré le rejet de sa réclamation, effectuer le versement des contributions qu'il prétend devoir.

Le paiement doit être fait dans le cours de l'année à laquelle il se rapporte.

D'autre part, la loi fiscale donne au réclamant en cette matière un délai de trois mois pour faire sa réclamation.

En fait, lors de la révision prochaine, le délai empiétera sur l'année 1880.

Comment faudra-t-il appliquer la loi, dans son sens strict, ou bien sera-t-il permis par voie d'exception pour la révision de 1879 de verser les contributions qu'on prétend devoir pendant le délai de la loi fiscale, que ce délai s'étende ou non jusque dans les premiers mois de 1880.

Et sous le bénéfice des observations consignées dans le présent rapport, la majorité de vos Commissions réunies de l'Intérieur et des Finances vient vous proposer, par neuf voix contre cinq, l'adoption du Projet de Loi qui introduit des modifications aux lois sur la Contribution personnelle et aux Lois électorales coordonnées, voté par la Chambre des Représentants, dans sa séance du 4 juillet 1879.

Elles engagent le Gouvernement à prendre toutes les mesures que la situation pourrait justifier pour arrêter toute pratique ou tentative de fraude qui serait de nature à altérer la sincérité du régime électif.

Comme le disait l'honorable M. D'Elhounge, dans son remarquable rapport sur le présent Projet de Loi : « Le législateur ne doit pas désarmer devant la fraude. Il doit la réprimer, la poursuivre jusqu'à ce qu'elle soit extirpée ou réduite à des proportions inoffensives. La sincérité des élections, la pratique loyale du régime représentatif est à ce prix. »

Le Rapporteur,
BIART.

Le Président,
LAOUREUX.