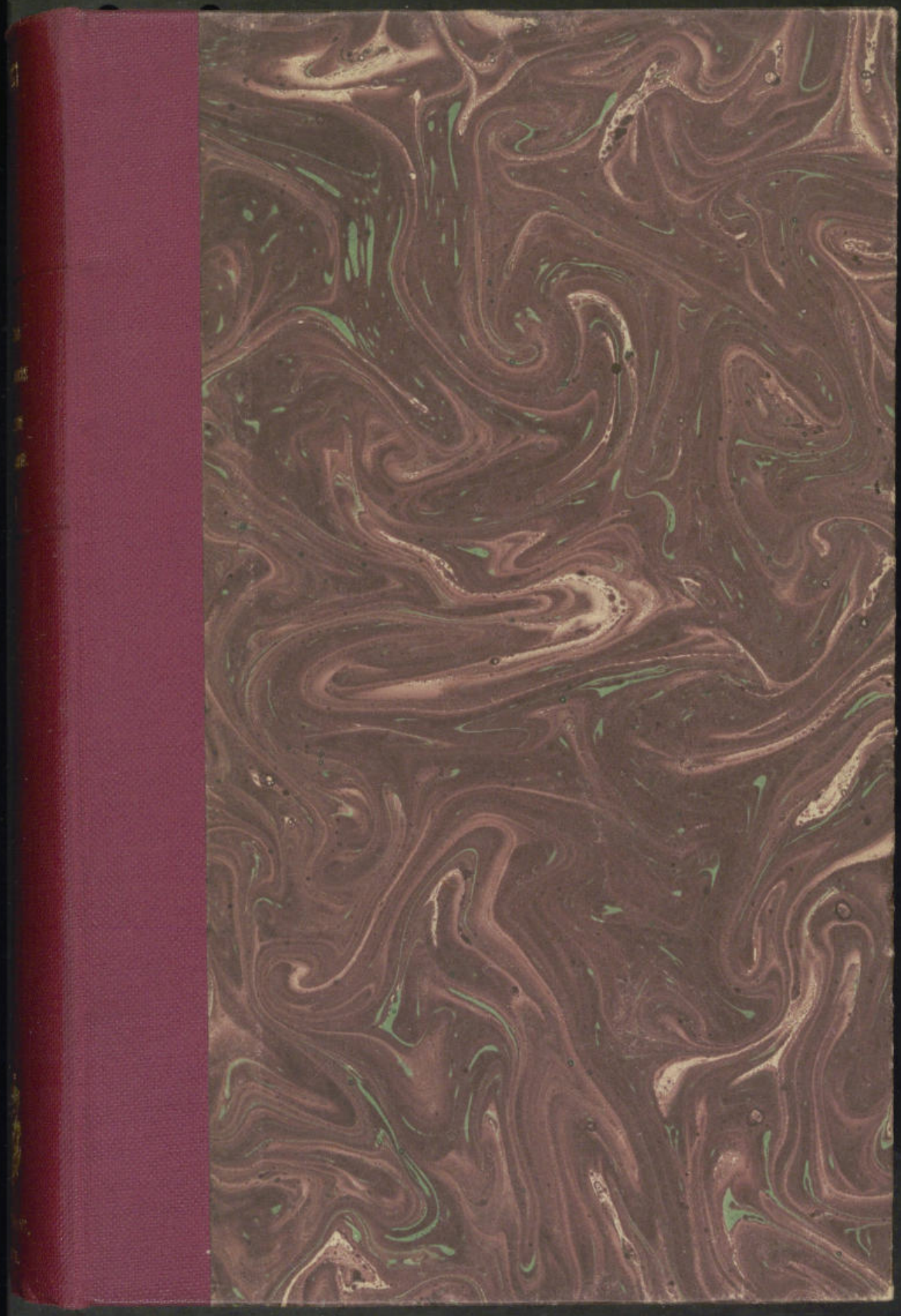


BZ
5268
A

Institut Belge de Finances Publiques

• 39585
4

HISTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES EN BELGIQUE

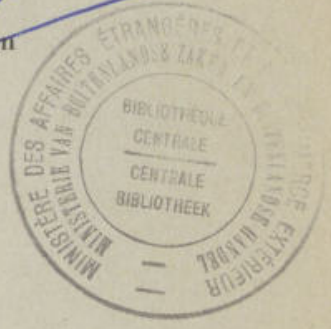
103941

•

Publiée avec le concours de la Fondation Universitaire de Belgique

•

TOME PREMIER



BRUXELLES
ÉTABLISSEMENTS
ÉMILE BRUYLANT
SOCIÉTÉ ANONYME
RUE DE LA RÉGENCE, 67

•

PARIS
LIBRAIRIE
DU RECUEIL SIREY
SOCIÉTÉ ANONYME
RUE SOUFFLOT, 22

1950

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR
MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN BUITENLANDSE HANDEL
BIBLIOTHÈQUE CENTRALE
CENTRALE BIBLIOTHEEK
103941

HISTOIRE
DES FINANCES PUBLIQUES
EN BELGIQUE

103941

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR
MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN BUITENLANDSCH HANDEL
BIBLIOTHÈQUE CENTRALE
CENTRALE BIBLIOTHEEK

Institut Belge de Finances Publiques

•

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN BUITENLANDSE HANDEL
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR
Directie Bibliotheken
Direction Bibliothèques

HISTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES

EN BELGIQUE

•

Publiée avec le concours de la Fondation Universitaire de Belgique

103941

•

TOME PREMIER

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR
MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN BUITENLANDSE HANDEL
BIBLIOTHÈQUE CENTRALE
CENTRALE BIBLIOTHEEK

BRUXELLES
ÉTABLISSEMENTS
ÉMILE BRUYLANT
SOCIÉTÉ ANONYME
RUE DE LA RÉGENCE, 67

•

PARIS
LIBRAIRIE
DU RECUEIL SIREY
SOCIÉTÉ ANONYME
RUE SOUFFLOT, 22

1950

TABLE DES ÉTUDES

PAGES

PRÉFACE, par MAX-LÉO GÉRARD, ancien Ministre des finances IX

1. *Les finances publiques belges sous l'Ancien Régime*, par PAUL HARSIN, professeur à l'Université de Liège. 1
2. *Les finances publiques sous le régime hollandais*, par ROBERT DEMOULIN, professeur à l'Université de Liège. 25
3. *Les finances publiques de 1830 à 1850*, par G. JACQUEMYNS, professeur à l'Université de Bruxelles 35
4. *Quelques Ministres des finances*, par le Comte LOUIS DE LICHTERVELDE, membre de l'Académie royale de Belgique 63
5. *Les institutions et le régime budgétaire*, par H. MATTON, premier président de la Cour des comptes 97
6. *Les budgets de 1830 à 1913*, par PIERRE VAN DER REST, docteur en Sciences économiques 305
7. *La formation du système fiscal de la Belgique avant 1914*, par JEAN VAN HOUTTE, professeur aux Universités de Gand et de Liège 333
8. *Les impôts directs en Belgique de 1914 à 1940*, par RODOLPHE PUTMAN, secrétaire général honoraire du Ministère des finances 357
9. *Les impôts sur la circulation juridique des biens en Belgique après 1914*, par † ÉMILE GENIN, président de la Fédération des conservateurs des hypothèques . . 543
10. *Les droits de douane et d'accise de 1914 à 1940*, par J. CRISPIELS, directeur général honoraire du Ministère des finances 603

PRÉFACE

PAR

MAX-LÉO GÉRARD

SECRÉTAIRE HONORAIRE DU ROI

ANCIEN MINISTRE DES FINANCES

PRÉSIDENT DE L'INSTITUT INTERNATIONAL

DE FINANCES PUBLIQUES

L'histoire financière est celle qui fait pénétrer le plus intimement dans le fond même de la vie d'une nation.
(MARCEL MARION, Introduction à l'*Histoire financière de la France*.)

Par une coïncidence singulière, à la veille exactement de l'attaque allemande, c'est-à-dire le 9 mai 1940, quelques membres de l'Institut belge de Finances publiques s'étaient réunis pour examiner la possibilité de publier une histoire collective des finances publiques de la Belgique depuis 1918.

Il apparut cependant bientôt qu'il fallait élargir ce cadre, remonter jusqu'à 1830, et même au delà pour certains antécédents.

C'est ainsi que des Belges qui, par goût personnel ou par vocation professionnelle, cultivaient la science des finances publiques, s'adonnèrent à une œuvre qu'ils crurent être à la fois intéressante et utile.

Autour d'eux se groupèrent, au sein de l'Institut belge de Finances publiques, un certain nombre de savants et de spécialistes de ces problèmes, qui élaborèrent en commun un ouvrage qui comprend les éléments essentiels de la vie financière du pays depuis les origines lointaines de la Belgique contemporaine, de manière à en faire ressortir les traits caractéristiques.

Dans tous les domaines, durant les heures d'attente anxieuse de l'occupation, les esprits qui n'étaient pas entièrement absorbés par la lutte de tous les jours, consacraient toute leur capacité de réflexion à penser au sort futur de la Belgique. Envisageant l'avenir encore si incertain, ils se reportaient avec ferveur vers le passé de la patrie, y cherchant à la fois les raisons d'espérer dans sa capacité de résistance et de relèvement et les fondements de sa restauration morale, politique, sociale et économique.

Les hommes distingués qui ont signé de leur nom les chapitres de cet ouvrage, donnèrent à l'Institut le concours éminent qui leur était demandé. Chacun voulut bien se charger de la part de ces recherches qui lui était la plus familière et où il pouvait apporter l'autorité la plus indiscutable.

Avant cette entreprise collective, très peu avait été écrit en Belgique sur l'histoire des finances. Un chapitre des trois volumes parus en 1873 sous le nom de Patria belgica, Encyclopédie nationale, ou Exposé méthodique de toutes les connaissances relatives à la Belgique physique, sociale et intellectuelle, *publiée sous la direction d'*Eugène Van Bemmel, *est consacré aux finances de l'Etat et aux institutions financières. Ces recherches, qui s'arrêtent en 1870, n'ont point, à notre connaissance, été poursuivies.*

En 1930, le professeur Ernest Mahaim *avait conçu l'idée de faire paraître, à l'occasion du Centenaire, un nouvel ouvrage du même type que* Patria belgica. *Les circonstances ne lui ont pas permis d'aboutir.*

L'histoire des finances publiques depuis 1830 *de* Louis Richald *publiée en 1884, ne contient qu'une analyse de documents.*

L'histoire de la dette publique belge *de* Léon Demarteau (1885) *et l'*Etude historique et critique sur la dette publique de 1830 à 1913 (1921) *de* Nicolaï — *qui est un ouvrage de valeur — n'embrassent qu'un seul sujet. Il en est de même de* L'histoire des impôts en Belgique *de* Charles Clavier (1919) *et de quelques autres publications estimées à juste titre.*

L'accueil fait dans les milieux scientifiques au projet de l'Institut belge de Finances publiques, montre combien son initiative répondait au désir des économistes et des historiens.

Le Fonds national de la Recherche scientifique voulut bien favoriser la publication projetée. Une subvention du Gouvernement et différents concours d'ordre privé ont permis de conduire à bonne fin le travail considérable que j'ai l'honneur de présenter aujourd'hui.

* * *

L'évolution des recettes et des dépenses publiques, des budgets et des procédés financiers, dépend d'un grand nombre de facteurs.

Le plus déterminant d'entre eux est naturellement la transformation des besoins publics. A l'origine des Etats modernes, le Trésor est celui du Prince; ses recettes sont celles de son domaine ou des tributs qu'il lève, ses dépenses sont celles de sa maison.

Plus tard, l'Etat acquiert une personnalité propre. Ses exigences sont alors déterminées en ordre principal par les charges de son administration centrale et de ses campagnes. La première inter-

vention des communes dans l'octroi au Souverain des subsides qu'il réclame est liée au financement des guerres de défense ou de conquête.

Dans la suite des temps, la paix et la guerre ont naturellement continué d'exercer sur les finances publiques une influence exceptionnelle. La Belgique en a fait deux fois, depuis 1914, la cruelle expérience.

Mais, depuis l'avènement des temps modernes, les éléments déterminants du mouvement des budgets se sont diversifiés.

Les Gouvernements issus d'un vote populaire plus ou moins élargi, subissent naturellement l'influence de leur origine. L'électeur censitaire est mû par des sentiments très différents de ceux de l'électeur du suffrage universel.

D'une part, le recrutement des électeurs ou des élus sous certaines conditions de revenus ou de fortune, crée une disposition d'esprit à la fois plus intéressée et plus désintéressée que dans le cas où les votants sont le plus grand nombre. Le bourgeois a évidemment davantage le sentiment de la prudence financière et de l'économie des deniers publics comme des deniers privés. Il ne ressent pas, d'autre part, le besoin d'assistance sous les formes diverses qu'éprouve si légitimement la masse, et on ne fera sans doute tort à aucun législateur du passé, en disant qu'il y avait inévitablement dans la prudence financière du régime censitaire une certaine nuance d'égoïsme.

Les changements intervenus dans la conception même du rôle de l'Etat ont joué dans le sens de la dépense. L'Etat purement politique et administratif, l'Etat du régime libéral, n'assumait que des charges limitées par rapport au revenu national.

L'Etat peut avoir de son rôle une conception plus large. Il peut vouloir intervenir dans les charges de l'enseignement, soit public, soit privé. Il peut, allant plus loin, vouloir exercer une action dirigeante sur l'économie. Ces conceptions — on l'a vu particulièrement depuis la seconde guerre — ont fait créer de nouveaux services administratifs qui rayonnent sur tout le pays et exigent, dans tous les secteurs de l'activité privée, des contrôles.

L'Etat qui poursuit des objets d'ordre social voit tout naturellement se tourner vers lui toutes les demandes d'intervention, de subventions de tous genres, de pensions, d'avantages à accorder aux familles quelles qu'elles soient, et à toutes les victimes du sort.

L'Etat peut avoir aussi des préoccupations très différentes, d'ordre économique. Il peut construire et exploiter pour son compte les chemins de fer. Cela a été le cas en Belgique dès l'origine, et on sait que, pendant de longues années, le réseau national a été pour le budget une source de grands profits, ceci dit avec quelque réserve quant au mode de comptabilité, tandis que l'on sait tout aussi bien qu'à présent le Trésor est obligé de subventionner dans une large mesure la Société nationale des chemins de fer belges.

* * *

Dans ces différents domaines, l'intensité de l'action de l'Etat, et par conséquent l'importance des dépenses qu'il assume à ces différents titres, est grandement influencée par les variations des opinions et des doctrines. Celles-ci dans un pays libre sont constamment en mouvement.

Elles sont débattues dans la presse, dans les publications de toutes formes, dans les assemblées. L'esprit d'économie ou l'esprit de dépense, la tendance à restreindre les attributions des pouvoirs publics, et la tendance à les étendre, se heurtent incessamment.

Tantôt c'est l'une de ces vagues psychologiques qui l'emporte, tantôt c'est l'autre. Il en résulte une extrême instabilité.

L'évolution des faits et des idées qui retentit si profondément sur les dépenses, n'agit pas moins sur les recettes. L'institution des impôts progressifs est un des traits les plus caractéristiques de cette transformation.

Le taux de la progression ouvre la voie à de nouvelles et brûlantes controverses. Le rapport entre le montant des recettes d'impôts et le niveau des revenus privés est également perpétuellement mobile. Ce rapport n'a cessé de s'élever. Plus d'une fois on a cru que le maximum était atteint et que l'économie ne pourrait pas supporter un nouveau supplément de charges.

Cependant des translations s'effectuent, aidées malheureusement, si l'on peut dire, par un perfectionnement des procédés d'évasion contre lesquels les administrations luttent à armes inégales, mais dont on ne peut pas dire qu'elles soient toujours conformes à une morale supérieure.

Le revenu national lui-même est d'ailleurs tout aussi bien soumis à des variations extrêmes. Il s'accroît par la progression de la

population, par l'augmentation du rendement du travail individuel, et par l'application à la production de tous les progrès techniques.

Il est d'autre part exposé à de grandes fluctuations provenant non seulement, il va de soi, des guerres et des occupations, mais également des crises cycliques et des transformations des marchés.

La masse du budget lui-même devient un élément essentiel du fonctionnement financier et monétaire de l'économie nationale.

Les besoins des individus se sont modifiés et diversifiés depuis 1830, comme les besoins de l'Etat. La capacité fiscale est désormais une notion infiniment complexe. La possibilité d'émettre des emprunts intérieurs pour alimenter la trésorerie et financer les travaux publics, est également fonction de l'état économique général, comme des dispositions de l'épargne à l'égard des pouvoirs.

Le crédit de la Belgique à l'extérieur, dépendant de facteurs plus différents encore, détermine la limite des appels que le Trésor peut faire à l'étranger.

* * *

L'histoire des finances publiques *comportera trois volumes, dont le premier paraît avec cette préface.*

Les matières assemblées n'ont peut-être pas été réparties d'une façon absolument rationnelle. Ceci provient de ce que la plus grande liberté a naturellement été laissée aux auteurs.

Chacun a traité le sujet qui lui était dévolu suivant son tempérament et sa spécialisation particulière, conformément également à sa méthode personnelle de travail. Certaines études comportent par conséquent, et cela était inévitable, quelques légers chevauchements.

L'ensemble du livre nous paraît cependant avoir une unité suffisante pour présenter aux lecteurs belges et étrangers un tableau cohérent.

Mon premier devoir, en signant cette préface, est de rendre hommage aux auteurs des différents chapitres, dont les noms et les qualités figurent dans la table des matières.

Je tiens également à rappeler que la première idée, en 1940, est due à M. Seulen, *ancien secrétaire général du Ministère des finances.*

Je remercie vivement M. MASOIN, *précédemment secrétaire général de l'Institut belge de Finances publiques,* M. LOUIS DAVIN, *son successeur en cette qualité, et* M. COPPÉE, *secrétaire général adjoint, dont le concours, sous la direction éclairée de son président,* M. JEAN VAN HOUTTE, *professeur aux Universités de Liège et de Gand, a permis de réaliser l'ouvrage considérable que l'Institut belge de Finances publiques soumet actuellement au jugement de l'élite.*

LES FINANCES PUBLIQUES BELGES SOUS L'ANCIEN RÉGIME

PAR

PAUL HARSIN

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

H. F. P., I — 2

INTRODUCTION

Dans l'histoire des finances publiques de notre pays, deux dates se détachent du cours de l'évolution avec la plus grande netteté. 1796 et 1919 séparent en effet trois périodes notablement distinctes.

1796, introduisant dans nos provinces, réduites au rang de simples départements français, les principes de la législation fiscale révolutionnaire qui, moyennant de légers aménagements, devaient régir nos finances jusqu'au lendemain de la première guerre mondiale, apparaît comme réalisant l'unité au sein de la diversité, l'ordre et le contrôle de l'Etat au milieu de l'anarchie et du foisonnement des autonomies locales.

1919, instituant l'impôt sur les divers revenus et sur l'ensemble de ceux-ci, inaugure les principes modernes de la fiscalité démocratique, assure à l'Etat des recettes prodigieuses et met à sa portée un instrument de réformes économiques et sociales.

L'importance de la première de ces dates est encore accrue par le fait qu'en matière de droit public, d'où procède le droit fiscal, une révolution venait de s'accomplir. La proclamation de l'égalité civile, l'abolition des ordres et des privilèges, l'adoption de principes budgétaires clairs, certains et réguliers, la prise en charge par l'Etat de services publics qu'il n'avait jamais assumés, la création d'institutions centralisatrices, tout cela devait conduire à différencier profondément le régime nouveau de son prédécesseur.

Mais, pour le bien comprendre et pour mesurer toute la portée des changements introduits par le régime français et qui demeurèrent en vigueur sous le régime dit hollandais et sous celui de l'indépendance, il est nécessaire de donner un aperçu aussi concret que possible de la situation de nos finances sous l'Ancien Régime. Pour ne point nous égarer dans une rétrospective sans fin, nous nous limiterons en général au XVIII^{e} siècle. Nous

distinguerons soigneusement les deux principales (1) entités politiques que constituaient les Pays-Bas autrichiens d'une part et la Principauté épiscopale de Liège d'autre part. Nous utiliserons, à cet égard, toutes les contributions d'inégale valeur (2) que les érudits ont consacré à quelques aspects des problèmes que nous passerons en revue, mais nous nous adresserons surtout aux sources, encore pour la plupart inédites, de notre histoire financière.

De grandes difficultés s'offrent toutefois aux investigations : manque de précision de beaucoup de documents, incertitude quant à leur valeur statistique, défaut d'une véritable comptabilité générale, incroyable variété des usages, abîme entre les règles édictées et leur application, perte de certaines catégories de sources (3), impossibilité fréquente de mesurer les différences avec le XIX^{e} siècle en raison du changement de l'unité monétaire, etc.

On voudra bien considérer ces quelques pages comme la modeste esquisse d'une œuvre que l'avenir ne pourra réaliser qu'au prix d'un labeur collectif et soutenu. Elles négligeront volontairement tous les détails qui seraient de nature à compliquer un exposé déjà suffisamment dense par lui-même et ne feront qu'un usage modéré de notations chiffrées. Leur seul but est d'introduire le sujet qui fait l'objet de cette publication.

CHAPITRE PREMIER.

Les finances publiques des Pays-Bas autrichiens.

Pour se rendre compte de la structure financière des Pays-Bas vers la fin de l'Ancien Régime, il est indispensable de se débar-

(1) Il y aurait lieu d'examiner en plus la Principauté abbatiale de Stavelot-Malmédy et quelques territoires plus restreints (duché de Bouillon, etc.).

(2) Une seule est à mettre hors de pair, c'est celle de G. Bigwood, *Les impôts généraux dans les Pays-Bas autrichiens* (1900), ainsi que les contributions du même à l'histoire de la dette publique.

(3) Récemment encore, les archives de Liège ont perdu une partie de la documentation que nous avions heureusement consultée quelques mois auparavant [1944].

rasser d'un certain nombre de notions devenues banales au cours des XIX^e^ et XX^e^ siècles.

L'unité de notre administration financière, l'uniformité des règles appliquées, l'intervention d'organismes centraux, l'« unicité » de la trésorerie et du budget, la publicité des comptes, la permanence des impôts, la solidité du crédit public, la régie exclusive de l'Etat, des provinces ou des communes, tout cela nous éloigne des principes et des usages du XVIII^e^ siècle et plus encore des siècles antérieurs.

La multiplicité et l'autonomie relative des administrations assumant une gestion financière, l'affectation de ressources déterminées à des charges particulières, l'absence de budget régulier ou annuel à peine compensée, dans la seconde moitié du siècle, par quelques états dressant l'inventaire des recettes et des dépenses de façon peu rigoureuse, l'affermage et la régie se partageant les sympathies des gouvernants, le défaut d'une fiscalité nationale ou d'impôts perpétuels, l'impossibilité pour l'Etat de trouver du crédit sans fournir gages, cautions ou répondants, les complications du contrôle aboutissant à le rendre illusoire ou inefficace, telles sont les principales remarques qu'appelle l'examen de notre situation avant la conquête française. Et, sans doute, le règne de Marie-Thérèse, surtout après la guerre de Sept Ans, a-t-il apporté de notables améliorations à cet état traditionnel. L'intervention du pouvoir central a permis de corriger de nombreux abus, d'augmenter les revenus publics, de rembourser une grosse partie de la dette. Mais aucune réforme essentielle ne pouvait s'introduire sous l'Ancien Régime. Et les changements, plus radicaux qu'opportuns, dont Joseph II prit l'initiative se heurtèrent à l'hostilité générale : ils éprouvèrent un échec complet. Le *statu quo* fut en somme maintenu par la République des Etats belgiques unis, véritable fédération de provinces autonomes, accentuant encore le caractère régionaliste des Pays-Bas autrichiens. Il fut même respecté tant par le gouvernement autrichien, deux fois restauré, que par les républicains français, deux fois victorieux. Et ce n'est que deux ans après la conquête définitive de nos provinces que la structure financière de celles-ci fut mise en harmonie avec les principes qui régissaient l'Etat français, issu de la Révolution.

* * *

Examinons à présent l'administration financière qui fonctionna pendant la plus grande partie du XVIII^e siècle.

A l'étage supérieur, elle était assumée par un *Conseil des finances* dont les attributions sont d'ailleurs plus économiques que financières. A l'étage intermédiaire, elle était partagée entre les divers *Etats provinciaux* pour tout ce qui concernait les impôts proprement dits (aides et subsides) ainsi que pour tous les intérêts régionaux. A l'étage inférieur, elle se diversifiait à l'infini en quartiers, villes, villages, communautés qui s'acquittaient de leur tâche de répartition, tout en gérant des intérêts locaux ou particuliers.

Le Conseil des finances, sous le présidence d'un trésorier général assisté de quelques conseillers, tous nommés par le Souverain, doit pourvoir à tous les besoins de l'Etat. A cette fin, il doit pouvoir disposer annuellement d'une somme qui ne descend guère en dessous d'une dizaine de millions et qui s'élève jusqu'à plus de 13 millions de florins brabant pendant le XVIII^e siècle. Trois grandes catégories de dépenses absorbaient cette somme : les services généraux d'administration (15 p. c.), les charges d'ordre militaire (40 p. c.), le service de la dette (40 p. c.), ainsi que les frais de perception de certains droits.

De quelles ressources disposait-il ?

Tout d'abord, du *domaine public*. La gestion du domaine est une des activités essentielles du Conseil, assisté dans sa tâche de vérification des recettes par la Chambre des Comptes, organisme de comptabilité et de contrôle. Historiquement, le domaine de l'Etat devait pourvoir à toutes les dépenses de celui-ci et ce n'est qu'en raison de son insuffisance que des contributions ont été demandées aux provinces ou aux villes dès le moyen âge. Il se composait de propriétés foncières éparses dans le pays et exploitées moyennant cens ou fermage par des particuliers, de forêts, de châteaux et d'une foule de droits seigneuriaux (reliefs pour les fiefs, taxes de bourgeoisie, de bâtardise, droits d'aubaine, corvées, tonlieux, octrois, etc.). On peut y joindre la frappe de la monnaie qui ne rapportait plus qu'un mince revenu, depuis que l'arbitraire princier avait été exclu par les constitutions provinciales.

Si l'on tient compte de ce que les revenus du domaine ne dépassaient guère au XVIII^e siècle 1,5 million de florins (soit

15 p. c. environ des recettes publiques), on mesure la nécessité de faire appel à d'autres ressources pour entretenir l'Etat.

Depuis la fin du XVI^e siècle, des *taxes d'entrée et de sortie* sur les marchandises venant des Provinces-Unies ou s'y rendant s'étaient progressivement généralisées en un tarif douanier appliqué à toutes les importations et exportations. Des droits de transit, d'entrepôt, de convoi, s'y joignaient, le tout à la seule discrétion du Souverain. Dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, les douanes pouvaient rapporter entre 2 et 3 millions annuellement (déduction faite de 10 à 15 p. c. de frais de perception), soit de 20 à 25 p. c. des revenus de l'Etat. Leur administration avait été successivement affermée ou mise en régie selon les occurrences du temps pour être finalement soumise au personnel de l'Etat.

Si l'on ajoute encore certains *revenus casuels*, tels que celui des postes, affermé à la Compagnie Thurn et Taxis et qui rapportait plus de 150.000 florins au Souverain, la médianate, taxe payée par les magistrats et fonctionnaires la première année de leurs fonctions, le timbre ou scel sur les actes de justice ou de notaire, le revenu de certaines terres franches, les amendes, etc., on aura une idée à peu près complète des domaines où le Conseil des finances pouvait passer pour souverain.

Mais on aperçoit en même temps que plus de la moitié, peut-être 60 p. c., de la somme nécessaire aux dépenses publiques doit être demandée à une autre source. Il s'agit de la catégorie la plus importante des recettes, celle connue sous le nom d'*aides et de subsides* et dont l'exposé demande quelques détails.

On entend par *aide* (*bede*), la contribution accordée par les sujets pour secourir leur prince dont le domaine ne suffit plus aux charges publiques, et par *subside*, toute augmentation de l'aide. Ces expressions étaient toutefois devenues synonymes au XVIII^e siècle.

Il s'agit donc de ressources accordées par les Etats des provinces, en pleine autorité, encore qu'un octroi du Conseil des finances fût nécessaire pour percevoir les sommes ainsi décidées et qu'une vérification de la comptabilité des receveurs fût en principe prescrite par le même organisme.

Chaque province est ici souveraine et agit conformément à ses traditions constitutionnelles. Généralement représentée par les

trois ordres (clergé, noblesse, villes) au sein des Etats, elle peut exiger l'unanimité des ordres pour prendre une décision (Brabant, Hainaut), ou encore laisser à chaque ordre le soin de décider séparément pour ce qui le concerne (Namur), ou même, par un abandon assez rare, s'engager à accorder un subside fixe chaque année (Flandre). Dans certaines provinces ou parties de province retrocédées par la France après une annexion plus ou moins longue, le gouvernement central pouvait même agir d'autorité faute d'Etats (West-Flandre) ou en ne consultant ceux-ci que pour la forme (Tournai).

De façon générale, chaque province assumait elle-même la levée des deniers consentis, mais dans le Luxembourg ce soin était laissé aux receveurs du pouvoir central. Il en résultait que la totalité de la recette n'entrait pas nécessairement dans les caisses de celui-ci. Maîtresse de ses deniers, la province s'en servait pour couvrir ses besoins propres, s'acquitter de ses charges. De plus, elle pouvait, au cours de la répartition, accorder des remises ou des diminutions d'impôts, se rembourser des frais exposés. Aussi est-ce avec une extrême lenteur que l'argent destiné au Souverain était acheminé vers la capitale. Sans compter qu'il faut attendre l'avant-dernière décade du XVIII[e] siècle pour trouver, dans quelques provinces, une caisse commune où se centralisait d'abord le produit de la recette.

Rappelons encore qu'il n'a jamais existé sous l'Ancien Régime ni impôt général (1), ni impôt permanent. La forme fédérale de l'Etat excluait le premier, la nécessité de passer chaque fois par les Etats provinciaux pour lever une taxe quelconque sur les biens des citoyens limitait en fait dans le temps toute levée d'argent.

Parmi les provinces, le Brabant et la Flandre fournissaient plus des deux tiers du subside réclamé par le gouvernement ; la participation de la Flandre atteignait même souvent la moitié de celui-ci et celle du Brabant le quart.

Comment y arrivaient-elles ?

La fiscalité se répartissait de façon presque égale en impôts directs (45 p. c.) et en impôts indirects (55 p. c.), avec une légère prépondérance de ceux-ci.

(1) En dehors des trois taxes du 10[e], du 20[e] et du 100[e] denier prescrites arbitrairement par le duc d'Albe.

Les *impôts directs* consistaient essentiellement en un impôt foncier et en certaines taxes de caractère personnel.

L'impôt foncier, généralement appelé *taille* et le plus souvent taille réelle, était un impôt de répartition prélevé, selon les indications de matricules cadastrales dressées dans les provinces, sur les terres et les maisons, sur les dîmes, les droits réels immobiliers, les rentes foncières, impôt à charge du propriétaire ou partagé par moitié avec le locataire ou le fermier.

A vrai dire, chaque province avait un mode d'application particulier de cet impôt. C'est ainsi qu'en Brabant, les tailles se levaient sur les feux dans les villes, sur les terres dans les villages, et sur les bénéfices du commerce. Mais, au XVIII^e^ siècle, on ne frappe plus que les biens ruraux, laissant aux villes le soin de s'imposer elles-mêmes. En revanche, on prélevait sur les revenus des contribuables un impôt d'abord de quotité et de caractère personnel, le vingtième (5 p. c.) : selon les besoins, on décidait la perception d'un, deux ou trois vingtièmes. Mais, le cadastre ayant à la fin du XVII^e^ siècle dénombré les bonniers de terres cultivées, de prairies, les maisons, moulins, brasseries, cabarets, etc., et déterminé une valeur moyenne de taxe pour les propriétés foncières ainsi qu'une somme fixe pour les maisons, l'impôt devint, naturellement, de répartition.

En Hainaut, la capitation fut remplacée par le vingtième qui se leva d'après des cahiers dressés par les communautés au début du XVII^e^ siècle, tandis que dans le Namurois on utilisait des terriers de la même époque. Dans la seconde moitié du XVIII^e^ siècle, un cadastre très soigné fut entrepris dans certaines provinces (Luxembourg, Limbourg), mais on ne peut, le plus souvent, que déplorer l'état périmé des données sur lesquelles on se fondait ailleurs pour déterminer l'impôt.

Pour atteindre certains autres revenus, on eut recours à des taxations sur les revenus du commerce et de l'industrie, sur le bétail, sur les foyers, ou encore sur certains signes extérieurs de richesse tels que les carrosses, les chiens, etc. La capitation, quelque primitive qu'elle fût, était aussi occasionnellement perçue dans certaines provinces : elle frappait les contribuables, répartis en catégories sociales ou économiques, d'une taxe d'un montant déterminé par un édit.

Pour procéder au recouvrement des impôts directs, les députés

des Etats faisaient une première répartition de l'aide accordée par circonscription administrative (quartiers). Les officiers de celles-ci procédaient à une sous-répartition entre villages ou communautés. Enfin, les gens de loi de chaque village, assistés par certains fonctionnaires ou représentants des contribuables, dressaient les rôles d'imposition. Un tel système n'était évidemment pas à l'abri de l'arbitraire, de l'ignorance, des faux frais. Il se complétait par la levée proprement dite des deniers : ici on avait le choix entre la ferme ou la régie. En Flandre et en Brabant (sauf pour les vingtièmes), on avait recours à des fermiers qui devaient fournir caution, faire l'avance de la somme à percevoir et ne recevoir, en principe, qu'un salaire fixe. Mais d'innombrables abus se glissaient dans la gestion de la ferme. Dans la plupart des autres provinces, on préférait la régie, par les soins de collecteurs élus ou nommés, assumant une responsabilité solidaire.

Avec le temps, l'impôt foncier devint de plus en plus l'impôt des campagnes, du plat pays, tandis que les villes étaient principalement touchées par les *impôts indirects*. Ceux-ci consistent essentiellement en *taxes de consommation* ou *accises*. C'est sur elles notamment que l'on hypothèque le service des emprunts provinciaux et c'est grâce à elles que l'on pourvoit aux nécessités urbaines de caractère local.

L'impôt de consommation est en principe, comme tout autre, d'une durée limitée, mais comme les charges auxquelles il fait face sont permanentes, il devient en fait perpétuel. Néanmoins les Etats ou les villes doivent en décider chaque année. En Brabant, où le produit de quatre taxes de consommation est affecté au subside gouvernemental, le renouvellement doit se faire tous les six mois.

Les principaux articles frappés par les accises étaient d'abord les vins, bières et spiritueux, la farine, la viande de boucherie, le tabac et, accessoirement, le sel, le charbon, le poisson salé, le café, thé, chocolat, les cartes à jouer, etc.

Prenons, pour exemple, la province de Brabant. Le vin y était taxé à 11 francs l'hectolitre, la bière à 0 fr. 80. Une taxe « d'abattage » sur les animaux de boucherie allait de 2 sols pour un agneau à 30 sols pour un bœuf. La mouture du froment était frappée d'un droit de 0 fr. 78 l'hectolitre, celle du seigle

de 0 fr. 48. Le produit de ces quatre taxes était affecté au subside de l'Etat : d'abord pour une somme forfaitaire de 200, puis de 250, puis de 325.000 florins. En fait, les comptes établissent qu'en 1741 la recette exacte en a été de 443.000 florins (soit 426.000 après déduction des frais de perception) ; ceux de 1780 arrivent même à un total de 572.000 florins. Ce qui permit de porter le subside brabançon à 420.000 florins à ce titre (520.000 florins étant accordés sur les impôts directs, pour parfaire la somme de 940.000 florins qui fut, pendant la seconde moitié du XVIII[e] siècle, la quote-part du Brabant dans les aides et subsides ordinaires).

Mais il faudrait se garder d'en conclure que ces sommes représentent toute la fiscalité de la province de Brabant en matière d'accises. Nous verrons dans un instant combien la fiscalité locale était plus lourde que celle des Etats.

Le recouvrement de ces taxes se faisait tantôt en régie (Brabant), tantôt par affermage (Flandre), tantôt par un système plus varié.

Il convient de signaler que de très nombreuses exemptions étaient admises pour les impôts indirects : la cour, le clergé régulier, les chapitres cathédraux, les ordres mendiants, l'Université de Louvain, les membres des Etats, des conseils de justice, d'innombrables fonctionnaires jouissaient d'une immunité totale ou partielle.

Si, pour les impôts directs, le principe était l'égalité de tous devant la fiscalité, l'application connaissait bien des dérogations, souvent assez arbitraires. En Brabant, on n'admettait presque aucune franchise pour les vingtièmes, mais bien pour la taille : les grands fiefs, les bois d'estoc, les biens religieux de première fondation déjà amortis étaient exemptés. Si le clergé contribuait en général pour ses biens fonciers, il était immunisé des charges de caractère personnel, comme aussi la noblesse. Mais les franchises qui pouvaient encore subsister au XVIII[e] siècle se réduisaient partout.

* * *

Tout ce qui vient d'être dit au sujet des aides et des subsides concerne les revenus ordinaires de l'Etat. En d'autres termes, il s'agit des modes de perception de la somme annuellement demandée par le gouvernement et au payement de laquelle

chaque province contribue par le versement d'une somme souvent fixe, notamment dans la seconde moitié du XVIIIe siècle. Mais, selon les nécessités du moment, il s'avéra indispensable de trouver de nouvelles ressources pour subvenir aux charges engendrées par les guerres, les occupations militaires, les réquisitions, ou encore pour parer à l'insuffisance de sommes primitivement limitées.

C'est ainsi que l'entretien de la cour du gouverneur général ou de la gouvernante générale, lorsqu'ils appartenaient à la famille impériale, entraîna l'octroi d'une sorte de liste civile, indépendante de la somme prévue pour l'organisation du gouvernement central. On eut ainsi recours à la pétition d'une aide extraordinaire, d'un subside spécial de 560.000 florins, qui fut accordé par les Etats sous le nom de *don gratuit* et réparti entre eux.

Mais ce fut surtout par voie d'*emprunts* que le budget extraordinaire fut alimenté. Tantôt le gouvernement général des Pays-Bas contractait un emprunt intérieur auprès des Etats provinciaux, tantôt c'est à l'étranger que l'on négociait. C'est ainsi qu'à partir du dernier quart du XVIIe siècle les Provinces-Unies consentirent à de nombreuses reprises à prêter d'importants capitaux à leurs voisins du Sud. Parfois encore, vu l'abondance des disponibilités dans des villes telles qu'Anvers, Bruxelles, Gand, etc., le gouvernement impérial de Vienne conclut de notables emprunts aux Pays-Bas pour ses propres besoins. Les emprunts à lots connurent une certaine faveur et la loterie proprement dite fut pratiquée chez nous comme dans les autres pays.

En 1715, la dette publique, à charge des Pays-Bas, atteignait un capital de 15 millions de florins brabant et nécessitait un service d'arrérages de 737.000 florins. Elle augmenta sensiblement pour subvenir à des charges nouvelles, lors de la guerre de la Succession d'Autriche et de la guerre de Sept Ans. A certains moments, elle s'élevait fortement pour diminuer brusquement lors d'un amortissement massif. A la veille de la Révolution brabançonne, elle ne dépassait pourtant pas 36 millions de florins : tous les emprunts contractés depuis plus de dix ans avaient été remboursés et les autres étaient en cours d'amortissement. A la veille de l'annexion à la France, la dette austro-belge atteignait tout au plus 45 millions de florins brabant.

Il convient toutefois de signaler que le crédit de l'Etat n'était comme tel qu'une fiction. Pour obtenir de l'argent, le pouvoir central devait s'effacer en fait derrière les Etats provinciaux, lesquels négociaient l'emprunt auprès de villes, de corporations, de particuliers (banquiers privés) en donnant des gages et notamment en assignant certaines recettes au remboursement du capital et au payement des intérêts. Jamais les personnes privées n'auraient souscrit directement un emprunt public, sans la garantie réelle de certaines ressources ou la caution de certains intermédiaires.

* * *

Cette revue sommaire de la fiscalité de l'Ancien Régime serait gravement incomplète si, à côté de la situation financière de l'Etat ou des provinces, on ne jetait un coup d'œil sur celle des communes. C'est dans le cadre de celles-ci en effet que l'on perçoit la totalité des recettes fiscales, mais une partie de l'argent levé doit servir à des besoins locaux ou régionaux.

Qu'il s'agisse d'une ville ou d'une communauté rurale, certaines charges sont à supporter par le budget communal. Il en est ainsi par exemple des gages ou des émoluments des magistrats, de l'entretien des monuments, du pavage des rues, du casernement des troupes, de l'entretien des enfants trouvés, des fous indigents, des orphelins pauvres, des subsides accordés aux fabriques, des dépenses occasionnées par les fêtes ou kermesses et surtout du payement des intérêts de la dette. A cet égard, la situation des communes était déplorable vers le milieu du siècle. Gand avait une dette de 3.650.000 florins en capital et de 2.500.000 florins en arrérages ; Bruges, respectivement de 3.300.000 et de 4.400.000 florins.

C'est ce qui justifia la création en 1764 de la *Jointe des administrations et des affaires de subside* qui, par l'intermédiaire de commissaires, vérifia la comptabilité provinciale et communale, prescrivit des règles pour dresser les budgets, supprima certaines fonctions, redressa de nombreux abus. En 1784, les dettes des communautés étaient amorties aux huit dixièmes.

Pour subvenir à ces charges, les villes et villages avaient recours aux divers impôts directs et indirects que nous avons énumérés ainsi qu'à une série d'autres (octrois, lods et ventes,

médianates, droits de barrière, taxes de luxe, sans parler du revenu des biens possédés par eux).

A titre d'exemple, voici, pour l'année 1782, quelques indications sur la fiscalité du Brabant. Sur un total de 4.218.000 florins levés (et dont 1.100.000 seulement étaient versés dans la caisse du pouvoir central), les droits sur les boissons rapportaient 1.567.000 florins (dont 1.190.000 sur la bière). Or les villes en conservaient 868.000 pour leurs besoins et les villages 12.000 seulement. La taxe sur la viande rapportait 79.000 florins (dont 53.000 aux villes) ; celle sur la mouture 171.000 (dont 159.000 aux villes). En revanche, les villages fournissaient plus des trois quarts des impôts directs, dont la moitié demeurait entre leurs mains.

En somme, la fiscalité provinciale et communale représentait une charge deux à trois fois plus lourde que celle du pouvoir central dans la Flandre ou le Brabant. Mais dans l'ignorance où nous sommes du montant du revenu national ou provincial, il serait téméraire d'en conclure que le prélèvement fût en moyenne fort important. Tout ce que l'on peut affirmer, c'est qu'il était plus lourd dans les campagnes (1) que dans les villes et que, dans celles-ci, il était plus onéreux pour la partie la plus pauvre de la population.

CHAPITRE II.

Les finances publiques de la Principauté de Liège.

La Principauté épiscopale de Liège correspondait en superficie à près du quart de la Belgique actuelle. Elle s'étendait sur les provinces de Limbourg, de Liège et de Namur, en tout ou en grande partie, et sur certaines régions du Hainaut et du Luxembourg. Complètement indépendante des Pays-Bas, mais rentrant comme eux dans le cadre du Saint-Empire romain de la nation germanique, elle jouissait d'un statut d'autonomie véritable, garanti par une Constitution séculaire et maintenu par des institutions libres.

(1) M. Ruwet a calculé qu'en Limbourg l'impôt foncier ne dépassait cependant pas 4 p. c. du revenu foncier réel (*L'agriculture et les classes rurales au pays de Herve sous l'Ancien Régime*, Liège, 1943, p. 137).

Au seul point de vue qui doive nous retenir ici, la Principauté de Liège connaissait une situation assez particulière. Moins encore que les Pays-Bas autrichiens, elle n'eut de budget régulier. Les prévisions y étaient chose inconnue et les demandes de subside avaient un caractère tout à fait occasionnel encore que très fréquent. Et les formalités dont s'entourait tout octroi d'argent garantissaient le pays contre toute fiscalité excessive.

Une distinction fondamentale doit d'abord être faite entre les finances du prince et celles des Etats, entre le domaine et les impôts.

Le prince-évêque, depuis le haut moyen âge, dispose des revenus de biens qui, en principe, doivent suffire à tous les frais de l'administration. Il s'agit du patrimoine appelé *mense episcopale* et consistant en droits, en fruits, en revenus : exploitation de terres ou de forêts, fermages, droits féodaux et taxes diverses. Un conseil, appelé *Chambre des comptes* (ou Chambre des finances), administrait cette mense, percevait les droits régaliens, les cens seigneuriaux, les rentes, enregistrait les baux, concédait les privilèges ou les octrois donnant lieu à des taxes, réglait le cours des monnaies. Il était à la tête d'une hiérarchie de fonctionnaires qui, depuis le receveur général jusqu'au plus modeste percepteur (cellerier ou céarier), s'acquittaient de la tâche de l'encaissement de ces revenus. Cette centralisation apparente ne doit pas dissimuler l'extrême variété des opérations de levée auxquelles il fallait procéder.

Au XVIII[e] siècle, le domaine rapportait encore plus de 250.000 florins liégeois (1), mais était grevé de charges pour le tiers de cette somme. Dans l'ensemble du budget liégeois, celle-ci ne représente même plus la sixième partie des recettes. Aussi, depuis longtemps, s'est-on trouvé dans la nécessité de faire appel à la bourse des citoyens pour subvenir aux dépenses publiques.

Tout le reste, qu'il s'agisse des impôts directs ou des taxes de consommation, des droits de douane ou des emprunts, est du ressort exclusif des Etats. Et du moyen âge à la fin du XVIII[e] siècle, les pouvoirs de ceux-ci n'ont connu aucun accroc de principe.

(1) Le florin liégeois vaut dans le dernier quart du XVIII[e] siècle 1 fr. 21. Le florin brabant vaut 1,5 florin liégeois.

Les Etats se composaient du clergé, représenté par le seul chapitre de Saint-Lambert, grand propriétaire foncier, de la noblesse, dont seulement quelques familles, pouvant justifier de seize quartiers, étaient l'émanation, et des bourgmestres des vingt-deux villes qui constituaient autour de la capitale la solide armature du Tiers Etat.

Mais il était entendu que le clergé des collégiales devait être consulté pour tout ce qui concernait les subsides, le défaut de son consentement entraînant sa non-participation à la levée. Enfin, jusqu'à la fin du XVII^e^ siècle, les bourgmestres des villes ne pouvaient voter les impôts que s'ils y étaient autorisés non seulement par les conseils communaux, mais même par la masse des citoyens groupés en corporations. Au XVIII^e^ siècle, l'emprise du pouvoir central sur les administrations urbaines eut pour effet de tempérer sensiblement l'obstruction que souvent celles-ci avaient montée contre les levées.

L'unanimité des Etats étant de rigueur (avec, bien entendu, la majorité au sein de chacun d'eux), on peut estimer que toutes les matières financières étaient soumises à la souveraineté de l'assemblée. Le rôle du prince se bornait à convoquer les Etats, à leur adresser une demande de subside par l'intermédiaire de son premier ministre (le chancelier) et à autoriser, avec le contre-seing ministériel, la levée des impôts qu'ils avaient bien voulu accorder.

En général, les Etats étaient convoqués annuellement, parfois même lorsque les impôts avaient été accordés pour trois ans et davantage. Tout ce qui regardait la perception de ceux-ci, le régime de la levée, le contrôle, était assumé par eux, ou tout au moins par la délégation qu'ils laissaient en permanence derrière eux (les députés des Etats).

Les grandes catégories de dépenses auxquelles on avait à faire face étaient naturellement les mêmes qu'aux Pays-Bas: l'administration générale, la défense nationale, le service de la dette publique. Primitivement, le domaine devait y pourvoir, mais, en présence de son insuffisance, les Etats ont accordé au prince, sous le nom de *donatif*, une sorte de don gratuit ou de liste civile, plus ou moins fréquemment renouvelé. Puis ils ont pris en charge certaines dépenses telles que les soldes de garnison des forteresses, l'entretien de celles-ci, les frais des légations envoyées à l'étran-

ger, etc., en votant une ou plusieurs sommes fixes pour cette destination. Ils ont accepté plus tard de payer les traitements de nombreux fonctionnaires et, enfin, ils ont assumé le service de la dette ainsi que la contribution aux dépenses de l'Empire, qui incombait au pays de Liège. Ces charges se montaient au XVIII^e siècle à plus d'un million et à moins d'un million et demi de florins liégeois. Toutes proportions gardées, ce budget était trois fois moins lourd que celui des Pays-Bas.

Mais en quoi consistaient les ressources habituelles de l'Etat liégeois ?

L'impôt direct n'a jamais joué un rôle fort important dans la Principauté, du moins en ce qui concerne les finances de l'Etat. Sa forme habituelle était la *taille* qui, primitivement, était une taxe répartie sur les biens roturiers des cinq quartiers entre lesquels se partageait le sol de la principauté. Mais, aux XVII^e et XVIII^e siècles notamment, cette expression désignait une somme de 12.000 florins (ou moins) qui était répartie de la manière suivante : le clergé en payait 12,5 p. c., la noblesse 1,5 p. c., la ville de Liège 13,5 p. c., les autres villes 10,5 p. c., le plat pays 42 p. c., suivant les indications d'anciens cadastres. Chaque communauté avait le droit de faire elle-même la répartition de la somme dont elle était redevable, en observant les deux principes suivants : les deux tiers de l'imposition portent sur les fonds, l'autre tiers sur les personnes ou sur les revenus commerciaux ou sur l'habitation (le propriétaire ou le locataire paye 10, 12 ou 15 sols par maison) ou sur les consommations ; les terres médiocres ne payent que la moitié des bonnes (à peu près le 100^e denier) et les mauvaises la moitié des médiocres. Cette taille est levée par les bourgmestres ou magistrats de chaque communauté qui en versent le produit dans la caisse provinciale. Il y avait ainsi, en dehors de la cité de Liège et de sa banlieue, sept départements (correspondant aux archidiaconés) ou caisses régionales pour la Principauté. Et il suffisait de décider la perception de 4 tailles ou de 10 tailles ou davantage, selon les nécessités du moment.

Il convient d'observer toutefois qu'à partir du milieu du XVIII^e siècle, on ne constate plus que la taille soit levée pour les besoins généraux du pays.

Parmi les impôts directs, on doit citer encore la capitation

qui, levée occasionnellement, frappait sans exception tous les habitants, divisés en classes ou catégories professionnelles, le tocage ou impôt sur les feux ou les cheminées, l'impôt sur les vitres ou fenêtres, tous d'assez maigre rapport.

Aussi, les impôts indirects et les droits de douane étaient-ils, au XVIII^e siècle surtout, à peu près les seuls à être levés.

Il a fallu cependant attendre la seconde moitié du XVI^e siècle pour voir la fiscalité liégeoise prendre ses traits définitifs. C'est alors que l'on trouve pour la première fois des taxes de consommation de caractère général (1568). A peu près en même temps (1580), s'inaugure aux frontières la perception d'une taxe *ad valorem* de 1,75 p. c. (le 60^e denier) sur tous les produits importés, exportés ou passant en transit. Depuis lors, ces deux éléments des finances liégeoises ont été en grandissant, le second sous l'effet du développement du commerce extérieur, le premier par suite de l'élévation des tarifs.

Quels sont les principaux impôts indirects au XVIII^e siècle ? Le plus important est certainement celui sur la bière, ou, comme l'on disait, sur le « muid de braz », c'est-à-dire sur un poids de 200 livres de grains (seigle, orge) cuits et destinés à la fabrication de la bière. Cette taxe était de 2 florins (24 + 16 patars) et fut portée à 3 et même parfois à 4 florins, ce qui ne représentait pas même un centime par litre de bière. Elle constituait le quart ou le tiers des recettes publiques et permettait d'assurer le payement du donatif, comme la taille garantissait primitivement les frais d'entretien et de garnison des forteresses. Mais les localités en conservaient le tiers pour leurs propres besoins et les deux premiers Etats s'en attribuaient le dixième aux mêmes fins.

Venait ensuite la taxe du 20^e denier (parfois 15^e et même 10^e) sur la viande de boucherie, ou sur « la consomption des bestes », perçue sur tout ce qui entrait dans les villes ou villages pour y être vendu. Elle rapportait plus de 10 p. c. du budget.

Moins importantes, mais traditionnelles, étaient les taxes de consommation sur les vins, les brandevins (eaux-de-vie) et l'hydromel.

De même, les droits sur le sel, le tabac, le sucre, le café, le thé, le port des chapeaux étrangers, de l'or, de la soie, sur les jeux de cartes, sur les carrosses, etc.

Il faut ajouter encore le droit de timbre pour les actes judiciaires et notariés.

Pour n'exister plus au XVIII^e siècle, il convient cependant de rappeler qu'à diverses reprises la mouture des grains destinés à la panification a été frappée d'une taxe, dite « œil du moulin », fort impopulaire et rapidement remplacée par une autre.

La perception de ces impôts indirects se fait tantôt par affermage, tantôt en régie. La « collecte » s'opère sur le plan local par des receveurs subalternes qui, tous les mois, versent le produit de leur recette entre les mains de receveurs principaux établis dans chacune des sept circonscriptions fiscales du pays, lesquels transmettent les fonds aux receveurs généraux. Ceux-ci font passer l'argent de leurs caisses dans celle du Souverain, ou bien acquittent, sur les mandements des Etats, les dépenses qui sont à la charge de ceux-ci. L'impôt sur la bière est « collecté » dans la cité de Liège et, généralement, donné à ferme dans le reste du pays. Mais il n'y a jamais de ferme générale : chaque ville, chaque circonscription administrative décide des modalités et l'adjudicataire est tenu de payer le prix de son bail de trois en trois mois dans la caisse du receveur de la province. Les taxes sur les vins, genièvres, sur le sel ou le tabac étaient mises en régie, tandis que l'impôt sur la viande était plus souvent « rendu à ferme ».

La pratique liégeoise a consacré une distinction entre impôts ordinaires et impôts extraordinaires qui ne nous apparaît avoir d'importance qu'en ce qui concerne les exemptions. Les impôts ordinaires sont les plus anciens, ou plus exactement ceux qui sont perçus couramment à un tarif déterminé (par exemple les 40 patars sur le muid de braz, les 6 florins sur l'aime de vin, les 8 florins sur le brandevin, la taxe sur le sel ou sur le tabac, etc.). Les autres sont les augmentations de tarif décrétées à un moment donné, provisoirement, même lorsque le provisoire est maintenu longtemps (par exemple un florin de supplément sur la bière, un 20^e denier de supplément sur la viande, etc.). Alors que les exemptions générales (le clergé, notamment, pour la taxe sur la bière) ou individuelles (les agents de l'Etat, fonctionnaires des villes, etc.) étaient nombreuses pour les impôts ordinaires, nul n'était immunisé en ce qui concerne les impôts extraordinaires.

Le dernier élément mais aussi le plus important de la fiscalité liégeoise — il arrivait à en représenter plus de la moitié — c'est la taxe du soixantième ou, d'une façon plus générale, les droits sur la circulation des marchandises.

Il existait en effet un certain nombre de tonlieux, appelés barrières, établis par les Etats sur diverses routes au bénéfice de l'entretien de celles-ci. En une douzaine d'endroits, on prélevait une taxe sur le passage des chevaux ou des charrettes : l'affermage de ces droits rapportait de 50 à 75.000 florins vers la fin de l'Ancien Régime, somme exclusivement destinée à la réparation des chaussées.

Mais il s'agit surtout des taxes douanières variées que la politique économique du pays, en matière de métallurgie ou de tissage, édictait sur les importations ou sur les exportations et, plus encore, du régime commun du droit de soixantième auquel était soumis le mouvement des entrées et sorties de marchandises.

Pendant les deux derniers siècles de l'Ancien Régime, les Etats de Liège ont prélevé, dans un but fiscal et non dans un but de protectionnisme, une taxe d'environ 1,75 p. c. de la valeur des produits étrangers entrant dans la principauté soit pour y être consommés ou transformés, soit pour la traverser simplement. Au XVIII^e^ siècle, on avait cessé de prélever le soixantième sur l'exportation de certains produits nationaux.

Sauf pendant quelques années dans la seconde moitié du XVII^e^ siècle, le soixantième a toujours été levé en régie par les agents désignés par les Etats. Il a fait rentrer annuellement dans les caisses publiques de 300 à 500.000 florins liégeois pendant le XVIII^e^ siècle.

Deux traits du système fiscal liégeois sont encore à souligner : le retard apporté dans l'acquittement des impôts par les contribuables et le retard dans la fourniture des comptes des receveurs. Surtout lorsqu'il s'agissait d'impôts directs, mais même pour certaines taxes de consommation, des mois et des années s'écoulaient avant qu'une caisse provinciale pût clore sa recette. Et les Etats n'étaient en mesure de vérifier la comptabilité de leurs agents que trois ou quatre ans après la fin d'un exercice fiscal. Cela nous explique l'état précaire des finances publiques pendant

tout l'Ancien Régime, même lorsque aucun déficit n'était finalement enregistré.

Dès le XVI^e siècle, comme partout ailleurs, l'Etat liégeois a dû faire appel au crédit pour pourvoir à certains frais extraordinaires et, pendant la seconde moitié du XVII^e siècle, au crédit de l'étranger, principalement des Provinces-Unies. Emprunts intérieurs et extérieurs se sont multipliés au point d'atteindre en capital une dizaine de millions de florins à la veille de la Révolution de 1789 et dix-huit millions (22,5 millions de francs) au moment de l'annexion à la France. Le service de la dette, qui ne dépassait guère une centaine de milliers de florins au début du XVIII^e siècle, atteignait 300.000 florins en 1789 et fit plus que doubler encore pendant les cinq années suivantes.

Il reste à jeter un regard sur les finances locales qui, dans la Principauté comme dans les Pays-Bas, avaient une importance considérable.

Distinguons d'abord la capitale et sa banlieue des autres villes, puis des communautés rurales.

La cité de Liège levait, indépendamment des impôts d'Etat, un certain nombre de taxes spéciales, désignées sous le nom de gabelles. Citons la gabelle des houilles, celle des vins, des brandevins, celle des draps, celle des fers, etc. Nous connaissons déjà l'impôt du braz qui, en tant qu'impôt urbain, rapportait à lui seul le tiers des recettes communales. Depuis le milieu du XVII^e siècle, une taxe sur la pesée de toutes les marchandises de plus de 30 livres qui, auparavant, se prélevait au profit du prince, était venue accroître les revenus de la ville. L'ensemble de ces droits représentait de 250 à 280.000 florins pendant la seconde moitié du XVIII^e siècle.

La distinction des impôts communaux et des impôts généraux est d'autant plus malaisée à opérer que, d'une part, les mêmes produits (sel, tabac, vins, etc.) pouvaient être frappés deux fois et, d'autre part, que la cité s'appropriait un pourcentage déterminé du revenu des taxes générales (sur la bière) qu'elle levait elle-même sur son territoire et sur celui de sa banlieue.

Le poste des dépenses le plus lourd était celui du service de la dette : il dépassait 100.000 florins vers 1780. Mais il avait considérablement varié au cours du XVIII^e siècle par suite de la baisse du taux de l'intérêt de 6 à 2,5 p. c. en un demi-siècle

et du contrôle assez efficace exercé par le pouvoir central sur les finances urbaines. Ce sont surtout les événements de 1789 et des années suivantes qui entraînèrent la capitale et le pays dans la voie des emprunts, de sorte qu'au moment de l'annexion la dette communale devait atteindre 6 à 7 millions de florins liégeois.

Dans la plupart des villes de la Principauté, la fiscalité ressemblait à celle de la capitale, faisant un large appel aux droits de consommation, aux taxes de luxe et négligeant en général les impôts directs. La situation financière de grandes communes, telles que Huy et Verviers, n'était pas brillante, la dette s'aggravait sans cesse, alors que le rendement de certains impôts (sur la bière par exemple) allait en diminuant (1) et que des difficultés nouvelles naissaient de conflits judiciaires onéreux pour les budgets urbains.

Très différente était la fiscalité du plat pays, c'est-à-dire des communautés rurales. Ici l'impôt direct reprenait toute son importance. La taille, qui n'était plus levée depuis le milieu du XVIII^e^ siècle pour les besoins de l'Etat, subsistait comme impôt local. Une taxe foncière était assise sur les terres d'un village proportionnellement à leur étendue, abstraction faite de leur revenu. Toutefois les prairies étaient frappées au double des terres labourables. De plus, une sorte de taille personnelle frappait les chefs de famille soit à titre de capitation (manandise), soit compte tenu de leur revenu approximatif (profession, bétail, etc.). L'extrême variété des régions naturelles de la Principauté ne permet pas de donner une indication moyenne valable pour déterminer l'importance du fardeau fiscal local ; car si en Hesbaye ou en Condroz la charge ne dépasse guère 2 ou 3 florins par bonnier (3 à 4 fr. par hectare), elle atteint 7, 8 et même 10 florins en Campine ou dans le pays de Franchimont (2). C'est dire par conséquent que le pourcentage de l'impôt dans les campagnes est inversement proportionnel au revenu des contribuables. Et l'on constate que les dettes communales s'accumulent dans les régions les plus pauvres alors qu'elles sont minimes dans les autres.

(1) I. Delatte, *Les classes rurales dans la Principauté de Liège au XVIII^e^ siècle* (1945), p. 51.

(2) *Ibidem*, p. 207-215.

Ainsi, une même conclusion se dégage de l'étude menée parallèlement dans les Pays-Bas et dans la Principauté de Liège. L'impôt direct est principalement l'impôt des campagnes, l'impôt indirect celui des villes. L'incidence des taxes de consommation et des droits douaniers sur le coût de la vie atteint plus fortement les revenus modestes, les salaires des ouvriers, que les revenus des catégories aisées de la population. Encore que le pourcentage de la charge fiscale ne soit, à nos yeux prévenus, qu'assez réduit, c'est son inégale répartition qui nous frappe.

La Révolution de 1789 dans la Principauté, à la différence de la Révolution brabançonne, voulut réaliser par la suppression des privilèges, par l'abolition des impôts indirects, par la généralisation de l'impôt direct et son égale répartition, un bouleversement complet du système. Mais elle n'y réussit point. Il fallut en revenir à l'Ancien Régime et aux taxes traditionnelles. La première conquête française proclama partout la suppression des privilèges, mais maintint la fiscalité en vigueur jusque-là. C'est seulement en 1796 que les lois célèbres de la Constituante de 1791 furent introduites dans tous les territoires qui devaient plus tard constituer la Belgique.

LES FINANCES PUBLIQUES SOUS LE RÉGIME HOLLANDAIS

PAR

ROBERT DEMOULIN

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

Après les guerres de la Révolution et de l'Empire, il fallut reconstruire l'Europe. La tâche des diplomates et des politiques n'était peut-être pas la plus malaisée. L'économie européenne avait été bouleversée par vingt années de conflits. Dans les différents pays, les finances publiques étaient en désordre. L'œuvre du baron Louis en France est restée un modèle de restauration financière. En Angleterre, les controverses doctrinales sur le retour à l'étalon-or, les discussions sur l'amortissement de l'énorme dette d'un Etat qui avait dû armer l'Europe pour abattre la France, manifestent bien l'importance capitale du problème financier dans les années qui suivirent Waterloo. Le gouvernement tory est aux prises avec de grandes difficultés qu'il ne peut surmonter qu'en empruntant au fond d'amortissement.

Aux Pays-Bas, le problème est double. La Hollande apporte d'une part le lourd héritage de son passé, une énorme dette. Il faut d'autre part organiser les finances publiques du nouvel Etat. Guillaume Ier, chargé de cette délicate mission, est bien informé des questions à régler. Soucieux de la prospérité de son royaume, ayant le goût des affaires et la passion de la spéculation, il réunit un ensemble de connaissances techniques assez rares chez un souverain. Mais il préfère voiler au pays la situation difficile dans laquelle il se trouve. Guillaume Ier désire connaître seul l'ensemble des finances de ce qu'il considère comme « son Etat ». Il souhaite être seul à diriger la politique financière et se trouve gêné par les obstacles que mettent à l'exercice de ses tendances autocratiques certaines dispositions de la Loi fondamentale. A les tourner par une série ininterrompue de subterfuges, Guillaume Ier consacrera une bonne partie de ses jours et de ses nuits.

La prépondérance que le Nord a exercée pendant les quinze années de la réunion des dix-sept provinces était écrasante dans les sphères dirigeantes. On ne compte pas un ministre belge des finances pendant cette période et le haut personnel administratif de ce département était presque exclusivement

hollandais. Il est vrai que le problème crucial était d'essence hollandaise. En 1814, le rétablissement de la Dette nationale a été décidé dans les Provinces-Unies. La réduction au tiers de leur énorme dette décidée par Napoléon lors de la réunion du Royaume de Hollande à l'Empire français, est annulée. Le nouvel Etat se charge ainsi d'un très lourd fardeau. C'est la Hollande qui apporte ce pauvre cadeau de bienvenue, c'est en Hollande que les inscriptions de la Dette nationale sont détenues, c'est en Hollande qu'elles sont négociées, ce sont des capitalistes et des spéculateurs hollandais qui s'intéressent avec le plus d'attention et le plus de compétence à ces valeurs.

Charge hollandaise très onéreuse pour la Belgique, la dette active s'élevait à 575 millions de florins Pays-Bas, la dette différée à 1.151 millions. Si l'on songe que la Belgique n'apportait au nouveau royaume qu'une dette de 26 millions de florins Pays-Bas (soumise au nouveau régime, elle ne grossissait la dette active des Pays-Bas que de 16 millions, la dette différée que de 32), on aperçoit tout de suite la source des protestations répétées et légitimes des Belges.

Mais le poids de la dette n'est pas le seul à s'appesantir sur les habitants du nouveau royaume. L'équilibre budgétaire est difficile à établir : frais de guerre contre Napoléon revenu de l'île d'Elbe, entretien d'une armée montant la garde au Sud, face à la France considérée comme la grande perturbatrice, mise sur pied d'une administration, politique de grands travaux. Aussi les déficits se succèdent : dix millions de florins en 1816, dix-sept millions en 1817. Pour combler ce déficit, l'Etat emprunte, mais les députés aux Etats Généraux s'inquiètent des charges nouvelles qui retombent finalement sur les contribuables. Une lutte s'engage dont le roi sortira provisoirement vainqueur en choisissant des voies détournées.

Il est intéressant de montrer la marche suivie par le souverain. Guillaume Ier ne se soucie pas seulement d'équilibre budgétaire, mais il cherche le redressement de toute l'économie de son royaume, il entend poursuivre une politique d'expansion économique. Il veut trouver de l'argent qui permettrait d'ouvrir de nombreux chantiers, de l'argent qui financerait l'industrie, de l'argent qui réduirait les charges fiscales. La gestion des finances publiques n'est qu'une partie de l'œuvre de rénovation

économique de Guillaume Ier et ne prend tout son sens que replacée dans l'ensemble de cet effort considérable.

La Loi fondamentale donne au roi de larges pouvoirs, car les Etats Généraux jouent un rôle médiocre dans l'établissement du budget. En 1814, l'article 71 de la Loi fondamentale des Provinces-Unies des Pays-Bas dit expressément : « Le projet relatif aux finances, soumis par le prince souverain aux Etats Généraux, au commencement de leur session ordinaire, est divisé en deux chapitres. Le premier contient toutes les dépenses fixes et déterminées, qui, dérivant du cours ordinaire des choses, sont particulièrement relatives à l'état de paix, et doivent, par conséquent, être fixées sur un pied permanent.

» Le second chapitre comprend les dépenses extraordinaires et imprévues qui, particulièrement en temps de guerre, doivent être réglées d'après les circonstances.

» Le premier chef, une fois approuvé par les Etats Généraux, est destiné à ne plus subir de changement, que dans le cas où quelque article des dépenses viendrait à varier ou à cesser entièrement.

» Le second chef n'est consenti que pour un an ».

Certains pensaient trouver une sauvegarde dans l'article 70 : « Le budget des dépenses de l'Etat, soumis par le prince souverain aux Etats Généraux, doit nécessairement avoir leur assentiment. Ils délibèrent ensuite sur les moyens proposés pour y faire face ».

Mais l'entourage royal et certains hommes politiques hollandais considéraient que « l'intention et le sens de la Constitution était que le subside fixe une fois accordé devant être perpétuel, les fonds pour y faire face, une fois proposés, devaient être perpétuels de même » (1).

Le prince souverain doit faire aux Etats un rapport annuel détaillé de l'usage des fonds accordés. Mais les délibérations des Etats ne sont pas publiques et il n'est pas fait mention de la publicité du rapport sur les finances.

Après la réunion de la Belgique à la Hollande, la Loi fondamentale revisée n'apporte guère plus de garanties. Malgré les efforts des membres belges à la Commission de revision, les

(1) J. J. Raepsaet, *Œuvres complètes*, t. VI, p. 92.

pouvoirs du roi restent prédominants. Les Etats Généraux sont formés maintenant de deux Chambres, mais les membres de la première sont nommés à vie par le roi. Si la publicité des délibérations de la seconde Chambre est admise, les efforts des commissaires belges pour obtenir la suppression de la distinction entre dépenses ordinaires et extraordinaires restent vains. Du moins obtiennent-ils que les dépenses ordinaires soient fixées pour une période de dix ans (pour la première fois de 1820 à 1830) (1). Les moyens de faire face à ces dépenses sont également arrêtés pour dix ans et demeurent invariables ; à moins que le roi ne fasse connaître qu'il est nécessaire de remplacer ou de modifier un de ces moyens (2). Il était en outre prévu que chaque année les Etats Généraux examineraient la dette de l'Etat. Ainsi donc le pouvoir royal est énorme : « La Loi fondamentale, en admettant l'étrange distinction d'un budget fixe voté pour dix ans et d'un budget variable sujet au vote annuel, avait faussé la première prérogative populaire pour procurer au Gouvernement une garantie de force et de durée, en réduisant le combat annuel à une légère escarmouche ; combinaison maladroite, car la grande bataille devait être d'autant plus vive, d'autant plus décisive que le rendez-vous était donné depuis dix ans, que pendant dix ans amis et ennemis avaient pu préparer leurs armes » (3). J.-B. Nothomb ne recourt qu'à des arguments politiques pour condamner le système de Guillaume Ier. Mais ces arguments sont les seuls qui importent ici, car c'était bien la volonté de se passer du contrôle de la représentation nationale qui avait guidé le roi dans le choix d'une pareille distinction. On se tromperait étrangement si, à ce propos, on voulait voir en Guillaume Ier un précurseur de théoriciens ou d'hommes d'Etat contemporains. Il ne songe pas à échelonner un budget sur un cycle de plusieurs années, il ne veut que se libérer des Etats Généraux.

En outre, dans l'établissement du budget, on n'entre pas dans beaucoup de détails. De plus, dans l'exécution, le pouvoir gouvernemental agit avec assez de désinvolture bien que l'arti-

(1) H. T. Colenbrander, *Onstaan der Grondwet*, t. II, p. 175, 188, 222, 435.

(2) Loi fondamentale, articles 121 à 126.

(3) J.-B. Nothomb, *Essai historique et politique sur la Révolution belge*, 4e éd., Bruxelles, 1876, t. Ier, p. 445.

cle 127 de la Loi fondamentale déclare que « les dépenses de chaque département d'administration générale sont l'objet d'un chapitre séparé du budget. Les fonds alloués pour un département doivent être exclusivement employés pour des dépenses qui lui appartiennent, de sorte qu'aucune somme ne peut être transférée d'un chapitre d'administration générale à un autre, sans le concours des Etats Généraux ». Mais, comme il restait tout de même à faire approuver par les Etats Généraux les moyens pour couvrir les dépenses (1), Guillaume Ier va se livrer à des manœuvres habiles pour se procurer des fonds sans intervention des Etats. Nous touchons ici aux constructions les plus personnelles de ce souverain obstiné, de cet homme d'affaires avisé.

En 1814, la Caisse d'amortissement est créée pour servir à la conversion de la dette différée en dette active. En 1815, une nouvelle institution voit le jour : le Syndicat des Pays-Bas. Il est chargé de la négociation d'un emprunt forcé destiné à couvrir les dépenses extraordinaires résultant de la guerre. En 1817, désireux d'accélérer la conversion de la dette différée, le roi voudrait, grâce aux domaines, lancer un grand emprunt. En 1821, l'idée prend une forme plus précise : une banque domaniale servirait les desseins royaux. Mais Guillaume Ier se heurta aux objections de son ministre des finances Six Van Oterleek et aux attaques du député Van Hogendorp. Cependant le roi, tenace, réalisa ses projets sous une forme nouvelle. Il fonde en 1822 la « Société Générale pour favoriser le développement de l'Industrie Nationale », à laquelle il affecte ses biens patrimoniaux et il crée, le 27 décembre 1822, le fameux Syndicat d'amortissement. Cet organisme, qui remplace la Caisse d'amortissement et le Syndicat des Pays-Bas, est chargé des tâches que l'Etat ne pouvait assumer par les budgets réguliers, ordinaire et extraordinaire. Il devait fournir des millions de florins pour les grands travaux, la construction de vaisseaux de guerre, l'achèvement des fortifications ; en outre il devait amortir le déficit de 1822, payer l'intérêt des emprunts faits pour les grandes communications. A la place du Trésor, il se chargerait des pensions

(1) Loi fondamentale, article 197 : « Aucune imposition ne peut être établie au profit du Trésor public, qu'en vertu d'une loi ».

extraordinaires, des rentes viagères, fournirait 12 millions de florins afin de faciliter l'introduction du nouveau système monétaire. Enfin, il rembourserait les titres des deux emprunts du Syndicat des Pays-Bas et retirerait de la circulation les certificats de la dette différée. Le Syndicat voyait mettre à sa disposition le produit des droits de passage par terre et par eau, recevait l'autorisation d'aliéner des domaines, disposait d'un crédit de 68 millions de dette active à 2,5 p. c., d'un autre de 26 millions, et pouvait émettre 116 millions de florins d'obligations à 4,5 p. c.

Ainsi un troisième budget était créé et il échappait au contrôle des Etats Généraux jusqu'en 1829. A cette date seulement, un simple rapport devait leur être soumis sur les activités de ce mystérieux organisme. Il a fallu attendre notre siècle et de patientes recherches d'archives pour que l'on vît un peu clair dans cette partie capitale des finances publiques du Royaume des Pays-Bas (1).

Le Syndicat émit plusieurs emprunts. Certains remportèrent un incontestable succès, mais d'autres ne rencontrèrent pas la faveur du public, et, en octobre 1830, le Syndicat ne put faire face à ses engagements. Mais à l'actif de ce Syndicat, il faut compter la réduction de la dette différée pour un montant de 376 millions et l'avance au Trésor de sommes considérables. Grâce à ces capitaux, Guillaume Ier poursuivit sa politique de grands travaux et finança le fonds de l'industrie (7 1/2 millions). En 1829, le Syndicat avait émis des emprunts pour 123 millions, vendu des domaines pour 38 millions, créé de la dette active pour 13 millions. La charge de l'intérêt annuel était diminuée par les amortissements de 3.343.050 florins, mais augmentée de 6.459.996 florins par suite de nouvelles dettes, ce qui laissait 3.116.946 florins d'accroissement (2).

Cet organisme est un des piliers de l'imposante construction économique de Guillaume Ier. Ce souverain a lui-même indiqué avec précision les services qu'il en attendait : « Le Syndicat d'amortissement a plus de liberté que le Trésor pour pourvoir

(1) H. Riemens a dressé le bilan de cette institution dans son étude *Het Amortisatie-Syndicaat. Een studie over de Staatsfinanciën onder Willem I*, Amsterdam, 1935.

(2) H. Riemens, *op. cit.*, p. 178.

à ses besoins ; il doit être considéré comme une institution indépendante avec sa propre administration, qui a des obligations mais qui est mise en état de les remplir. Son but est de relever le crédit de l'Etat et d'exécuter les mesures financières pour la commodité du Trésor, tandis qu'il est indiqué quelles obligations celui-ci doit remplir à l'égard du Syndicat. Ces obligations sont sacrées, et cela pourrait avoir de très visibles conséquences pour le crédit des deux institutions si elles n'étaient pas exécutées : cependant le devoir du Trésor y veillera. Le Trésor ne doit pas s'exposer à des difficultés pour aider son jeune frère ou partager avec lui les difficultés financières dans lesquelles il peut tomber » (1).

Ainsi Guillaume Ier, sans se soucier des Etats Généraux, se procure des capitaux considérables. Lui-même spécule avec les quatre titres : dette active, dette différée, obligations du Syndicat, bons des domaines. C'est lui qui gère seul les finances du royaume, car lui seul est informé de l'ensemble du problème. Ministre des finances, vice-président de la Commission permanente du Syndicat, président de la *Nederlandsche Bank*, gouverneur de la Société Générale, sont souvent en discussion. Entre ces dirigeants la confiance ne règne pas et le roi profite de ces difficultés pour mieux asseoir son souverain pouvoir de décision. Comment voir clair dans un pareil assemblage de pièces éparses : budget décennal, budget annuel, fonds spéciaux multipliés à plaisir (fonds pour la défense des frontières du Sud, fonds des grands travaux, fonds particuliers du souverain, etc.), et enfin le Syndicat avec ses multiples activités ?

Les chiffres des budgets réguliers ne jettent que des lueurs sur la situation des finances du royaume. Ils montrent cependant l'amélioration du rendement fiscal après l'introduction du nouveau régime des impôts en 1823 et l'accroissement du revenu des postes décèle bien la reprise continue de l'économie (2). Mais le déficit reste considérable : 16 millions en 1830 avec un projet de budget ordinaire de 60.750.000 et un budget extraordinaire de 17.103.200 florins.

(1) *Algemeen Rijks Archief, Secrétairerie d'Etat*, 3 avril 1823, X 3, lettre du roi au ministre des finances Elout.

(2) Pour tout ce qui regarde la fiscalité nous renvoyons à l'étude de M. Van Houtte.

La Cour des comptes, créée par la loi du 21 juin 1820, est réduite à l'impuissance, puisqu'elle n'a pas droit de regard sur les opérations du Syndicat. Un visa royal suffit pour qu'on se passe de sa vérification. Aussi après plus d'un siècle, le jugement impartial de John Bowring, chargé par le Parlement anglais en 1831 d'une vaste enquête sur les budgets dans les pays de l'Europe occidentale, garde-t-il toute sa valeur : « Comme une partie importante des opérations administratives, particulièrement celles en relation avec le Syndicat d'amortissement et les actes de la Cour des comptes, ne sont pas soumises à l'examen public, j'hésite à donner une opinion favorable sur l'ensemble du système » (1). Aussi nos Constituants ont-ils écrit dans notre Pacte fondamental des dispositions précises pour affirmer que : « Chaque année les Chambres arrêtent la loi des comptes et votent les budgets. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes ».

Cette préoccupation essentielle du contrôle des finances par les Chambres trouve une de ses origines immédiates dans la gestion financière de Guillaume Ier et de ses ministres, qui n'étaient que ses humbles commis.

Ainsi l'expérience du régime hollandais a-t-elle eu des conséquences capitales dans notre histoire financière. L'exemple du mystérieux Syndicat est resté longtemps vivace dans la mémoire des Belges et les difficultés inextricables rencontrées après 1830 dans le partage de la dette ont renforcé nos ancêtres dans leur conviction que la tâche essentielle du Parlement était de contrôler les finances de l'Etat.

(1) *Parliamentary Papers*, House of Commons, 1831-1832, XXVII, 658 (166), rapport Bowring, 10 décembre 1831.

LES FINANCES PUBLIQUES DE 1830 A 1850

PAR

G. JACQUEMYNS

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE BRUXELLES

Je me propose d'étudier les finances publiques de 1830 à 1850 en corrélation étroite avec la situation politique et économique. J'ai utilisé des documents publiés et de nombreuses sources d'archives.

Après les événements de septembre 1830, la Belgique connaît des jours sombres : les Hollandais ne se tiennent pas pour définitivement chassés, les Puissances hésitent, les troupes hollandaises envahissent le territoire, Léopold Ier cherche à raffermir la situation de la Belgique. Nos provinces se soumettent aux volontés des Puissances, la Hollande s'y refuse.

En 1839, après des débats et des négociations pénibles, les traités sont ratifiés par toutes les parties en présence.

Jusqu'en 1840, c'est sous le signe de l'Unionisme que les Belges essaient de sortir de leurs difficultés. Cet unionisme s'accommode fort bien de discussions parfois violentes entre libéraux et catholiques au sujet du rôle de la « société civile ».

Tous les Belges ne sont pas, au lendemain de 1830, unis dans un réel patriotisme. Ils ne sont pas rares ceux qui boudent ou qui sont hostiles à la Belgique indépendante.

A côté des Orangistes, ouvertement adversaires de la séparation, il y a ceux qui se taisent, mais qui sont bien décidés à ne rien faire pour raffermir la Belgique. Il y a aussi la masse de ceux qui n'ont pas confiance. A cause de leur mutisme, ils n'apparaissent pas dans l'histoire. Mais leur résistance passive n'a pas moins de force que l'élan de ceux qui à la représentation de la *Muette de Portici* manifestent bruyamment leur hostilité au roi Guillaume.

Le Gouvernement se rend compte de l'existence de cet état d'esprit quand, pour sauver la Belgique, il lance des emprunts. Les bourses ne se délient pas. L'ordre règne, mais la confiance fait défaut. La « société anonyme » Belgique n'a guère de succès. On demande à Rothschild de lui faire crédit !

De 1840 à 1846 se succèdent des cabinets à tendances modérées et fidèles à l'esprit de 1830.

Le 31 mars 1846, est constitué le Ministère catholique homogène de Theux. Le 8 juin 1847, les libéraux remportent une

éclatante victoire. Le ministère de Theux, désavoué par le corps censitaire, démissionne. Le Roi, surpris par les résultats des élections, et redoutant la formation d'un cabinet « de parti », hésite, temporise. Enfin, le 12 août, il autorise Rogier à constituer le ministère qui, s'appuyant sur une majorité homogène, ouvre le régime parlementaire tel que l'entendent les Anglais. Hubert Frère-Orban est de l'équipe. Il reçoit le portefeuille des Travaux publics. Son grand talent, l'ascendant qu'il a sur tous les doctrinaires, le désignent quelques mois plus tard comme successeur de Veydt aux Finances.

Comme beaucoup de ses prédécesseurs à ce Département, il se trouve aux prises avec de grandes difficultés résultant, d'une part, de l'évolution économique du pays et, d'autre part, de la situation des finances publiques en général.

Pendant les vingt premières années d'indépendance, les finances publiques subissent, la chose est naturelle, le contrecoup de l'état d'esprit, des événements politiques et de la situation économique.

Les événements politiques agissent surtout en 1830, 1831, 1839 et 1848. La situation économique influence les finances publiques d'une façon constante, mais plus particulièrement en 1839 et 1848, années de crises graves qui ont failli ébranler tout l'édifice patiemment construit.

Il est intéressant de voir comment le pays est sorti du marasme économique et financier. Il y a des leçons à tirer des crises qui, en quelques mois, ont conduit le pays à deux pas de la banqueroute.

Voyons en leurs grandes lignes : 1° l'évolution économique du pays ; 2° la situation des finances publiques ; 3° les crises financières de 1839 et 1848.

CHAPITRE PREMIER.

Evolution économique du pays.

Une crise économique intense éclata au lendemain de la Révolution. Privés du vaste débouché que constituaient les provinces septentrionales des Pays-Bas et les colonies hollandaises, nos établissements industriels se trouvèrent dans l'impossibilité d'écouler leurs produits.

La Hollande, entraînée par l'esprit de représailles, en même temps qu'elle nous ferma ses colonies, nous interdit ses eaux intérieures par la fermeture de l'Escaut.

Les produits de l'industrie belge ne furent pas seulement exclus des colonies hollandaises, ils furent encore écartés des marchés européens. Entourée de voisins puissants, de peuples éminemment industriels et agricoles, de nations « fermées à double tour », la Belgique se heurta à des tarifs douaniers prohibitifs. La France et l'Allemagne ne se montrèrent pas disposées à faciliter l'écoulement de nos fabricats. La France exigea toujours de grandes faveurs en retour des faibles avantages qu'elle nous accordait. Les autres pays européens ne se trouvaient pas dans la nécessité de nous faire des commandes importantes. La Belgique, repliée sur elle-même, dans l'impossibilité de déverser à l'extérieur ni l'excédent de ses fabrications, ni le superflu de ses récoltes, était exposée à périr d'étouffement.

L'incertitude qui régnait sur l'avenir politique du pays contribua à augmenter le malaise.

La Belgique consacra les premières années de son autonomie nationale à s'organiser politiquement.

Les institutions commerciales et industrielles se plaignaient amèrement de ce que le Gouvernement semblait se désintéresser complètement de la situation économique du pays.

Les industriels alarmés réclamèrent des compensations. Absorbés par des questions d'organisation politique et administrative, le Gouvernement et le Congrès ne donnèrent point satisfaction à leurs doléances. Ils se bornèrent à édicter quelques mesures de circonstance, sans caractère économique bien accentué.

Le Gouvernement devint impopulaire, les hommes d'Etat furent sévèrement jugés par les industriels, les commerçants, une partie de la population ouvrière et par un grand nombre d'étrangers.

Si les premières années de notre indépendance furent marquées par le marasme économique, il ne serait cependant pas juste de dire que le Gouvernement se borna à constater ce marasme. Sans doute, il y eut insuffisance de sa part, mais non carence complète.

Pour mesurer les progrès accomplis pendant les vingt premières

années de notre indépendance, il faut connaître la situation au lendemain des journées de 1830. Waxweiler, dans sa belle étude sur la Révolution industrielle, après avoir donné un tableau d'ensemble, conclut : « Au moment où s'achevait la révolution politique, la révolution industrielle qui devait introduire le machinisme dans notre pays ne s'était point produite encore. Au total, en y comprenant même les 10.000 chevaux-vapeur des pompes à feu des charbonnages, la puissance des machines atteignait à peine alors pour toute la Belgique ce qu'absorbe aujourd'hui une usine importante : 13.000 chevaux ».

Ce qui permit tout d'abord à la Belgique de se relever de la crise causée par la Révolution de 1830, fut l'organisation de son marché intérieur.

L'établissement des lignes de chemins de fer favorisa la mise en valeur du marché national.

En même temps, on améliora les routes, on augmenta le nombre de canaux.

L'industrie, placée dans la nécessité de chercher pour ses produits des voies nouvelles, se perfectionna en vue de lutter victorieusement à l'étranger. Exclus des colonies et des ports des provinces septentrionales, nos industriels s'ingénièrent à trouver d'autres débouchés, d'autres acheteurs, d'autres courtiers.

Après la stagnation économique de 1830 à 1834, l'industrie capitaliste prit un développement qui contraste avec la période précédente.

A partir de 1835, les transformations techniques introduites dans l'industrie à la suite de l'extension du marché par l'incorporation à la France et à la Hollande, se poursuivirent et s'accélérèrent. Le réveil se manifesta dès 1834. La cause de la nouvelle activité industrielle fut avant tout la constitution de nombreuses sociétés anonymes. L'association des capitaux permit d'implanter définitivement la grande industrie dans notre pays. Dès 1834, la forme peu usitée encore de la société anonyme par actions fut popularisée. Les capitaux abondaient. On fit appel aux rentiers qui confièrent en masse leurs fonds. Les sociétés anonymes et en commandite écloses en Belgique à cette époque représentent un capital de 310.420.000 francs, pouvant être

augmenté, en cas de besoin, de 20.850.000 francs et porté ainsi à la somme de 331.270.000 francs.

Après la Révolution, le Gouvernement manifesta le désir de voir secourir le commerce et l'industrie par quelque grande association ; néanmoins les sociétés ne se formèrent qu'en 1835, alors que déjà le commerce et l'industrie se relevaient de toutes parts, et que l'avenir du pays, de plus en plus assuré, offrait des garanties certaines. Les premières sociétés furent la Société de Commerce et la Banque de Belgique. La Société Nationale et les sociétés de prêts vinrent compléter les moyens généraux d'encouragement que l'on ne rencontrait point dans la Banque, dite Société Générale pour favoriser l'Industrie nationale. La société anonyme fut étendue successivement, avec l'approbation du Gouvernement, à l'exploitation des charbonnages, des hauts-fourneaux, des fabriques de fer et des verreries.

En la seule année 1837, 250.000.000 de francs furent souscrits pour la constitution de sociétés anonymes.

En 1839, à la veille de la catastrophe financière, un capital de 60 millions de francs était immobilisé dans les charbonnages. Les banques et autres établissements financiers absorbaient 80 millions.

Dans l'ensemble, 350 millions furent mis en circulation de 1834 à 1838.

La plupart de ces créations se firent sous le patronage de la Banque de Belgique, fondée en 1835, et de la Société Générale pour favoriser l'Industrie nationale.

Vers 1835, la Société Générale, qui n'avait guère été jusque-là qu'une banque semi-officielle, doublée d'une compagnie immobilière, manifesta résolument la vocation industrielle qui devait de plus en plus devenir sa caractéristique dominante.

Elle fonda en 1835 deux puissantes sociétés filiales : « La Société de commerce de Bruxelles », au capital de 10 millions de francs, et la « Société Nationale pour entreprises industrielles et commerciales », au capital de 15 à 25 millions.

Toute cette activité fut compromise par la crise de 1839. Mais le pays se ressaisit assez rapidement.

A partir de 1840, la grande industrie continua à se développer au point que la Société Générale seule vit son portefeuille d'actions de sociétés, qui, en 1835, était de 3 millions et demi, s'élever

à près de 30 millions en 1847, et que le total des prêts et avances de la même société passa de 7 millions en 1830 à plus de 58 millions à la fin de 1847.

De 1840 à 1850, les progrès de l'industrie furent de plus en plus marqués. Le commerce prit une grande extension.

De 1845 à 1850, les provinces wallonnes, centre de l'industrie métallurgique et charbonnière, étaient en pleine activité. Anvers et le Brabant, bien que se trouvant dans de moins bonnes conditions, virent, elles aussi, s'améliorer leur situation économique. Le Limbourg et surtout les deux Flandres continuèrent à se débattre dans une stagnation économique pénible. Ces provinces ne se relevèrent que fort lentement après la crise industrielle et agricole de 1845-1847.

L'Exposé de la situation administrative du Royaume de 1841 à 1850, résume ainsi le développement économique : « Le développement rapide de la plupart des grandes branches de travail exercées en Belgique est un des faits les plus remarquables qui se soient produits pendant ces dernières années. L'esprit d'entreprise s'est porté vers les opérations industrielles ; des capitaux puissants sont venus en aide au travail, et il en est résulté une activité qui a fait de la Belgique un des pays les plus dignes d'attention sous le rapport industriel. Le travail national belge ne s'est pas exclusivement proposé pour but de pourvoir aux besoins de l'intérieur et de satisfaire de plus en plus aux exigences de la consommation, il a fait en outre des efforts soutenus pour placer ses produits sur les marchés du dehors, et ses tentatives, dans ces dernières années surtout, ont été loin de rester stériles. Les exportations des objets fabriqués, produits du travail belge, ont augmenté considérablement. A part l'année 1848, dont les résultats sont peu favorables, à cause des événements politiques qui l'ont signalée, chacune des années de la seconde moitié de la période décennale a fourni un chiffre supérieur à ceux des exercices de la première moitié. La différence en faveur de 1850 sur 1841, est de 35 p. c. ».

Ces renseignements sont incomplets. Ils ne donnent pas une idée adéquate de la situation industrielle et commerciale de la Belgique. Leur simplicité ne correspond pas à la réalité complexe.

Les données qui précèdent pourraient faire illusion. Il pourrait s'en dégager que la prospérité belge a été continue et complète.

Cette conclusion serait fausse. La ligne ascendante de la prospérité présente des fluctuations. Le développement de l'industrie récèle parfois de sérieux malaises dans le domaine commercial. Certaines industries ont souffert. L'industrie linière semblait menacée de mort.

Les finances publiques reflètent les fluctuations de la situation politique et économique de 1830 à 1850.

CHAPITRE II.

La situation des finances publiques.

Au lendemain de la Révolution, la Belgique devait tout créer et surtout établir son crédit. Le pays était pauvre et se trouvait sur pied de guerre.

La campagne de 1831 mit les finances publiques à une dure épreuve. La Hollande refusant de reconnaître le Traité des Vingt-Quatre Articles, l'armée resta, sinon sur pied de guerre, du moins en état d'alerte jusqu'en 1839. Les dépenses militaires engloutirent 454 millions, soit 60 p. c. des recettes de l'Etat.

Les dépenses militaires n'influencèrent pas la dette publique puisqu'elles furent payées par les impôts ou amorties rapidement.

On saisit pleinement ce que signifie pour la Belgique la liquidation de la séparation lorsqu'on se rappelle qu'en 1840 le Gouvernement put ramener le budget de la guerre à 30 millions, c'est-à-dire à 30 p. c. des recettes.

La Société Générale, caissier de l'Etat sous le régime hollandais, détenait 12 millions de francs qu'elle refusait de mettre à la disposition du Gouvernement provisoire tant que la Belgique ne se serait pas affirmée.

La situation était d'autant plus délicate que certaines taxes impopulaires avaient dû être immédiatement abolies.

Le système fiscal belge ne fut guère changé après 1830. Des dispositions, datant de l'époque française, avaient été maintenues sous le régime hollandais. La Révolution maintint en ses grandes lignes le système antérieur. Cependant, le Gouvernement provisoire fut forcé de supprimer le droit d'abatage du bétail, de réduire l'accise sur les distilleries et d'abolir le serment en matière de

succession. De toutes ces mesures, il résulta pour le Trésor public une perte annuelle de 9 millions de francs.

Le Congrès national, à son tour, décréta la réduction de la contribution personnelle et des centimes additionnels, dont cet impôt, ainsi que les accises et les droits d'enregistrement, étaient frappés ; il abrogea la loi du 3 juin 1830 qui établissait un nouveau droit sur le café et élevait, dans de notables proportions, les accises sur le sel, les vins étrangers, les eaux-de-vie indigènes et les autres. C'était pour le Trésor une nouvelle perte de revenus de plus de 6 millions annuellement.

Le Gouvernement, continuant à obéir à l'esprit de la Révolution, modifia la législation sur les bières et le sucre dans un sens favorable aux brasseurs et aux raffineurs ; il supprima les droits sur les diligences et réduisit le tarif des péages sur les canaux de Charleroi à Bruxelles et de Pommerœul à Antoing.

Tous les impôts impopulaires disparurent sans qu'ils fussent remplacés, ni compensés.

Les Chambres qui succédèrent au Congrès, poursuivirent l'œuvre des réformes dans le système d'impôts : le droit de patente fut abaissé de 25 p. c. et un dégrèvement supplémentaire fut accordé aux bateliers ; le cadastre était en pleine voie d'exécution ; en attendant qu'il fût achevé, la contribution foncière dans les deux Flandres et dans la province d'Anvers fut réduite de 5 p. c.

Le Trésor supporta difficilement ces réductions d'impôts. Après avoir donné satisfaction à l'opinion publique, les Chambres suivirent le Gouvernement dans sa revision du régime fiscal : l'accise sur le genièvre fut augmentée ; il fut établi un droit sur le débit en détail des boissons alcooliques ; les tarifs de douanes furent modifiés. Les Chambres modifièrent fréquemment les additionnels. C'est la contribution foncière que ces modifications atteignirent le plus fréquemment : de 5 qu'ils étaient en 1831 et 1832, les additionnels avaient été portés à 45 en 1833, réduits à 25 en 1834, puis à 15 de 1835 à 1838, pour être portés à 26,5 en 1839.

Les droits de patente, les accises et les droits d'enregistrement furent aussi légèrement modifiés.

C'était nécessité pour arriver à l'équilibre des budgets.

En 1830, le Gouvernement se trouva devant une situation monétaire difficile.

Une loi de 1832 instaura un régime monétaire bimétalliste indépendant. La loi maintint cependant le cours légal aux pièces françaises et hollandaises et aussi à celles des Anciens Pays-Bas autrichiens. Ce régime ne prit fin qu'en 1844. Il n'y eut plus alors en Belgique que des pièces belges et françaises.

La circulation des billets de banque resta très réduite. Encore en 1848, l'émission totale des billets n'était que de 35 millions, alors qu'il y avait 200 millions de monnaie métallique en circulation. Le public se montrait réfractaire à l'usage des billets de banque.

La Société Générale avait 10 millions en circulation en 1831, 25 millions de 1836 à 1847. La Banque de Belgique avait ordinairement de 5 à 6 millions de billets. La Banque Liégeoise (1835), la Banque de Gand (1841) et la Banque de l'industrie à Anvers avaient aussi l'autorisation d'émettre des billets.

La crise de 1848 montra les dangers de la pluralité des banques d'émission. Depuis 1850, la Banque Nationale assurait, seule l'émission des billets. La circulation qui était de 35 millions en 1847, montait à 50 millions en 1851 et à 97 millions en 1854. La garantie de l'Etat inspira confiance au public.

Par une loi du 28 décembre 1850, la Belgique cessa d'être bimétalliste, elle renonça à l'or, et adopta le monométallisme argent. Ce n'est qu'en 1860 qu'on en revint au bimétallisme avec le rapport de 1 à 15,50, comme en France.

Revenons-en à la situation du Trésor et à l'étude de la dette publique.

A la fin de septembre 1830, les caisses comptables de l'Etat ne renfermaient que 2.218.000 francs, et encore y comprenait-on une partie des revenus provinciaux et communaux. La Société Générale, caissier de l'Etat, refusa de se dessaisir de son encaisse de plusieurs millions. Elle voulait d'abord que fût consacrée définitivement la séparation de la Belgique et de la Hollande. Le Gouvernement n'avait aucun moyen de contrainte légale pour modifier l'attitude de la Société Générale.

Les caisses étaient vides, les impôts rendaient de moins en moins, le pays devait défendre son indépendance. Le Gouver-

nement n'avait qu'un moyen de pourvoir aux besoins pressants de la trésorerie : l'emprunt.

Dans la suite, la situation s'améliora. On dut néanmoins continuer à avoir recours à des emprunts de formes diverses.

Le pays compléta son armature économique (notamment construction de chemins de fer) et organisa son administration sur des bases nouvelles.

Dans la dette publique, il faut distinguer les dettes contractées depuis 1830 et la dette hollandaise que nous trouvons pour la première fois inscrite au passif en 1842.

Il ne peut être question d'entrer dans les détails de ces emprunts. Il faut se borner à dégager les grandes lignes. Quelques emprunts méritent de retenir davantage l'attention.

Avant l'inscription de la dette hollandaise, la dette publique était de 281 millions.

Le passif bondit à 680 millions lorsque pour la première fois la dette hollandaise fut inscrite à ce passif.

La dette publique belge était amortissable, à l'exception des rentes 2,50 p. c. remontant à la période hollandaise.

« Sans négliger d'affecter les bonis budgétaires à des dépenses extraordinaires, la Belgique a toujours prévu une dotation régulière destinée au rachat en Bourse de la dette. Après la Révolution de 1830, on stipula que l'amortissement serait de 1 p. c. par an, plus l'intérêt des titres amortis. Etant donné le jeu de l'intérêt composé, cette dotation conduisait rapidement à l'extinction de la dette ; elle fut respectée de 1831 à 1841.

» Puis on relâcha. En 1842, on s'en tint à un amortissement de 0,50 p. c., avec cependant des velléités de revenir à la vieille formule. Dans la suite, plusieurs changements furent encore apportés » (1).

Quelques mots de la dette d'origine hollandaise. Le traité du 15 novembre 1831, conclu entre la Belgique et les cinq grandes Puissances, avait mis à notre charge, du chef du partage des dettes de l'ancien royaume des Pays-Bas, une rente annuelle de 8.400.000 florins Pays-Bas.

Ce chiffre exagéré ne fut pas maintenu. Après des négociations adroitement menées par nos ministres et nos représentants

(1) Fernand Baudhuin, « Histoire économique de la Belgique », dans *Histoire de la Belgique contemporaine (1830-1930)*, t. I^er^, p. 304.

à Londres, les traités définitifs conclus à Londres, en avril 1839, réduisirent la part de la Belgique dans la dette des Pays-Bas à 5.000.000 de florins ou 10.582.000 francs de rente.

C'était une charge nouvelle très lourde. Mais du moins nos budgets étaient dégagés des charges extraordinaires sous le poids desquelles le Trésor avait failli succomber : celles que nécessitait la défense nationale. En effet, de 1831 à 1839, le budget de la guerre nous a enlevé au delà de 454.000.000 de francs.

Par un traité complémentaire du 5 novembre 1842 (loi du 3 février 1843), la rente de 10.582.000 francs fut inscrite au grand-livre de la dette publique.

La Belgique ayant racheté le capital de 169.312.000 francs au moyen du produit de l'emprunt à 4.50 p. c. de 1844, ses dettes d'une origine antérieure à 1830 étaient représentées comme suit :

2,50 p. c.	fr. 219.959.631,79	.....	5.498.999,79
4,50 p. c.	fr. 67.483.000,00	.....	3.036.735,00
			8.535.734,79

L'étude de quelques emprunts fait apparaître combien, avec l'affermissement de la situation politique du pays, les souscriptions rencontrèrent moins de difficultés.

Le crédit, nul en 1830, égale après quelques années celui des Etats du continent les plus favorisés à cet égard.

Suivant les circonstances et les difficultés du moment, le Gouvernement eut successivement recours à différents modes d'emprunt : emprunt volontaire et patriotique, souscriptions publiques, emprunt forcé.

La première expérience financière du Gouvernement provisoire fut un échec complet.

Un emprunt de 5 millions de florins à 6 p. c., présenté sous la forme d'un emprunt patriotique et volontaire, fut émis en vertu d'un décret du 22 octobre 1830 ; il ne trouva des souscripteurs que pour 300.000 florins. Volontaires et patriotes ne se présentèrent pas. Les bourses restèrent fermées. La confiance manquait. Le patriotisme n'était guère exalté. Pas un sou ou peu de sous pour sauver la Belgique. L'emprunt fut amorti par remboursement.

Puisque le volontariat ou le patriotisme ne donnaient pas, il fallut avoir recours à d'autres procédés. Au début de 1831, le Gouvernement exigea à l'avance le montant de la contribution foncière pour l'année même ; elle devait être versée en deux fois, pour le 15 février et le 1er avril.

Mais cette ressource était insuffisante. Après avoir essayé en vain de placer un emprunt de 12 millions de florins, le Gouvernement décida de l'imposer aux contribuables. La situation politique du pays était telle que le libre appel aux capitaux belges et étrangers était vain. Aussi, le Gouvernement dut-il avoir recours à l'emprunt forcé.

En mars 1831, fut annoncé un emprunt forcé de 12 millions de florins à 5 p. c. ; chacun devait y souscrire d'après le montant de sa contribution personnelle.

Il fallut, le 21 octobre 1831, décréter un nouvel emprunt forcé, très semblable au premier dans ses modalités, et d'un montant de 10 millions de florins. Ce nouvel emprunt était non productif d'intérêt.

La Belgique était encore en état de guerre et ces disponibilités furent rapidement absorbées.

La jouissance de ces fonds fut de courte durée (l'emprunt de 12 millions devait être remboursé le 1er janvier 1833 ; les obligations de l'emprunt de 10 millions étaient reçues en payement des impôts à partir de juin 1832).

Le Gouvernement, toujours dans l'obligation de maintenir le pays dans un état permanent de défense, et ne pouvant augmenter les impôts qu'il avait réduits peut-être trop promptement et trop massivement, incapable aussi de trouver dans le pays les sommes nécessaires, dut faire appel au crédit. Il y fut autorisé par la loi du 16 décembre 1831, à concurrence d'un capital de 48 millions de florins.

A la suite de démarches personnelles de Léopold Ier, les maisons Rothschild consentirent à prendre ferme un emprunt de 48.000.000 de florins, soit 100.800.000 francs en capital nominal. Rothschild veut bien accorder ce que les Belges ne sont pas disposés à donner. Mais, en bon banquier, il fixe son prix.

La première moitié fut cédée à ce banquier à 75 p. c. de la valeur nominale ; l'intérêt nominal de 5 p. c. était ainsi porté à 6,60 p. c.

Mais les commissions et des ristournes diverses ramenaient

le prix réel de cession à 70 p. c. à peine, fixant à 7,50 l'intérêt à payer par la Belgique.

Quelques mois plus tard, la deuxième tranche fut prise à un taux un peu meilleur. Le prix officiel de cession passait de 75 à 79 p. c.

Ces conditions étaient incontestablement fort dures. Les circonstances politiques les expliquent en partie. L'avenir politique du pays n'était pas encore assuré : trois des grandes puissances n'avaient pas encore envoyé des ambassadeurs à Léopold Ier.

Cet emprunt fut éteint à concurrence de 16.458.368 francs par amortissement et de 84.341.632 francs par la conversion ordonnée par la loi du 21 mars 1844.

L'emprunt Rothschild fut difficile à digérer. Aussi le Gouvernement ne se hasarda-t-il pas à négocier des titres de la dette consolidée. Il se borna à émettre des bons du Trésor : 15 millions le 1er mars 1833, à 6 p. c., plus une commission variant de 1 à 2 p. c.

Lors du renouvellement des bons émis le 1er mars 1833, l'intérêt put être réduit à 5 p. c. et la commission à 0,50 p. c. Le 1er décembre 1833 cette commission fut même supprimée.

Le pays, pour pouvoir commencer les travaux de construction des chemins de fer, et profitant de la faveur avec laquelle le public avait accueilli les bons du Trésor, en négocia 10 millions qui furent englobés dans l'emprunt de 1836.

A cette époque l'emprunt de 100.800.000 francs contracté en 1831 était coté aux Bourses de Bruxelles et d'Anvers de 101 à 102.

On était loin de la situation fâcheuse de 1830 et 1831. En vertu d'une loi du 18 juin 1836, le Gouvernement ouvrit, le 26 juillet suivant, une souscription publique d'un capital de 30 millions de francs (4 p. c. à 92). Cet emprunt était destiné à l'extinction de 10 millions de francs de bons du Trésor et à l'exécution de travaux d'utilité publique.

L'émission obtint un grand succès. Les souscriptions s'élevèrent à plus de 691 millions de francs.

Ce succès fut sans lendemain. En 1838, les incertitudes politiques internationales ne permirent pas au Gouvernement de placer dans le public l'emprunt qu'il était autorisé à contracter en vertu de la loi du 25 mai 1838.

L'emprunt fut livré à la maison Rothschild en 3 p. c. à 73,50, revenant net aux preneurs à 68,93. Une nouvelle fois la finance étrangère nous fit payer très chèrement le secours qu'elle nous accordait.

En 1839, il y eut un fait nouveau d'importance. La Hollande adhérait aux Vingt-Quatre Articles.

Alors que le service de la dette publique exigeait 5.988.000 fr. en 1832, 9.083.000 en 1838, le chiffre en fut porté à 15.776.000 fr. à la suite du traité de paix.

Le Gouvernement fut autorisé, par la loi du 26 juin 1840, à contracter un emprunt de 5 p. c. La situation internationale était tendue. La question d'Orient éclata. L'emprunt de 5 p. c. se fit dans des conditions difficiles et onéreuses. Il fut négocié avec la Société Générale et la maison Rothschild.

Une somme de 12.473.272 francs fut éteinte par l'amortissement ; le complément, 74.466.728 francs, par la conversion autorisée par la loi du 1er décembre 1852.

L'atmosphère politique devint moins lourde après 1841. Le Gouvernement put négocier, le 8 octobre 1842, un emprunt à 5 p. c., de 28.621.718 francs, au taux de 104,75, revenant net à 102,83.

Le 5 p. c. de 1840, le 4 p. c. et le 3 p. c. qui au moment de la négociation de l'emprunt de 1842 étaient généralement cotés aux cours respectifs de 102 3/4, 91 et 71 1/4, étaient cotés à la Bourse du 26 février 1844 à 107 3/4, 99 et 77 1/8.

Un bon vent semblait souffler. Le Gouvernement tenta, tout à la fois, la conversion d'une grande partie des dettes à 5 p. c. en dettes 4,50 et la négociation d'un emprunt de 84.656.000 francs à 4,50.

La conversion se fit le 21 mars 1844. La loi, ainsi que l'arrêté royal d'exécution, conservaient aux créanciers adhérents la jouissance de l'intérêt de 5 p. c. jusqu'au 1er novembre 1844 : tous devaient se prononcer dans les trente jours ; à défaut de quoi ils étaient considérés comme ayant accepté la conversion. Aucun remboursement ne fut demandé. L'emprunt se fit le 29 juin 1844.

La conversion et l'emprunt eurent le succès le plus complet. Il est à noter que le droit d'option laissé à la Belgique de rembourser le capital de 169.312.000 francs en 2,50, au taux de 50 p. c., expirait le 1er juillet 1844.

La quiétude dura de 1841 à 1847. La Belgique connut des budgets à peu près équilibrés.

Les recettes augmentèrent en même temps que les dépenses. L'industrie s'était fortement développée. Le volume du commerce s'était considérablement accru. La population passa d'environ 4 millions en 1830 à près de 4.500.000 en 1850. La quotité par habitant qui était de 19 fr. 35 en 1840, était de 19 fr. 44 en 1845 et de 19 fr. 65 en 1850.

Notre organisation financière fut complétée. La loi du 29 octobre 1846 régla les attributions de la Cour des comptes. La Caisse d'amortissement, des dépôts et de compensation fut organisée par la loi du 15 novembre 1847. On sait que cette Caisse a pour mission d'opérer les rachats de titres de la dette publique au mieux des intérêts du Trésor.

La Belgique trouva facilement l'argent nécessaire pour les travaux d'utilité publique et notamment la construction des chemins de fer.

Les événements de 1848 contraignirent à nouveau le Gouvernement à avoir recours à l'emprunt forcé portant intérêt à 5 p. c.

Ils eurent aussi des répercussions fâcheuses sur le cours de nos rentes. Le 3 p. c. qui cotait 67 en 1838, connut des fluctuations de cours en Bourse : 70,80 (en moyenne) de 1838 à 1840, — 63,83 de 1841 à 1850. Le cours le plus bas fut atteint en 1848 : 44,50 fr. Le 5 p. c. cotait alors 50.

Avant d'aborder l'étude de la crise de 1848, il convient de s'arrêter un moment au budget des Voies et Moyens.

L'ensemble des recettes autorisées par les lois annuelles de finances constituent le budget des Voies et Moyens.

Les prévisions de 1830, 1831 et 1832 étaient à peu près égales aux recouvrements effectués.

Les exercices 1833 et 1834 procurèrent un excédent de recouvrements. Il en fut de même des années 1836, 1837, 1838, 1844, 1845 et 1846.

De 1830 à 1850, onze exercices donnèrent un excédent d'évaluation de 31.608.611 francs.

Pour les années de crise 1839 et 1848, les chiffres furent respectivement de 4.306.714 et 9.764.401 francs.

Des chiffres et encore des chiffres. Un tourbillon de millions ! Il est cependant intéressant d'analyser quelques budgets des Voies et Moyens, par exemple ceux de 1835, de 1845 et de 1850.

Celui de 1835, fixé primitivement à 89.171.334 francs, fut

porté à 91.831.559 fr. 62. Les contributions directes entraient dans ce total pour 19.061.000 francs, les douanes pour 7 millions 351.000 francs, le droit de bornage pour 929.000 francs ; les accises pour 19.186.000 francs, l'enregistrement, les successions, le timbre, le greffe, les hypothèques pour 18.315.000 francs ; les péages, y compris les chemins de fer, pour 5.384.000 francs ; les capitaux et revenus pour 4.452.000 francs et les remboursements pour 850.000 francs.

Le total général du budget ordinaire de 1845 s'éleva à 112.861.000 francs, se décomposant comme il suit : contributions directes : 31.322.000 francs ou 36,90 p. c. des impôts, 27,70 p. c. des recettes, 7 fr. 36 par habitant. — Douanes : 12.188.000 francs ou 14,30 p. c. des impôts, 10,80 p. c. des recettes, 2 fr. 86 par habitant. — Accises : 20.202.000 francs ou 23,80 p. c. des impôts, 18 p. c. des recettes, 4 fr. 74 par habitant. — Droits de garantie : 335.000 francs ou 0,40 p. c. des impôts, 0,30 p. c. des recettes, 8 centimes par habitant. — Enregistrement, greffe, hypothèques, timbre, successions : 20.865.000 francs, 24,6 p. c. des impôts, 18,40 p. c. des recettes, 4 fr. 90 par habitant.

La récapitulation donne un total d'impôts de 84.912.000 francs ou 75,2 p. c. des ressources du budget, 19 fr. 94 par habitant.

Péages : 8.579.000 francs ou 7,6 p. c. des ressources. — Chemins de fer : 12.402.000 francs ou 11 p. c. des ressources. — Capitaux et revenus : 4.401.000 francs ou 3,9 p. c. des recettes. — Remboursements : 2.075.000 francs ou 1,9 p. c. des recettes. — Vente de biens domaniaux : 492.000 francs ou 0,40 p. c. des recettes.

Les contributions directes entrent dans les 116.529.000 francs de recettes du budget de 1850 pour 31.680.000 francs ou 27,2 p. c., 36,8 p. c. des impôts, 7 fr. 23 par habitant. — Les douanes pour 11.847.000 francs ou 10,10 p. c., 13,80 p. c. des impôts, 2 fr. 70 par habitant. — Les accises pour 20.754.000 francs ou 17,9 p. c., 24,10 p. c. des impôts, soit 4 fr. 74 par habitant. — Les droits de garantie pour 417.000 francs ou 0,3 p. c., 0,5 p. c. des impôts, soit 10 centimes par habitant. — Les droits d'enregistrement, de greffe, de timbre, d'hypothèque, de succession pour 21.394.000 francs ou 18,4 p. c., 24,9 p. c. des impôts, 4 fr. 88 par habitant.

Les impôts atteignirent un total de 86.092.000 francs, soit 73,9 p. c. des recettes ou 19 fr. 65 par habitant.

Les péages étaient compris dans la recette pour 7.828.000 francs

ou 6,7 p. c. — Les chemins de fer et télégraphes pour 14.664.000 fr. ou 12,6 p. c. — Les capitaux et revenus pour 5.065.000 francs ou 4,3 p. c. — Les remboursements pour 2.449.000 francs ou 2,1 p. c. — Les ventes de biens domaniaux pour 431.000 francs ou 0,4 p. c.

Le rapport des contributions directes avec le chiffre total des ressources du budget resta à peu près le même jusqu'en 1850, plus tard il a sensiblement varié : 29,6 p. c. en 1840, 27,2 p. c. en 1850 (il tombera à 15,27 p. c. en 1880).

Pour compléter cet aperçu, il nous reste à donner le tableau général des budgets ordinaires de 1831 à 1850.

EXERCICES	BUDGETS ORDINAIRES			
	RECETTES	DÉPENSES	EXCÉDENT	
			de recette	de dépense
1831	66.942.000	66.209.000	733.000	—
1832	77.812.000	83.908.000	—	6.096.000
1833	88.004.000	91.905.000	—	3.901.000
1834	86.380.000	86.514.000	—	134.000
1835	89.171.000	85.614.000	3.557.000	—
1836	85.814.000	84.154.000	1.660.000	—
1837	89.407.000	93.332.000	—	3.925.000
1838	97.687.000	94.420.000	3.267.000	—
1839	99.789.000	108.300.000	—	8.511.000
1840	100.559.000	102.840.000	—	2.281.000
1841	101.304.000	114.977.000	—	13.673.000
1842	104.358.000	106.095.000	—	1.737.000
1843	105.053.000	118.156.000	—	13.103.000
1844	110.426.000	110.530.000	—	104.000
1845	112.277.000	113.037.000	—	760.000
1846	113.247.000	117.531.000	—	4.284.000
1847	113.344.000	123.804.000	—	10.460.000
1848	108.938.000	126.136.000	—	17.198.000
1849	113.847.000	111.320.000	2.527.000	—
1850	116.530.000	116.171.000	359.000	—

A plusieurs reprises, il a été fait allusion aux difficultés des années 1839 et 1848. Le moment est venu de donner quelques précisions au sujet des crises qui éclatèrent en ces années.

CHAPITRE III.

Les crises financières de 1839 et de 1848.

Avant 1850, date à laquelle fut créée la Banque Nationale, quatre établissements de crédit existaient en Belgique : la Société Générale fondée en 1822, la Banque de Belgique et la Banque liégeoise datant de 1835, la Banque de Flandre constituée en 1841.

La Société Générale, au capital initial de 60.000.000 de florins, avait le droit d'émettre des billets de banque jusqu'à concurrence de cette somme.

Pour contre-balancer l'influence de la Société Générale, le Gouvernement favorisa, en 1835, la création de la Banque de Belgique. Elle fut établie au capital de 20.000.000 de francs, elle avait la faculté d'émettre des billets au porteur pour une somme égale. La Banque de Liège instituée en 1835 avait également la faculté d'émission.

Le 21 août 1841, un arrêté royal autorisa la formation d'une société anonyme portant le titre de Banque de Flandre et devant durer jusqu'au 21 août 1866. Un arrêté royal du 8 juillet 1842 approuva le règlement pour l'émission de billets à vue de la Banque de Flandre.

La faculté d'émission accordée aux quatre banques de crédit n'était subordonnée à aucune restriction quant à la nature des opérations auxquelles ces établissements entendaient consacrer leurs ressources et leur activité.

Aussi, loin de se consacrer spécialement aux affaires financières et de donner au crédit commercial un puissant concours, ces institutions ne tardèrent pas à engager leurs capitaux dans des établissements industriels, qui seuls absorbèrent bientôt la majeure partie des ressources que réclamait le développement du crédit en Belgique.

Rappelons qu'après 1834 se répandit la forme de la société anonyme. Les entreprises industrielles absorbèrent de gros capitaux.

Pendant la période 1833-1839, le capital souscrit des sociétés anonymes représentait environ 300 millions.

Immobiliser ainsi les capitaux dans les entreprises industrielles, sans garantie sérieuse, était méconnaître les règles qui doivent présider à l'organisation des banques d'émission.

Le puissant effort de création capitaliste allait accumuler des ruines.

Dès 1838, les faillites succédèrent aux faillites. Les usines se fermèrent, engloutissant les capitaux.

La Banque de Belgique, comme la Société Générale, se lança sur les chemins de la commandite industrielle.

Dès 1838, elle connut les effets de son imprudence, lorsque la crainte d'une guerre avec la Hollande provoqua une crise, rendue plus violente par l'excès de création de sociétés anonymes pendant les années précédentes.

Le 17 décembre 1838, la Banque de Belgique se vit obligée de suspendre ses payements avec une circulation de 3 millions et demi. Le Gouvernement ayant refusé de lui venir en aide, elle fut sauvée par l'intervention de la Société Générale qui consentit à garantir aux déposants de cet établissement le remboursement de leurs fonds.

En 1839, les actions industrielles tombèrent à vil prix, il y eut des pertes considérables.

A propos de la crise de 1839, Waxweiler cite le jugement sobre et concis de l'historien économiste Briavoinne : « Il y a eu, dit-il, entraînement général, excès d'ambition, inexpérience, quelquefois avidité coupable. Suivant qu'on est resté fidèle aux règles de la morale et de la sagesse, ou qu'on les a enfreintes, on a réussi ou l'on a échoué. Tout ceci est indépendant du principe ; mais il faut peut-être en conclure, que puisqu'on en peut faire un si mauvais abus, un Gouvernement ne doit mettre qu'avec réserve à la disposition du commerce un privilège aussi exorbitant que celui de la société anonyme » (*La révolution industrielle en Belgique*).

Quelques années plus tard, la Belgique connut une des périodes les plus difficiles du point de vue financier.

La crise alimentaire de 1845-1847 nous obligea à importer des quantités colossales de denrées. Un dossier des archives politico-commerciales du Ministère des Affaires étrangères nous fournit à ce sujet des renseignements intéressants. En voici l'essentiel : « Les importations de froment ont été de 31.634.000 kg.

en 1845 ; 91.830.000 kg. en 1846 ; 92.817.000 kg. en 1847. Quant au seigle, les importations furent de 9.121.000 kg. en 1845 ; 20.028.000 kg. en 1846 ; 46.897.000 kg. en 1847.

» Pour la seule année 1846, l'importation du froment représente une valeur d'à peu près 39 millions de francs ; et celle du seigle une valeur de près de 11 millions. Comme, ni en 1846, ni en 1847 les exportations de produits belges ne se sont accrues de manière à compenser, même en partie, cette grande exportation de numéraire pour achat de grains, on conçoit facilement que celle-ci, combinée à quelques autres circonstances accessoires, telle qu'une très forte importation de bétail étranger, riz, etc., ait suffi pour influer d'une manière désastreuse sur la situation financière ».

A la fin de l'année 1845, on cria famine, on spécula de façon effrénée sur les denrées alimentaires. Des quantités énormes de grains, riz, pois, fèves, haricots et maïs furent importées lorsqu'on eut la certitude du manque presque complet de la récolte des pommes de terre.

Le capital de toutes ces marchandises importées devant être payé à l'étranger, le pays fut bientôt considérablement appauvri ; il s'ensuivit une rareté de numéraire qui arrêta toute spéculation.

Les pays limitrophes se trouvant également dans une situation difficile, les opérations de change ne purent remédier à la crise, en faisant affluer chez nous les capitaux étrangers.

Les rapports des Chambres de commerce, les exposés de la situation administrative des provinces belges, les relevés des importations et des exportations, établissent que les années 1846 et 1847 furent désastreuses pour le commerce et l'industrie et aussi pour les finances en général.

Les opérations exceptionnelles en substances alimentaires, dues aux circonstances calamiteuses, firent sortir de la Belgique d'importantes valeurs qui, en d'autres temps, y circulaient avec abondance et concouraient puissamment à la prospérité du pays. D'un autre côté, le déplacement des capitaux ordinairement employés aux opérations en produits transatlantiques, et momentanément consacrés aux subsistances, amenèrent un déficit dans notre commerce avec les pays d'outre-mer.

Le Directeur général aux Affaires étrangères, dans un rapport

inédit au Ministre, écrit : « On ne peut considérer l'année 1846 comme ayant été dans son ensemble favorable à la Belgique sous le rapport économique et spécialement sous le rapport industriel et commercial.

» L'influence de la cherté des subsistances et la nécessité où s'est trouvé le pays d'en demander d'énormes quantités à l'étranger ont particulièrement été funestes, notamment, en occasionnant des sacrifices pécuniaires d'autant plus onéreux qu'ils n'ont aucunement été compensés par de plus larges exportations de produits manufacturés indigènes ».

La Chambre de commerce d'Anvers dans son rapport général sur l'état du commerce et de l'industrie en 1847, écrit : « Notre commerce a vivement souffert. Les arrivages ont été, il est vrai, plus considérables que les années précédentes pour la plupart des denrées et matières premières, mais le débouché, tant de l'intérieur du Royaume que des pays limitrophes que notre marché approvisionne, n'a pas été en rapport avec les importations. D'une part, la cherté calamiteuse des grains a contraint les classes moyennes et ouvrières à restreindre considérablement leurs dépenses habituelles en tous autres objets ; d'autre part, la crise financière et la suspension générale du crédit ont paralysé l'esprit de spéculation tant dans les villes de l'intérieur que sur la place d'Anvers. Aussi, malgré le bas prix de presque tous les produits, les ventes ont été constamment difficiles et très limitées ».

Durement éprouvée par la crise alimentaire de 1845-1847, la Belgique pâtissait, en outre, du malaise général dont souffrait en Europe le marché des transactions. Les fonds belges rencontraient de grandes difficultés de placement. A l'exode des capitaux correspondait une rentrée considérable de fonds belges sur le marché national.

Après la crise alimentaire de 1845-1847, la Belgique ressentit les effets de la Révolution française de février 1848. Du point de vue politique, le mouvement républicain n'a pas eu de conséquences en Belgique. Les manifestations, l'échauffourée de Risquons-Tout n'ébranlèrent pas le pays. Mais le commerce et l'industrie se sont ressentis vivement de l'insécurité politique de l'Europe, et en particulier de la stagnation économique en France. Une enquête sur la situation industrielle et commer-

ciale, à la suite des événements de février 1848 fut faite simultanément par les Ministres de l'Intérieur et des Affaires étrangères. Les Gouverneurs de province, les industriels, les commerçants, les Chambres de commerce furent d'accord pour déclarer que l'industrie et le commerce étaient en souffrance.

La conséquence de la révolution en France et de l'agitation dans toute l'Europe fut de paralyser presque partout la confiance renaissante, de suspendre les ordres d'expédition, et de faire contremander autant que possible ceux déjà donnés.

Les années 1846 et 1847 furent marquées par un malaise financier plus ou moins accentué. En 1848 éclata la crise. Le désastre fut plus grand qu'en 1839.

Bien que la Belgique traversât sans agitation politique sérieuse la tourmente de 1848, la révolution, déchaînée simultanément dans les grandes capitales de l'Europe, suscita la panique dans notre pays.

Rien ne fut fait pour dissiper le malaise. La principale institution de crédit, la Société Générale, fut l'objet, à la tribune parlementaire, d'attaques désordonnées. Au lieu de chercher à calmer l'opinion publique inquiète et fiévreuse, on précipita la panique par des violences de langage.

D'autre part, les capitalistes et les banquiers, craignant le contre-coup, ne firent rien pour parer à la crise. La peur leur fit retirer les capitaux de la circulation.

La situation financière des deux principales institutions de crédit, la Banque de Belgique et la Société Générale, fut momentanément défoncée.

Une grande part de responsabilité de la crise financière incombait d'ailleurs directement à la Société Générale. La puissante assistance qu'elle avait depuis 1835 donnée à l'industrie nationale avait eu pour effet d'immobiliser ses ressources. Le total des prêts et avances était passé de 7 millions en 1830 à plus de 58 millions à la fin de 1847.

« Or, ces prêts, quoique consentis sur des valeurs généralement excellentes, avaient été accordés sans que l'on eût considéré suffisamment la solvabilité personnelle des emprunteurs ; on avait cherché avant tout de faciliter les souscriptions, ils en avaient profité largement, au delà de leurs moyens, et la plupart de ces prêts dataient déjà de plusieurs années sans que les débi-

teurs eussent marqué aucune velléité de les amortir. La Société Générale avait donc immobilisé ses capitaux au delà des limites raisonnables » (1).

En outre, elle avait avancé ou prêté sur gage à la Mutualité, à la Société de commerce et à la Société Nationale plus de 65 millions et demi, elle était en même temps actionnaire pour 10.951.000 francs.

A partir du 24 février, jour où la panique se déclencha, la caisse de la Société Générale et surtout sa caisse d'épargne furent assaillies de demandes massives de remboursement.

La valeur des actions de la Société Générale, de 1725 en 1847, tomba à 840 en 1848.

La crise s'accentua de plus en plus. En quelques semaines les rentes belges baissèrent de 50 p. c.

La Banque de Belgique et la Société Générale débordées, sans espoir de faire face à la situation par leurs seuls moyens, firent appel au Gouvernement. Celui-ci fut obligé d'engager sa garantie de 54 millions en décrétant le cours forcé des billets émis par les deux grandes banques et de ceux qui étaient nécessaires pour faire face aux besoins du Trésor et la création d'un Comptoir d'escompte.

L'Etat se fit consentir une avance en billets de 12 millions. Les deux banques se servaient de billets nouveaux dont la circulation était autorisée pour rembourser leurs déposants en caisse d'épargne.

Le Trésor se trouva dans une situation très grave. Vingt-cinq millions de bons du Trésor étaient en circulation. En 1848, le renouvellement ne put être obtenu.

Déjà le budget ordinaire de 1847 se soldait par un déficit de 10 millions, soit une insuffisance de recettes de 8 p. c. En 1848, le déficit atteignit plus de 17 millions. Chiffre considérable pour l'époque.

Deux nouveaux emprunts forcés furent émis : ils produisirent 37 millions.

Pour remédier à la pénurie du numéraire, il fut donné temporairement cours légal à certaines monnaies étrangères. C'est ainsi

(1) *Centenaire de la Société Générale.*

que les souverains anglais et les florins des Pays-Bas entrèrent dans la circulation monétaire de notre pays.

Il n'y eut heureusement pas de dépréciation monétaire. La crise financière se liquida donc assez facilement.

Constatation réconfortante : dès 1849, le budget était rétabli et se clôturait avec un boni de deux millions et demi.

Les inconvénients de la pluralité des banques d'émission étaient apparus clairement. La crise hâta l'évolution en faveur de la Banque centrale d'émission. L'impossibilité pour la Société Générale d'être à la fois une banque d'affaires industrielles et une institution d'émission était évidente. La crise fut dénouée en 1850 par la création de la Banque Nationale de Belgique, au capital de 25 millions de francs ; la Société Générale se réservait de souscrire 10 millions de francs.

La Société Générale pour favoriser l'Industrie nationale était chargée du service de caissier de l'Etat depuis le 1er octobre 1830. Toutes les contributions étaient versées dans ses caisses, elle payait sur délivrance de mandats visés par la Cour des comptes. Il lui fut d'abord alloué une commission d'un huitième pour cent. En 1832, cette commission fut portée à un quart pour cent.

En 1850, la Société Générale dut renoncer en faveur de la Banque Nationale au service de caissier de l'Etat.

En sa qualité de caissier de l'Etat, la Banque Nationale était considérée comme comptable de l'Etat et était soumise à toutes les obligations prescrites par la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité publique, et par la loi organique de la Cour des comptes du 29 octobre de la même année.

La Société Générale se vit enlever la faculté d'avoir des comptoirs d'escompte (sans s'interdire cependant à elle-même de faire de l'escompte) et d'émettre des billets ; les anciens billets de la Société Générale devaient être retirés par la Banque Nationale.

A partir de ce moment, la Société Générale cessa d'être l'institution mi-officielle, mi-privée qu'elle avait été jusque-là.

La Banque Nationale allait désormais assurer seule l'émission des billets.

La création de la Banque Nationale fut un événement considérable. Par elle la Belgique fut dotée d'un instrument de crédit

solide. Le pays s'affranchit en grande partie des institutions privées qui avaient dû assurer jusque-là sa stabilité financière.

Ainsi finit, par un acte de la plus haute importance, l'histoire financière de la Belgique pendant la première moitié du XIX^{e} siècle.

QUELQUES MINISTRES DES FINANCES

PAR LE

COMTE LOUIS DE LICHTERVELDE

MEMBRE DE L'ACADÉMIE ROYALE DE BELGIQUE

I.

Le Ministre des finances est, de par sa fonction et sous tous les régimes, un grand personnage dans l'Etat. Il en a été plus d'une fois, chez nous, la personnalité dirigeante. Nulle part, en effet, un homme né pour commander ne trouve plus de moyens pratiques pour tenir fermement en main l'ensemble du Gouvernement et pour orienter dans le sens qu'il estime le meilleur la marche générale des services publics. Un mot expressif de notre technique budgétaire indique bien le pourquoi de la suprématie qui lui appartient pour peu qu'il soit un caractère. C'est lui qui établit et qui présente au Parlement le budget des recettes, le budget qui porte le nom révélateur de « Budget des voies et moyens ». Le Ministre des finances forge et entretient l'instrument de toute politique. Comme je l'ai entendu dire un jour au Conseil des Ministres par M. Max-Léo Gérard que des collègues encore inexpérimentés regardaient avec une certaine méfiance, le Ministre des finances, n'est pas celui qui refuse l'argent, mais c'est, au contraire, celui qui en procure. Chacun, bien entendu, est porté à ne garder souvenir que de l'opposition faite à ses désirs. Le Ministre des finances qui tient et alimente la caisse dont tout dépend, ne peut dire « oui » tout le temps et à tout le monde. Toute réalisation gouvernementale se traduit par une dépense et cette dépense doit être couverte. On ne va pas loin quand on est en déficit et encore faut-il tôt ou tard recourir au crédit. Le Ministre des finances pourvoit à la couverture des dépenses par l'impôt ou par l'emprunt et c'est ce qui le rend, en fin de compte, juge du possible et de l'utile dans un état donné de l'économie.

La nature des choses confère au Ministre des finances une véritable prééminence au sein du Gouvernement parce que chaque ministre doit arrêter de commun accord avec lui le chiffre du budget de son propre département. En cas de crise financière, c'est lui qui tire la sonnette d'alarme et qui impose, sous la menace de la cessation des payements ou de l'inflation fiduciaire, des mesures de restriction. Cette prééminence de fait

n'a pas eu besoin pendant longtemps d'être consacrée par des textes explicites : le bon sens suffisait à l'établir, mais l'avènement de la démocratie qui fait fi des nuances et des demi-teintes, a rendu nécessaire une réglementation de plus en plus précise des droits et des devoirs du Ministre des finances. Celui-ci dispose aujourd'hui de moyens efficaces pour suivre partout et au jour le jour l'engagement des dépenses ainsi que l'exécution du budget. La fièvre dépensière qui a gagné tous les services et multiplié les dépassements du crédit tend à faire conférer au Ministre des finances les pouvoirs d'un conseil judiciaire. C'est pourquoi d'aucuns souhaitent qu'il soit choisi parmi les prodigues, tandis que l'expérience demande qu'il soit pris parmi les sages. Il arrive toujours un moment, quel que soit le régime, où l'on ne peut continuer à dépenser plus que ce que l'on a et où il faut se montrer économe et honnête, ne fût-ce que pour retrouver du crédit.

Léon Say qui était du métier observe avec justesse : « Le Ministre des finances a des attributions de deux natures, les unes d'ordre supérieur par lesquelles il domine tous les ministres, les autres d'ordre spécial par lesquelles il leur ressemble ». D'après le caractère de l'homme, d'après sa position politique, d'après la nature de son influence, c'est l'un ou l'autre de ces aspects qui prend le plus d'importance. « Il est le Ministre du Trésor, de la caisse, du contrôle des recettes et des dépenses, du maniement des fonds, du crédit public et de l'équilibre budgétaire. Il est en même temps l'administrateur des biens de la Nation et préside au recouvrement des impôts. »

Mais en régime parlementaire, le Ministre des finances est encore bien plus que tout cela. Il est au premier chef, à côté du Premier Ministre, celui qui doit persuader les Chambres et le pays de la justesse ou de la nécessité de telle ou telle politique financière qui conditionne elle-même la politique générale du Gouvernement. C'est la raison pour laquelle un simple technicien ne suffit pas, à supposer qu'un simple technicien puisse jamais réussir dans un poste de direction supérieure.

Bagehot, dans son célèbre *Essai sur la constitution anglaise*, a très bien mis en valeur les raisons qui veulent que dans un Gouvernement libre on place à la tête des grands services de l'Etat, non pas des spécialistes, mais des hommes d'une formation

assez large pour qu'on puisse les considérer comme des techniciens des affaires générales. Les spécialistes, assurément, ont leur place dans l'administration et le bien de la chose publique exige que rien ne soit négligé pour qu'ils soient vraiment de haute classe. Mais c'est en général une erreur de leur confier les fonctions de ministre en régime parlementaire. Leur formation, toute leur carrière les préparent mal à soutenir des débats publics, à réfuter avec clarté et concision des objections parfois ineptes, à saisir avec promptitude la force des courants qui divisent une assemblée et à manœuvrer en conséquence à la tribune et dans les couloirs. Dans l'administration, leurs habitudes de vie les entraînent à un culte immodéré de la forme et des précédents. Il convient d'aérer constamment les sommets du pouvoir. Bagehot considère que la présence à la tête d'un département ministériel d'un chef étranger à celui-ci, loin d'être un mal, est une condition de son bon fonctionnement et il justifie sa façon de voir par des considérations très fines marquées d'un humour tout britannique.

Laissé à lui-même, un département ministériel s'enflera sans mesure, deviendra vite procédurier, routinier. Il sera porté à négliger la fin pour les moyens, à écarter le travail véritablement productif au bénéfice d'une activité factice, à ne tolérer aucune résistance ni aucune contradiction. Le chef étranger remédie à ces inconvénients. Son rôle n'est certes pas de se substituer aux fonctionnaires spécialisés, mais de voir si ceux-ci font bien leur besogne, de veiller à ce que la machine tourne rond. Il apporte dans les sphères supérieures de l'administration l'air et les préoccupations du dehors ; il est le seul à pouvoir poser avec insistance aux chefs de service de ces « pourquoi » répétés qui pourchassent la routine dans ses derniers retranchements. Enfin, au Parlement, il s'institue le défenseur expérimenté et informé de son administration et il est armé pour ne pas tomber dans le premier panneau qu'on lui tend.

Ces raisons, bonnes pour tous les départements, valent pour le Ministère des finances comme pour les autres. Le spécialiste fiscal, notamment, qui devient vite indifférent aux répercussions sociales et économiques de la taxation, ne convient pas à un poste dont le titulaire doit nécessairement se prononcer pour ou contre telle ou telle politique selon qu'elle est ou non conci-

liable avec tel ou tel état budgétaire. Le Ministre des finances, assurément, doit, comme tout autre ministre, connaître sa partie et il ne rend de véritables services que du jour où il la domine, mais il doit surtout bien connaître son pays, deviner ses réactions, posséder à un haut degré l'aptitude à le convaincre.

Au Parlement la tâche du Ministre des finances s'est considérablement modifiée depuis 1830. Les premières Chambres élues d'après le système censitaire, étaient animées d'un profond esprit de parcimonie. Le mythe du gouvernement à bon marché hantait l'esprit des bourgeois de l'époque. Le Gouvernement avait beaucoup de peine à obtenir le vote d'un nouvel impôt ; il devait lutter sans cesse pour que les Chambres consentent les dépenses les plus indispensables au prestige extérieur de l'Etat. Chaque année, par exemple, il y avait bataille autour des crédits demandés pour la diplomatie et pour l'armée et les ministres se virent plus d'une fois imposer des retranchements vraiment humiliants. Le goût de la dépense n'a cessé de croître depuis ces temps éloignés, mais tant que la majeure partie de la puissance électorale a appartenu à ceux qui payaient les impôts, les électeurs et les élus n'ont eu que peu d'enthousiasme pour multiplier et alourdir ceux-ci. Le Ministre des finances dans son rôle de gardien de l'équilibre budgétaire s'appuyait sur cette répulsion instinctive pour l'impôt. C'est un point d'appui qui a presque entièrement disparu. Les impôts les plus rigoureux étant mis, en apparence, de plus en plus à charge d'une minorité, les Chambres n'ont plus les mêmes scrupules à les voter. Le Ministre des finances, contrairement à ce qui se passait jadis, est obligé très souvent de batailler pour faire admettre qu'il existe tout de même une limite aux charges dont l'économie nationale peut raisonnablement supporter le poids. Cette notion de la limite des forces contributives de la Nation est une de celles qui sont le plus difficiles à inculquer à ceux qui n'ont pas une connaissance approfondie des sciences économiques.

Quoique le vent ait tourné, le Ministre des finances doit demeurer le ministre de l'équilibre ; il aura toujours fort à faire pour défendre celui-ci, quel que soit le niveau où il s'établit. Gladstone disait dans un langage imagé : « Le Ministre des finances est semblable à un homme qui se serait engagé à

traverser une forêt épineuse en tenant en équilibre les deux plateaux d'une balance. A chaque pas il est assailli par des larrons qui sont ses collègues et ses amis. Son honneur est d'achever son périlleux voyage en conservant son fardeau intact ». Aussi, faut-il au Ministre des finances, en régime parlementaire, plus d'énergie et de courage que dans tout autre système de Gouvernement. Il a besoin d'une autorité et d'un prestige considérables pour que, dans la lutte sans cesse renaissante qu'il doit mener pour proportionner les dépenses aux recettes, sa façon de voir prédomine. Pour remplir pleinement son devoir envers l'Etat, il lui faut non seulement du caractère, mais encore, selon le mot de Thiers, « une certaine férocité ». Il est si facile et si tentant à certains égards de dire « après moi le déluge » et de laisser les difficultés à résoudre à son successeur ! Par des jeux d'écriture, on peut, sans peine et pour pas mal de temps, dissimuler les aspects dangereux d'une situation financière, user et abuser de l'emprunt à long terme et à court terme, forcer les estimations de recettes, porter atteinte à l'unité et à l'universalité du budget.

Le régime démocratique multiplie à cet égard les tentations pour les gouvernants. « L'équilibre budgétaire, souligne M. Jèze, dans une magistrale étude sur le rôle du Ministre des finances dans une démocratie, suppose que les dépenses publiques inscrites au budget soient pleinement justifiées, non pas seulement de manière absolue, en soi, mais encore de manière relative, par rapport aux autres dépenses et à l'état financier du pays au moment considéré. Les dépenses publiques doivent être examinées non pas seulement d'après leur utilité absolue en ne se préoccupant que d'un idéal souhaitable, mais encore d'après les possibilités de réalisation pratique, c'est-à-dire en tenant compte de l'abondance ou de la pénurie des recettes publiques... Cette appréciation de l'utilité relative des dépenses, de leur possibilité, la nécessité de chercher des recettes pour y faire face supposent l'intervention incessante d'une volonté énergique, persévérante, sans défaillance. On ne peut la trouver que chez un homme » (1).

Les grands ministres des finances ont successivement été cet homme-là. Ils ont voulu être des réalistes, d'une sincérité

(1) *Revue de science et de législation financières*, 1929.

scrupuleuse avec eux-mêmes et avec les autres ; ils ont souvent passé pour intraitables. Ils ont tenu tête à leurs amis politiques avec autant de fermeté qu'à leurs adversaires. Ils ont attaché plus d'importance au cours de la rente, à la courbe des changes — ces thermomètres de la confiance publique — qu'aux applaudissements des assemblées. Ils n'ont pas craint d'être des précurseurs, de sortir des sentiers battus en matière d'impôt et de placements. Ils ont été des hommes de gouvernement plus attentifs au jugement de la postérité qu'à celui de leurs contemporains. Parmi les personnalités qui ont détenu en Belgique la charge de Ministre des finances, il n'en manque pas qui ont possédé toutes ou presque toutes ces qualités et qui auraient été de taille à remplir leur mission sur un théâtre plus vaste. Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que si la Belgique est un Etat de second ordre par sa superficie et sa population, elle a pris rang au cours du XIX^e^ siècle parmi les grandes puissances économiques.

De 1831 à 1918 le Département des finances a été géré par vingt-trois titulaires différents ; de 1918 à 1940 il y en eut douze. En voici la liste complète :

II.

Liste des Ministres des finances de 1831 a 1918.

DU		JUSQU'AU
26 février 1831	Ch. de Brouckère	30 mai 1831
30 mai 1831	A. Du Vivier (*ad. int.*)	24 juillet 1831
24 juillet 1831	J. Coghen	25 octobre 1832
25 octobre 1832	A. Du Vivier (*ad. int.*)	31 mars 1834
31 mars 1834	A. Du Vivier	4 août 1834
4 août 1834	E. d'Huart	4 février 1839
4 février 1839	F. de Mérode (*ad. int.*)	18 février 1839
18 février 1839	J. Wilmart (*ad. int.*)	5 avril 1839
5 avril 1839	L. Desmaisières	18 avril 1840
18 avril 1840	E. Mercier	13 avril 1841
13 avril 1841	C. de Briey	5 août 1841
5 août 1841	J. Smits	16 avril 1843
16 avril 1843	E. Mercier	30 juillet 1845
30 juillet 1845	J. Malou	12 août 1847

DU		JUSQU'AU
12 août 1847	L. Veydt	28 mai 1848
28 mai 1848	W. Frère-Orban (*ad. int.*)	17 juillet 1848
17 juillet 1848	W. Frère-Orban	17 septembre 1852
17 septembre 1852	Ch. Liedts (*ad. int.*)	30 mars 1855
30 mars 1855	E. Mercier	9 novembre 1857
9 novembre 1857	W. Frère-Orban	3 juin 1861
3 juin 1861	V. Tesch (*ad. int.*)	26 octobre 1861
26 octobre 1861	W. Frère-Orban	2 juillet 1870
2 juillet 1870	P. Tack	3 août 1870
3 août 1870	V. Jacobs	7 décembre 1871
7 décembre 1871	J. Malou	19 juin 1878
19 juin 1878	Ch. Graux	16 juin 1884
16 juin 1884	J. Malou	26 octobre 1884
26 octobre 1884	A. Beernaert	26 mars 1894
26 mars 1894	P. de Smet de Naeyer	24 janvier 1899
24 janvier 1899	J. Liebaert	5 août 1899
5 août 1899	P. de Smet de Naeyer	2 mai 1907
2 mai 1907	J. Liebaert	17 juin 1911
17 juin 1911	M. Levie	28 février 1914
28 février 1914	A. Van de Vyvere	21 novembre 1918

LISTE DES MINISTRES DES FINANCES DE 1918 A 1939.

21 novembre 1918	L. Delacroix	20 novembre 1920
20 novembre 1920	G. Theunis	13 mai 1925
13 mai 1925	A. Van de Vyvere	17 juin 1925
17 juin 1925	A.-E. Janssen	20 mai 1926
20 mai 1926	M. Houtart	22 février 1932
22 février 1932	G. Renkin	22 octobre 1932
22 octobre 1932	H. Jaspar	12 juin 1934
12 juin 1934	G. Sap	20 novembre 1934
20 novembre 1934	C. Gutt	25 mars 1935
25 mars 1935	M.-L. Gérard	14 juin 1936
14 juin 1936	H. de Man	9 mars 1938
9 mars 1938	E. Soudan	15 mai 1938
15 mai 1938	M.-L. Gérard	6 décembre 1938
6 décembre 1938	A.-E. Janssen	22 février 1939
22 février 1939	C. Gutt	

MINISTRES SANS PORTEFEUILLE CHARGÉS DE LA TRÉSORERIE.

1870	G. Malou	
20 mai 1926	E. Francqui	15 novembre 1926

L'examen de cette liste suggère plusieurs réflexions.

Au point de vue de la durée d'abord. Pendant la première période de quatre-vingt-quatre ans, sur les trente-trois ministres qui se sont succédé, il y en a onze qui ne sont restés au pouvoir que moins de deux ans, dont sept seulement quelques mois. Mais parmi les autres, quatre ont conservé leur portefeuille durant près de cinq ans : MM. Mercier, le baron Edouard d'Huart, Graux, Liebaert ; un l'a gardé neuf ans : M. Malou ; un dix ans d'affilée : M. Beernaert ; un autre treize ans avec une courte interruption : le comte de Smet de Naeyer. M. Frère-Orban atteint le record de la longévité ministérielle avec dix-sept ans en trois termes, dont le dernier dépasse douze ans, sauf une interruption de quatre mois. Pendant la seconde période, deux ministres des finances ont gouverné environ cinq ans : MM. Theunis et le baron Houtart ; MM. Delacroix, Jaspar et de Man ont eu à peu près deux ans, M. Max-Léo Gérard un an et demi en deux fois, les autres, soit cinq titulaires, seulement quelques mois.

Cette question de la durée des fonctions ministérielles est fort importante. Un ministre, si intelligent et si travailleur qu'il puisse être, ne peut rien édifier de durable si on ne lui en laisse pas le temps. A ses débuts, il est par la force des choses plus ou moins livré à son administration. Il doit apprendre à la connaître, à apprécier la valeur respective de ses hauts fonctionnaires ; il doit s'initier au travail très complexe et délicat de ses différents services. Il faut au moins un an à un homme déjà au courant des affaires publiques pour se trouver à l'aise dans la fonction ministérielle et pour être vraiment autre chose qu'une machine à signer. C'est surtout vrai aux finances. Entre la préparation du budget et la clôture des comptes, il s'écoule un délai de près de trois ans. Le ministre ne peut être considéré comme le maître de la machine gouvernementale que s'il préside à son fonctionnement pendant le cycle complet qu'elle accomplit régulièrement. Le budget n'est qu'un état de prévision fondé sur des conjectures plausibles. C'est le compte qui

établit la qualité de la gestion. Il est profondément illogique de changer, en cours de route, le conducteur de l'attelage. Pour fonder des œuvres durables, il faut une action persévérante, il faut des tâtonnements successifs conduits avec esprit de suite. S'il est vrai que les cadres permanents du ministère sont là pour assurer dans la mesure du possible la continuité dans l'effort gouvernemental, il importe que la direction de la politique financière du pays ne subisse pas des impulsions incohérentes et contradictoires. Pour mener à bien des initiatives heureuses, il faut presque toujours une longue prévoyance et des soins vigilants. Telle dépense productive ne rendra qu'après plusieurs années ; tel dégrèvement ne produira un accroissement de recettes direct ou indirect que si on le maintient fermement malgré les critiques des fiscalistes trop pressés. La nécessité d'une stabilité ministérielle de plusieurs années s'avère de plus en plus pressante depuis que l'équilibre budgétaire apparaît comme devoir être établi sur toute une période du cycle économique et non plus sur les résultats d'un simple exercice annuel. Les ministres qui passent comme Silhouette avec une telle rapidité qu'on ne peut les reconnaître à leurs œuvres pas plus qu'ils ne peuvent se reconnaître eux-mêmes en habit officiel, sont impuissants par définition. Ils ne servent qu'à couvrir d'un nom, illustre, populaire ou incolore, l'anonymat des bureaux de l'administration devenue, à sa grande joie, la maîtresse du pouvoir effectif.

Il semble qu'en Belgique, l'instabilité ministérielle ne soit devenue un mal grave que dans les dix dernières années. Jusque-là, un nombre suffisant de Ministres des finances ont eu le temps d'imprimer une marque personnelle sur leur gestion et de voir lever le grain qu'ils avaient semé. Dans l'espace d'un peu plus d'un siècle le portefeuille a été géré pendant soixante-cinq ans par huit titulaires seulement.

Dans quels milieux a-t-on choisi les Ministres des finances ?

De 1831 à 1918, tous les Ministres des finances, sauf un intérimaire, ont été choisis dans le Parlement. Plus tard, on a vu apparaître des extra-parlementaires : MM. Delacroix, Theunis, A.-E. Janssen, Gutt, Max-Léo Gérard. Il semble que les modifications survenues dans le recrutement de la Chambre et du Sénat aient singulièrement diminué le nombre de parlementaires

dont les études et les capacités fussent pleinement à la hauteur de fonctions aussi lourdes.

Pendant la première période, un petit nombre de ministres seulement, sont issus du monde de la finance. On peut citer MM. Coghen, Smits, Veydt, Liedts et Tesch. Jules Malou est entré dans la finance après son premier ministère, mais c'est moins en technicien qu'en homme politique qu'il est revenu au pouvoir. Après 1918, on a, par contre, souvent fait appel à des personnalités qui s'étaient fait un nom dans la gestion des grandes affaires : MM. Theunis, le baron Houtart, Janssen, Gutt, Max-Léo Gérard, Francqui étaient dans ce cas. Contrairement à ce qu'on répète souvent, le culte de l'incompétence n'a donc pas été en grandissant ; mais on n'a, hélas, généralement pas donné à ces hautes personnalités le temps de travailler efficacement à la tâche qu'ils avaient assumée courageusement au détriment de leurs intérêts privés. Un homme compétent ne peut donner sa mesure que dans un gouvernement fort. La gestion des finances n'est qu'un aspect de la politique générale, comme l'a dit le baron Louis dans un aphorisme célèbre. Rien ne sert de faire appel à un grand médecin si on refuse de suivre ses avis ou si on interrompt le traitement avant terme.

Le grand barreau a fourni une demi-douzaine de Ministres des finances dont plusieurs sont parmi les meilleurs que nous ayons eus : MM. Frère-Orban, Beernaert, Graux, Victor Jacobs, Delacroix, Jaspar, Renkin. D'autres doivent presque uniquement leur notoriété à la politique : MM. Malou, le comte de Smet de Naeyer, Levie, Van de Vyvere, de Man. Un seul a appartenu aux cadres du département : M. Mercier. La plupart sont issus de cette bourgeoisie influente qui a fourni tant d'hommes distingués à la Belgique industrieuse. On compte cependant quelques membres de la noblesse : le baron d'Huart, le vicomte Desmaisières, le baron Houtart. Le comte de Briey, qui n'avait accepté le ministère en 1841 que pour rendre service au Roi à une heure de crise, obtint rapidement de passer aux affaires étrangères.

Certains Ministres des finances ont cumulé leur charge avec la direction du Gouvernement et ont puisé dans cette combinaison une grande autorité : MM. Frère-Orban, Malou, Beernaert, le comte de Smet de Naeyer et Theunis. M. Delacroix

a fait de même, mais la gestion du Département des finances n'a absorbé qu'une faible part de son activité.

Plusieurs de nos Ministres des finances ont été des orateurs remarquables. Il est très difficile de parler chiffres avec clarté, de rendre attachant l'exposé d'une situation budgétaire ou d'une loi fiscale. MM. Frère-Orban, Malou, Beernaert, Graux, Jaspar ont excellé dans ce genre. Ils ont apporté dans les discussions financières une sûreté et une vigueur sans pareille. MM. Levie et le baron Houtart, également maîtres de leur sujet, avaient le don de revêtir d'un charme tout particulier les exposés qu'ils faisaient à la tribune. A l'époque où les partis alternaient au pouvoir, il n'était pas rare de voir le Ministre des finances d'hier et de demain s'en prendre avec force au Ministre des finances d'aujourd'hui et discuter ses propositions avec la compétence d'un homme bien informé des réalités de la vie gouvernementale. Le simple orateur d'opposition qui n'a jamais mis la main à la pâte et qui n'a pas de relations parmi les fonctionnaires, n'arrive jamais à dresser avec la même puissance un réquisitoire contre le chef du département que ses bureaux ont armé de pied en cap. Les duels oratoires de Frère-Orban et de Malou, sont restés célèbres au Parlement.

La gestion du portefeuille des finances est, plus que celle de tout autre département, pleine de périls. Certains y sont entrés entourés de beaucoup d'espérances et ont rapidement perdu pied. Citons, pour ne parler que des morts, Pierre Tack, qui tomba après un mois, entraîné par la panique financière de 1870, et Gustave Sap. D'autres y ont révélé des capacités qui leur ont valu plus tard des postes enviés dans les grandes affaires, tels Jules Malou, Paul de Smet de Naeyer et Aloïs Van de Vyvere. Presque tous les Ministres des finances ont été des hommes distingués et se sont montrés à la hauteur de leurs difficiles fonctions ; ils méritent, pour la plupart, de figurer avec honneur dans cette galerie de portraits qu'on nous a demandé de réunir. Mais il faut nous en tenir à quelques figures caractéristiques prises parmi ceux qui ont attaché leur nom à une gestion particulièrement heureuse et à des créations durables.

III.

Le baron Edouard d'Huart n'avait pas 35 ans quand il fut appelé à la direction du Département des finances en 1834 dans le cabinet formé par le comte de Theux. Il fut le premier à y demeurer pendant une longue période et contribua beaucoup à asseoir sur des bases solides les finances du nouveau régime. Avant la révolution, il avait été ingénieur du Waterstaat et avait travaillé à la construction de routes dans sa province natale de Luxembourg. Elu membre du Congrès National par l'arrondissement de Virton, nommé commissaire du district de Grevenmacher, il prit une part importante dans les débats de notre assemblée constituante et de nos premières Chambres législatives, d'où aucune incompatibilité n'écartait encore les fonctionnaires. Le comte de Theux l'associa à son équipe de constructeurs à la fois hardis et prudents qui s'était donné pour tâche de bâtir l'Etat. Il se maria au ministère comme Jean-Baptiste Nothomb, son collègue et son compagnon de lutte. Pendant cinq ans, il travaille d'arrache-pied à mettre de l'ordre dans l'administration, à assurer les rentrées nécessaires, à fonder le crédit public. Il doit faire face à un Parlement animé de l'esprit d'économie le plus sévère, voire le plus sordide. Il parle avec sûreté de tout ce qui est de sa compétence. Il discute fermement avec la Société Générale qui fait le service de caissier de l'Etat et dont les attaches avec le régime hollandais posent une foule de questions délicates. Il fait voter les lois organiques de ses services ainsi que les premiers tarifs douaniers. Il équilibre le budget pour la première fois et réalise à trois reprises des bonis. Un brillant avenir politique lui semble réservé, mais il sacrifie sa carrière à son patriotisme exalté et quitte le Gouvernement avec éclat au milieu de la crise de 1839, ne voulant pas se rallier à l'abandon du Limbourg et du Luxembourg. Avec des allures de gentilhomme campagnard qu'il garda jusqu'à un âge très avancé, le baron Edouard d'Huart était un homme politique avisé, un administrateur ferme et habile. Léopold I^er^, qui attachait une importance capitale à la bonne gestion des finances, le tenait en haute estime. Il lui offrit plus tard de former un cabinet ; il lui conféra les hautes fonctions de gouverneur de la province de Namur, la dignité de Ministre

d'Etat et le grand cordon de l'Ordre de Léopold. Quand Jules Malou fut nommé Ministre des finances en 1845, il n'accepta que sous la condition de voir le baron Edouard d'Huart siéger avec lui au conseil en qualité de Ministre sans portefeuille. Ce n'est pas un des moindres des services rendus par le baron d'Huart, libéral unioniste, que d'avoir patronné les débuts au Gouvernement de cet homme d'Etat catholique si remarquablement doué et si complet.

* * *

Jules Malou est un ministre d'un autre type. C'est un parlementaire de grande classe, un chef de parti. A 35 ans, il a conquis une notoriété considérable dans le groupe catholique. Il a occupé des fonctions de confiance au Ministère de la justice ; il a déjà été gouverneur d'Anvers. C'est un juriste consommé, un orateur de talent, à l'aise dans toutes les questions politiques, économiques et financières. Il intervient dans tous les débats qui mettent aux prises les leaders de l'opinion ; il a l'esprit de riposte, il parsème ses discours de traits de l'humour le plus fin. C'est un modéré qui possède à un rare degré le sens du gouvernement. Ministre des finances dans le cabinet de Theux de 1845 à 1847, à une époque de déficits persistants, Ministre sans portefeuille en 1870, Premier Ministre — sans le titre — et Ministre des finances de 1871 à 1878 et en 1884, il devient un professionnel de la chose publique. Ce conservateur ne craint pas les nouveautés. Il lance l'idée de la nationalisation des assurances, il est partisan de l'exploitation des chemins de fer par l'Etat. Praticien de l'économie, il connaît et compare les doctrines et s'inspire d'un réalisme très sûr. Il sait chiffrer. Durant son premier ministère, il dote la Belgique de deux grandes lois organiques qui sont toujours en vigueur : la loi sur la comptabilité de l'Etat et la loi sur la Cour des comptes et en soutient la discussion avec une compétence et une dextérité qui forcent l'admiration.

Quand le jeune ministre quitte le Gouvernement, il a si bien témoigné de sa maîtrise qu'il se voit offrir un siège de directeur à la Société Générale de Belgique où l'influence de ses adversaires politiques était pourtant considérable. Il prit une large part dans l'effort qui mit cet établissement à la tête de l'industrie

belge en pleine évolution. Engagé dans les grandes affaires, il suit de près tous les problèmes économiques. Il écrit sur les questions monétaires, sur les chemins de fer. Il discute avec ses successeurs au ministère les budgets et la situation du Trésor.

Au moment de la panique financière qui se déclencha après la déclaration de guerre de 1870, le baron d'Anethan demanda à Jules Malou d'entrer au ministère pour prendre en mains, comme Ministre sans portefeuille, la direction des opérations de trésorerie. Il fit preuve, dans ce domaine, des plus hautes capacités techniques et d'un grand esprit de décision. La crise fut dénouée en quelques semaines. En 1871, après la révocation du Ministère d'Anethan, le Roi chargea Jules Malou de reconstituer un cabinet de Droite. Abandonnant avec un rare désintéressement ses fonctions à la Société Générale, Jules Malou accepta la tâche difficile qui lui était confiée. Nommé Ministre des finances, il gouverna pendant plus de sept ans. Il eut à subir les débuts d'une période de dépression économique. Il s'attacha à faire la preuve que le parti conservateur était un parti de gouvernement, aussi capable que tout autre de promouvoir les grands intérêts économiques ; il entreprit l'agrandissement du port d'Anvers, poursuivit le rachat des chemins de fer concédés, renouvela le privilège de la Banque Nationale, fixa les droits sur l'importation des céréales. Il réalisa, en quatre fois, des bonis s'élevant à 30 millions environ et en trois fois des déficits s'élevant à 9 millions. Jules Malou est avide de réalisations pratiques. Il mécontente peut-être ses amis politiques parce qu'il n'hésite pas à leur refuser des satisfactions électorales, mais il conquiert la faveur de l'opinion moyenne. Il est toujours prêt à étudier, à discuter, à décider. A la tribune il est plus simple que Frère-Orban, plus généreux. Il pare de boutades les exposés les plus arides. Il rit chaque fois qu'il en trouve l'occasion. Peu lui importe la chanson :

A bas Malou,
Il faut le pendre,
Il faut le pendre,
La corde au cou.

Volontiers, il ouvre la fenêtre de son hôtel et accompagne

le refrain sur son propre piano. Passionné pour les arts, au courant de la plupart des sciences, il trouve dans leur étude un délassement à la politique. « Ebaucher un dessin à la sépia, écrivait de lui son collègue V. Jacobs, coller et colorier la sphère de Mercator, inventer un tableau graphique, perfectionner une estampille, étudier une plante nouvelle, telles étaient ses distractions. »

Démissionnaire en 1878, il reprit le portefeuille des finances lors du retour au pouvoir de la Droite en 1884, mais il résigna définitivement ses fonctions au bout de quelques mois quand le Roi se sépara de MM. Woeste et Jacobs. Il n'est pas téméraire de dire que Jules Malou est sans doute l'homme qui a réuni au plus haut degré l'ensemble des qualités que l'on recherche dans un Ministre des finances. Un beau portrait de Winterhalter révèle sa physionomie toute pétrie d'intelligence. Administrateur sagace, il a donné des preuves multiples de son savoir-faire, de son bon sens, de son énergie. Aucune circonstance n'a mis en défaut son sang-froid et son esprit de ressource. Rompu aux luttes d'idées, il a su attaquer et se défendre sans jamais tomber dans la politique partisane. Il a puisé des lumières dans l'étude des faits et des doctrines économiques sans devenir l'esclave d'aucune théorie préconçue. Aussi savant que les théoriciens patentés de la conjoncture, il n'a pas laissé les statistiques, dont il faisait cependant grand usage, éteindre en lui un fond de scepticisme et de gaîté qui donne à son caractère un cachet si sympathique et si profondément belge.

* * *

Walthère Frère-Orban, à 36 ans, devint en mai 1848 Ministre des finances dans le cabinet de Charles Rogier, alors que la crise européenne, déclenchée par la chute de la Monarchie de juillet, battait son plein. Il était depuis plus d'un an déjà Ministre des travaux publics, poste où, comme Jean-Baptiste Nothomb et Auguste Beernaert, il se fit rapidement la main. Il fut d'emblée à la hauteur des circonstances à un moment où le crédit public et privé était partout ébranlé, où un vent de panique soufflait dans les Bourses, où une crise industrielle et commerciale sans précédent tarissait les ressources fiscales. C'était d'autant plus grave, que la menace qui se développait

à notre frontière du Sud, exigeait de grands sacrifices pour la mise en état de défense du pays.

L'équilibre budgétaire qui faisait défaut depuis plusieurs années, est rétabli dès 1849. Pendant quatre années lourdes d'événements durant lesquels la Belgique donna le spectacle d'un îlot pacifique, battu par la tempête, M. Frère-Orban déploya au Ministère des finances, comme l'a dit Paul Hymans qui lui a consacré un livre de valeur : « Une tenacité, une abondance de ressources, une puissance d'émulation et d'invention qui commande l'admiration. La réforme des impôts, la négociation des traités de commerce, l'institution de la Banque Nationale et de la Caisse de retraite, la tentative restée infructueuse de créer une Caisse de crédit foncier, remplissent l'histoire de sa gestion financière de 1849 à 1852 ».

M. Frère-Orban a dit lui-même que pour être Ministre des finances, il fallait du cœur, du bon sens, de la droiture ainsi que la ferme et inébranlable volonté de ne pas sacrifier les intérêts généraux à l'avidité des intérêts privés. Ces qualités, il les posséda à un très haut degré. Il y joignait un sens très aigu de l'autorité souveraine de l'Etat puisée dans les principes de la Révolution française qui étaient à la base de son libéralisme. Il sut constamment défendre et maintenir à la hauteur indispensable les budgets de la guerre et des affaires étrangères, les premiers visés, en temps de crise, par les partisans d'économies à outrance.

Revenu au pouvoir en 1857, il géra le Ministère des finances une seconde fois pendant treize ans, sauf une courte interruption de quelques mois en 1861. En 1868, il succéda à Charles Rogier à la tête du Gouvernement. Devenu une sorte de ministre permanent, il eut tout le temps de veiller au développement des grandes institutions qu'il avait fondées et d'y ajouter de nouvelles comme la Caisse d'Epargne. Il en avait longuement médité la création, rédigé les statuts, soutenu au sein des Chambres les principes fondamentaux avec une clairvoyance que l'avenir a entièrement justifiée. Tous ses budgets se clôturèrent en boni. M. Frère-Orban percevait nettement la liaison qui existe entre les finances publiques et l'économie. Il se montra toujours hostile à l'établissement de droits protecteurs.

« Il a tous les dons du commandement, écrit son biographe, un cerveau puissant et constructif, une éloquence claire et logique dans l'analyse et l'exposé, incisive et pressante dans la dialectique et qui, dans les discussions de principe, monte d'un coup d'aile aux sommets, plane et se déploie. Il a surtout de la volonté, du caractère ; il exerce cette sorte d'attraction magnétique qui se dégage des fortes natures, ce je ne sais quoi qui persuade, impose et fait obéir » (1). « Le prestige physique se joint au prestige de l'esprit : un large front, un masque taillé dans le marbre et ce souci du geste et de la tenue qui complète la figure du grand parlementaire. »

M. Frère-Orban n'avait pas attendu d'être Premier Ministre pour exercer sur le cabinet une influence prépondérante. Il fut un Ministre des finances d'une activité extrême, exigeant pour ses collègues, comme pour lui-même. Dans l'expédition des affaires, au Parlement, son esprit dominateur ne le portait pas à rechercher de prime abord les solutions conciliatrices. Ce « self-made man » n'est pas exempt de certains préjugés de son temps et sa magnifique intégrité est volontiers orgueilleuse. Très engagé dans la lutte pour la suprématie du pouvoir civil, il n'a pas toujours compris combien la modération consolide la victoire. Mais sur le terrain des finances, son œuvre résiste à toutes les critiques. Ses conceptions sont simples et classiques dans leur honnêteté rigoureuse ; il repousse les solutions de facilité, il ne craint pas d'innover. Ses budgets sont solidement construits et ne donnent pas de mécomptes. Promoteur de la taxation des successions en ligne directe, il a su, après des luttes mémorables, faire triompher sa formule tout en acceptant une transaction qui a longtemps épargné aux familles belges la rigueur des investigations portant sur leur avoir mobilier. Il a achevé de doter la Belgique de l'armature financière qui sera la sienne jusqu'en 1914.

Mais c'est sur le terrain des Affaires étrangères que M. Frère-Orban a donné le plus complètement la mesure de ses talents. Il a pris une part considérable à l'élaboration des traités de commerce. En 1869, il a défendu victorieusement la Belgique contre la tentative de Napoléon III de mettre la main sur une partie de son réseau ferré. A ce moment, sa fermeté et sa diplo-

(1) P. Hymans, *Portraits, essais et discours*, p. 626.

matie ont rendu au pays un service inestimable qui le classe parmi les grands serviteurs de la Patrie.

* * *

Charles Graux succéda à Jules Malou lors de la formation du ministère libéral de 1878 et il demeura au Ministère des finances jusqu'en 1884, pendant une période d'agitation politique intense. Sa tâche, rendue déjà difficile par une dépression économique prolongée qui avait déséquilibré le budget et rendu indispensable la création de ressources nouvelles, fut encore compliquée par la politique scolaire de son parti qui entraîna à un moment particulièrement défavorable un accroissement notable de dépenses.

Ce grand avocat s'affirma au Parlement comme un *debater* de premier ordre. Ses exposés portèrent une clarté lumineuse sur tous les aspects de la situation financière et ils peuvent être cités comme des exemples d'éloquence simple et sans apprêt. M. Graux fut toujours d'une louable sincérité dans l'établissement de ses prévisions et il ne recula pas devant la nécessité de proposer le vote de nouveaux impôts. Les catholiques ont vengé eux-mêmes M. Graux des reproches qu'ils lui ont adressés de ce chef en maintenant, après sa chute, les 14 millions de taxes qu'il avait obtenues. Il s'est élevé avec force contre le péril des déficits chroniques que la crise économique avait engendrés et contre le recours systématique à l'emprunt. Administrateur avisé, fermement attaché aux principes de l'orthodoxie financière, M. Graux a attaché son nom à la création de la Société nationale des chemins de fer vicinaux qu'il a conçue suivant une formule originale et essentiellement belge. Il a réalisé la complète unité du budget. Mais, à l'inverse de M. Frère-Orban, il n'a jamais eu la satisfaction de parvenir à l'équilibre.

* * *

Auguste Beernaert fut l'héritier et le successeur de Jules Malou. Premier Ministre et Ministre des finances de 1884 à 1894, il dirigea le Gouvernement d'une main ferme, réalisant une adaptation parfaite de la gestion financière à la politique générale de son cabinet. Il sut plier ses collègues sous une

discipline de sévère économie, et ne relâcha les rênes que le jour où revint la prospérité. Il refusa inexorablement à ses amis politiques les majorations de dépenses les plus minimes tant que la menace du déficit ne fut pas définitivement conjurée ; il tint tête au Roi pour qui les limites du budget des travaux publics étaient toujours trop étroites. A force d'énergie, il parvint à clôturer, pendant les dix années de sa gestion, tous ses budgets, sauf un, en boni. S'il est vrai que la confusion qui existait entre les finances de l'Etat et celles du chemin de fer permettait toujours de discuter la question de savoir si les amortissements industriels nécessaires avaient été effectués à due concurrence, il n'en reste pas moins que M. Beernaert a eu le mérite de balancer d'une façon largement satisfaisante les recettes et les dépenses publiques. On ne peut lui reprocher que d'avoir sacrifié l'amortissement.

La silhouette un peu massive de M. Beernaert, penché sur le banc des ministres, a été longtemps légendaire au Parlement. « Sur le corps vigoureusement charpenté, écrit M. Auguste Melot, au-dessus de la redingote et du faux col classiques, une tête expressive au front élevé qu'encadrait une belle chevelure devenue assez tôt blanche, nez long et fin, légèrement aquilin, aux narines mobiles ouvertes à tous les parfums y compris l'arome des bons vins et de la chère délicate, large bouche d'orateur, dont les lèvres retombaient en deux plis un peu dédaigneux corrigeant ce qu'elle aurait eu sans cela de trop grande bonhomie, menton solide. Il portait, suivant la mode du barreau de l'époque, des favoris coupés courts, le reste du visage était glabre. Ce visage rayonnait par des yeux vifs qui souriaient, qui raillaient, qui éclairaient. Toute sa personne solide respirait la force et inspirait la confiance »... « Sa parole était claire et nuancée, spirituelle et souvent ironique, son langage toujours élevé ; il ne recherchait pas les effets oratoires, il les obtenait cependant lorsque le sujet s'y prêtait, par la noble simplicité avec laquelle il l'exprimait. Nul n'avait plus que lui le sentiment de la mesure et ce scepticisme discret des hommes d'esprit qui savent mettre les choses et les gens à leur place et les apprécier à leur juste valeur » (1).

M. Beernaert, s'il attachait une importance capitale à l'équi-

(1) Aug. Melot, *Cinquante années de gouvernement parlementaire*, p. 58.

libre du budget, ne voulut jamais que la préoccupation légitime de nouer les deux bouts lui interdît de grandes et fécondes initiatives. En 1886, il ouvrait la voie à la législation sociale qu'il savait devoir entraîner de grandes dépenses ; mais il s'avança prudemment dans cette direction nouvelle, attentif à la situation particulière de l'industrie belge obligée d'exporter pour vivre. Il fit voter la construction des forts de la Meuse. Il obtint des Chambres une participation de 10 millions au chemin de fer du Bas-Congo et une première avance de 25 millions à l'Etat Indépendant. « Si le Congo existe, c'est grâce à vous », a pu lui écrire un jour Léopold II, dans un élan de gratitude.

Libre échangiste convaincu, il ne voulut pas établir de protectionnisme agricole et il suivit de près, pour sauvegarder les principes qui lui étaient chers, la discussion de toutes les mesures douanières.

Pour cet homme d'Etat dans la pleine acception du mot, le Ministère des finances dont il tenait fermement en main tous les fils était un levier de commande incomparable qui lui permettait de faire sentir son action personnelle sur toute la machine gouvernementale. Il fut un chef actif, vigilant, sans cesse sur la brèche, gardant souvent pour lui seul le secret de ses combinaisons. Député inamovible de Thielt qui s'honorait d'avoir un mandataire de cette taille, il manœuvrait au Parlement avec adresse, jouant quand il le fallait de la menace de sa démission. La politique de M. Beernaert se caractérise par une remarquable unité. Ami des solutions modérées, profondément pénétré des principes de liberté, portant loin ses regards dans l'avenir, ce ministre généreux et sensible, qui fut le conseiller sûr et loyal d'un Souverain de génie, est un des hommes qui ont le plus honoré en Belgique et même en Europe le régime parlementaire.

* * *

Paul de Smet de Naeyer, issu d'une puissante famille de la bourgeoisie industrielle gantoise, fut Premier Ministre et Ministre des finances de 1894 à 1907, sauf une interruption de sept mois en 1899 qui lui valut les seules vraies vacances qu'il s'octroya pendant ces treize années de labeur continu. Son nom est intimement lié à l'apogée de l'ère léopoldienne qui

vit une Belgique heureuse, prospère, toute rayonnante de vie et de force. L'accroissement continu de la population, le développement régulier de l'industrie, l'expansion du commerce international assuraient au Trésor d'importantes plus-values budgétaires qui permirent la réalisation de grands travaux publics et de progrès sociaux de toute espèce sans toucher pour ainsi dire à l'assiette des impôts.

Paul de Smet de Naeyer est une figure originale dans la galerie de nos grands argentiers et il faudra attendre Henri de Man pour en rencontrer une autre qui tranchât aussi nettement avec le type habituel. Il n'est ni avocat ni homme d'affaires comme le furent presque tous ses prédécesseurs. Il ne possède aucun diplôme ; sa jeunesse plutôt dissipée n'avait pas fait présager une carrière laborieuse et utile au service de l'Etat. Entré à la Chambre à quarante ans, il se passionna très vite pour la chose publique. Une intelligence exceptionnellement vive servie par une rare puissance de travail lui permit de brûler les étapes et de s'appliquer à l'étude de tous les problèmes de l'actualité politique. Il était de ceux pour lesquels le contact des hommes remplace les livres. Il avait une manière à lui de les feuilleter et de leur faire rendre tout leur suc. La brillante députation gantoise où figuraient des hommes comme MM. Begerem, van Cleemputte, Cooreman, lui servit d'entraîneur. Jules Van den Heuvel, en particulier, qui était un juriste de premier ordre, un esprit encyclopédique très fin et de jugement sûr, devint son mentor. Il le prit à ses côtés comme Ministre de la justice et s'inspira constamment de ses conseils.

Homme du monde, toujours très soigné dans sa tenue, Paul de Smet de Naeyer était devenu par un effort de sa volonté un travailleur acharné quoique désordonné dans ses méthodes. On l'avait vu sans étonnement remplir avec compétence la fonction de rapporteur de la loi sur l'enseignement supérieur. Ministre, il fut à l'œuvre de jour comme de nuit, car il semblait n'avoir pas besoin de repos.

Formé dans l'ambiance de l'économie libérale qui avait valu en fin de compte tant de richesses à sa ville natale, Paul de Smet de Naeyer avait embrassé avec enthousiasme l'optimisme foncier qui en était le moteur. D'une réelle audace dans ses conceptions, il ne voyait pas de limites aux ambitions de

son pays et il mesurait avec confiance son ardeur au travail et la valeur humaine de sa population. Il gagna rapidement la confiance de Léopold II. Le Roi, qui voyait en lui un collaborateur animé d'une foi aussi ardente que la sienne dans les destinées de la Belgique, ne lui ménagea pas les témoignages de sa faveur. La gestion financière du comte de Smet de Naeyer fut bien adaptée aux circonstances favorables du moment qui assuraient un développement régulier des recettes. Il perfectionna la technique budgétaire en établissant une distinction plus nette entre les dépenses ordinaires ou de caractère exceptionnel, qui devaient être soldées par l'impôt, et les dépenses d'investissement, qui devaient être portées au budget extraordinaire soldé par l'emprunt. Il rétablit, en 1904, la dotation d'amortissement de la dette. Tous ses budgets se clôturèrent par des bonis considérables.

Mais il rompit avec l'orthodoxie financière en assumant en même temps que la direction du Ministère des finances, celle du Ministère des travaux publics. Les grands travaux reçurent de lui une vive impulsion sur toute l'étendue du territoire. Jamais le Roi n'avait été à pareille fête. L'abondance de l'argent, l'excellent état du marché des rentes permettaient le placement à robinet ouvert du 3 p. c. aux environs du pair. Le Ministre des finances, après avoir travaillé tout le jour avec les fonctionnaires de la Trésorerie, s'enfermait le soir avec les ingénieurs des Ponts et Chaussées et on raconte que les nettoyeuses les trouvèrent plus d'une fois endormis le matin sur les plans étalés dans le bureau encombré de dossiers. Cette fusion administrative, qui supprimait en fait une instance du contrôle, n'était pas sans danger et faisait horreur à Charles Graux.

Doué d'un réel courage politique, le comte de Smet de Naeyer sut, en 1902, tenir tête à l'émeute qui voulait dicter la loi au Parlement. Il obtint des Chambres, en des séances de nuit orageuses, une majoration considérable des droits sur l'alcool. Ce fut le « coup du péquet » qui aboutit à réduire de moitié la consommation tout en grossissant les revenus du Trésor.

De manières assez brusques, parlant un langage heurté, le comte de Smet de Naeyer n'était pas un orateur, mais il en imposait à la majorité qui lui garda longtemps sa confiance. Caractère généreux et bienveillant, il était désireux de rendre moins violentes dans le pays, les luttes idéologiques. Manches-

térien de tendances mais sans l'âpreté des tenants de cette école, il ne rompit pas avec la politique sociale inaugurée par M. Beernaert, mais il hésitait visiblement à la pousser plus avant. Il favorisa le développement du mouvement mutuelliste, la création d'habitations ouvrières, l'utilisation à des fins d'intérêt social des capitaux accumulés à la Caisse d'Epargne. Il servit de toutes ses forces l'expansion belge. Après sa retraite, il entra à la direction de la Société Générale, continuant ainsi sur un autre plan l'œuvre à laquelle il avait voué sa maturité.

* * *

M. Julien Liebaert qui lui succéda était un administrateur sérieux et vigilant qui avait déjà une longue expérience des affaires. Il ne réalisa, lui aussi, que des bonis. C'était la caractéristique des finances belges fondées sur des bases solides et gérées avec prudence. Le pays en éprouvait le bienfait. M. Michel Levie, Ministre des finances de 1911 à 1914, eut l'honneur de défendre devant le Parlement le programme financier destiné à assurer la couverture des projets militaires que le cabinet de Broqueville avait fait voter d'urgence. Il s'acquitta de cette tâche avec un rare talent. Jamais impôts ne furent sollicités d'une voix plus mélodieuse. M. Levie réalisa en 1913 un dernier boni de 13 millions de francs-or qui fut le chant du cygne d'une époque. M. Van de Vyvere lui succéda peu avant la grande tourmente. Remarquablement doué pour la vie publique où il avait brûlé les étapes, M. Van de Vyvere est un humaniste et il aime à se distraire des chiffres par la lecture des classiques anciens dans leur texte original. Il eut la tâche ardue d'assurer les finances d'un Gouvernement exilé qui dépendait de la bonne volonté de ses alliés. Sa large culture lui facilitait la compréhension de l'étranger, mais il était l'opposé d'un cosmopolite. Il défendit les intérêts de la Belgique à Paris, à Londres et à New-York avec la tenacité d'un vrai flamand. Il acquit par les qualités de son esprit une situation en vue dans la finance internationale, tout en demeurant toujours, par ses réactions instinctives, un homme de chez nous portant profondément l'empreinte de sa ville et de sa région.

* * *

L'entre-deux-guerres a été une période de crise économique et financière presque continue, coupée par des « booms » qui n'ont pas causé moins de ruines que les dépressions auxquelles ils succédaient. La Belgique a subi l'effet du détraquement général du mécanisme des échanges. De plus, elle sortait de cinq ans de guerre avec une monnaie avariée par le cours forcé du mark, des dommages matériels dont la réparation a absorbé plus de 19 milliards de francs, de nombreux invalides civils et militaires. La victoire déchaîna des appétits immodérés et l'accentuation de l'évolution démocratique dans les institutions rompit tous les freins. Au surplus, les illusions nées en Belgique comme ailleurs par l'inscription dans le traité de paix de l'obligation pour l'Allemagne de rembourser toutes les pertes contribuèrent à développer une sorte de folie dépensière qui s'empara des pouvoirs publics comme des particuliers.

M. Léon Delacroix s'installa au Ministère des finances en novembre 1918 avec l'optimisme souriant qui était dans sa nature. Au lieu de majorer tout de suite les anciens impôts, il instaura, non sans retard, un système d'impôt général sur les revenus qui ne pouvait rendre tout de suite ; obéissant à l'ambiance, il renonça malheureusement à tout effort sérieux pour comprimer l'expansion des dépenses dans le cadre des recettes possibles. Aussi en arriva-t-on rapidement à inscrire au budget extraordinaire plus d'un milliard de dépenses improductives.

L'honneur du premier effort de redressement revient à M. Georges Theunis, Ministre des finances de 1920 à 1925. Financier et industriel formé dans la brillante équipe du baron Empain, le colonel Theunis avait révélé pendant la guerre les plus brillantes qualités d'homme d'affaires dans la direction du service des achats de l'armée. Il avait acquis une position en vue sur la place de Londres. D'une intelligence extrêmement rapide, avec un caractère bouillant, une volonté énergique, M. Theunis se mit résolument à l'œuvre. Il mit de l'ordre dans le bilan devenu fort confus de la « Société anonyme Belgique » dont il aimait à se considérer comme l'administrateur vigilant ; il parvint en 1925 à équilibrer enfin le budget ordinaire et à épurer le budget extraordinaire ; il réalisa dans l'administration des finances des réformes techniques très utiles qui renforcèrent le contrôle et il fit entendre avec courage dans les deux Chambres des avertissements pleins de sagesse. Dans les conférences

internationales, il défendit avec talent les intérêts de la Belgique qui lui doit en grande partie d'avoir bénéficié dans le payement effectif des réparations d'une priorité qu'il ne laissa jamais prescrire. Cet ancien militaire devint un orateur et il conquit l'oreille du Parlement. Il sut se défendre, plaider, riposter avec une volubilité impétueuse. Mais M. Theunis ne parvint pas à maintenir la cohésion d'une majorité suffisante pour pratiquer les restrictions qui s'imposaient. Il n'avait ni l'ambition ni le moyen de diriger une économie frappée d'un mal grave. Les déficits accumulés, le poids des avances faites pour le compte des réparations qui laissaient un gros découvert firent croître dangereusement la dette flottante. Le désastre des changes vint aggraver la situation. La crise, dont les causes profondes étaient d'ailleurs d'ordre international, éclata en 1926 quand une majorité nouvelle où l'influence socialiste dominait donna à penser que sa politique financière se réduirait à la formule simpliste et fallacieuse de « prendre l'argent là où il est ».

Un plan d'assainissement monétaire fort bien conçu de M. A.-E. Janssen, Ministre des finances dans le cabinet Poullet-Vandervelde, échoua parce que les conditions psychologiques du succès faisaient défaut. M. A.-E. Janssen était venu de la Banque Nationale avec le prestige d'une compétence éprouvée. Mais les capitaux sont d'une extrême mobilité ; ils fondent comme neige au soleil. Les imprudentes menaces de certains éléments peu éclairés de la majorité furent très nuisibles à la confiance dont M. A.-E. Janssen ne pouvait se passer et qu'il méritait personnellement à tant de titres.

* * *

Après une crise ministérielle pleine de péripéties, la panique financière rendit nécessaire et possible la formation d'un cabinet de concentration où, sous la présidence de M. Henri Jaspar, M. Francqui et le baron Houtart réalisèrent en quelques mois un redressement complet par les moyens d'une dévaluation du franc accompagnée d'un gros effort fiscal et de réformes financières importantes comme la remise de la gestion des chemins de fer à une société autonome et la création d'un fonds d'amortissement.

L'association de M. Francqui et du baron Houtart ne manquait pas de piquant.

M. Francqui, sur les instances du Roi qui se rendit même à son domicile pour lui arracher son consentement, entra dans le Gouvernement comme Ministre sans portefeuille, mais il fut, sans le titre, un super-Ministre du Trésor. Il conduisit la manœuvre avec le coup d'œil, la brutalité, la froide rigueur qu'on pouvait attendre d'un grand brasseur d'affaires, mais sans y mettre la sûreté de vues qu'aurait seule pu lui donner une connaissance scientifique des lois de l'économie. Installé au premier étage dans les salons de réception de l'Hôtel des finances, il se livra, de mai à novembre, à un travail acharné d'émondage et de reconstruction. Il ne parut qu'une seule fois au banc des Ministres ; en réalité le Parlement faisait peur à ce gros homme intrépide.

Le baron Houtart, nommé Ministre des finances, travaillait au rez-de-chaussée, en dessous de son redouté collègue. C'était un gentilhomme accompli, ancien chef d'une vieille maison de banque tournaisienne, érudit, courtois, plein de finesse, qui, s'il n'avait pas toutes les qualités de M. Francqui, avait certainement celles qui lui faisaient défaut. Sa parole facile et élégante retenait l'attention de la Chambre. L'équipe fit si bien qu'après le départ de M. Francqui, la situation était transformée. Le baron Houtart put réaliser plus tard d'importants dégrèvements et remplacer la supertaxe perçue sur déclaration par un impôt indiciaire. Après avoir réalisé un redressement que l'on put espérer un moment comme définitif, il rentra dans les affaires et assuma la présidence de la Banque de Bruxelles.

Mais la notion d'un équilibre nécessaire entre les recettes et les dépenses, si elle fut rétablie un moment dans les esprits par la rude leçon de la dévaluation qui atteignait durement l'épargne, n'avait plus la valeur d'un point d'appui permanent contre les exigences toujours plus impérieuses des électeurs. La crise économique mondiale qui se déclencha en 1929 ouvrit très vite une nouvelle ère de difficultés financières graves.

* * *

Les Ministres des finances se succèdent maintenant avec une rapidité qui dénote un trouble croissant dans les institutions. M. Renkin, vieux et malade, ne fit que passer. En 1932, sous la présidence du comte de Broqueville qui tente un effort sérieux, le portefeuille des finances est attribué à Henri Jaspar. C'est la première fois qu'il est géré par un ancien Premier Ministre. Henri Jaspar, fort de l'œuvre accomplie en 1926, applique à la lettre le conseil de M. Thiers. Pour obtenir la réduction des dépenses, il est féroce dans la surveillance qu'il exerce sur ses collègues. Dans sa recherche des économies il n'épargne ni les dépenses d'entretien ni les investissements les plus manifestement productifs.

Il se voua à une tâche ingrate et impopulaire avec un sens élevé du devoir civique et cette volupté des responsabilités dont il a un jour célébré les délices. Il resserre sans cesse l'écrou fiscal. En union avec ses collègues il use, pour sauver le pauvre petit franc de tout le monde, de toutes les ressources de cette méthode rude que l'on appelle improprement la déflation. A la baisse des prix qui est évidente doit correspondre une baisse des rémunérations nominales. Son cœur généreux hésite devant les restrictions qu'il s'agit d'imposer, mais sa raison l'emporte. M. Jaspar défend sa politique financière avec vigueur, mais il n'aime pas les chiffres ; la besogne de comptable hargneux à laquelle il s'astreint n'est pas faite pour lui plaire longtemps. Au bout de dix-huit mois, il est heureux de passer la main à M. Sap qui court sa chance dans des conditions politiques de plus en plus défavorables.

M. Gutt arrive au Ministère des finances en novembre 1934 dans le cabinet formé par M. Theunis. Il a raconté lui-même dans un petit livre alerte les péripéties ardentes de ces quelques mois de gouvernement et il a bien rendu le caractère dramatique de la lutte menée pour la monnaie dans une atmosphère qui déforçait singulièrement les hommes qui n'avaient en vue que l'intérêt public. Malgré son courage, M. Theunis doit reconnaître au bout de quatre mois, marqués par la catastrophe financière du Boerenbond, l'impossibilité d'échapper au contrôle des changes. Il démissionne pour laisser le champ ouvert à une médication nouvelle dont ses efforts et ceux de ses prédécesseurs immédiats ont rendu l'application possible.

C'était l'heure de l'expérience van Zeeland. Le jeune Premier Ministre, qui ne cessera pas d'exercer pendant trois ans une haute surveillance sur la préparation des budgets et sur les opérations de trésorerie, installe au Ministère des finances M. Max-Léo Gérard, directeur général du Fonds d'amortissement. Bien que son nom figure en tête de cet ouvrage et qu'il ait réclamé pour ce motif la faveur d'échapper au regard du portraitiste, il n'est pas possible de passer sous silence le rôle important qu'il a rempli dans un gouvernement qui a mis fin en peu de mois à la crise financière la plus grave que la Belgique ait connue. M. Gérard s'était rallié avec hardiesse et décision au plan très bien étudié de M. van Zeeland qui a fixé à 28 p. c. le taux de la dévaluation. Il apporte dans la part d'exécution considérable qui lui incombait les méthodes réfléchies et la stricte correction administrative habituelles aux anciens chefs du département et qu'ignoraient visiblement plusieurs des nouveaux venus. M. Max-Léo Gérard, accusé souvent d'incarner le capitalisme libéral, s'attache entièrement à faire réussir la politique nouvelle qui débordait largement le cadre purement budgétaire ; sa petite valise jaune toujours pleine de papiers, pourrait en dire long sur la loyauté absolue de sa collaboration. Il sait que le retour de confiance qui conditionne les succès de M. van Zeeland dépend de l'absence de toute menace pour la sécurité des capitaux et d'un cran d'arrêt mis aux dilapidations d'inspiration démagogique. Cet « ingénieur chez les ministres » s'en tient obstinément à la simple arithmétique qui veut que $2 + 2 = 4$; dans l'équipe ardente qui entoure M. van Zeeland, il représente une tradition qui s'adapte aux conceptions économiques nouvelles pourvu que celles-ci acceptent le contrôle de l'expérience. Au sein du Ministère, il contient avec une ferme courtoisie les impatiences des uns, les fantaisies des autres. En plein accord avec le Premier Ministre, il ne consent à rien risquer sur un simple coup de dés. Sa présence rassure les inquiets, concilie les indécis. Au Conseil des Ministres, il ramène volontiers sur terre les théoriciens de la conjoncture et les confronte avec ces réalités belges qu'il connaît pour les avoir pratiquées dans l'industrie, la haute administration et dans l'entourage du Souverain. M. van Zeeland et M. Max-Léo Gérard peuvent se partager

l'honneur d'avoir réduit le déficit du budget ordinaire de 1934 à 300 millions et d'avoir soldé les budgets de 1935 et de 1936 par des bonis se chiffrant à plus de 200 millions, tout en réalisant des dégrèvements massifs.

* * *

Après les élections de 1936, les socialistes exigèrent pour M. de Man le portefeuille des finances. M. Henri de Man, économiste, philosophe et sociologue, auteur de livres savants et obscurs dont l'un, *Au delà du Marxisme*, marque un tournant décisif dans la pensée des socialistes belges, fut le premier ministre du Roi à porter le béret basque. Sa pipe, ses lignes de pêche sont inséparables de ses grands ouvrages. Bohème, plus fait, selon ce qu'il a écrit de lui-même, pour vivre sous la tente que dans le confort d'une ville moderne, il ne paraissait pas désigné pour tenir le ménage de la Belgique. Sa vive intelligence, l'originalité de ses vues, sa conception sportive de la vie et de la politique conféraient en ce moment à sa personne une séduction qui s'exerçait sur les plus prévenus. Il eut le mérite de concevoir avec M. van Zeeland le programme gouvernemental qui assura la remise en marche de la machine économique ; premier socialiste à occuper la charge de Ministre des finances, il est peut-être le ministre qui fit le plus de dégrèvements. Il ne s'obstina pas à réaliser son propre plan devenu la plate-forme de son parti. Mais le labeur pénible et journalier d'investigation et de contrôle que suppose l'exercice de la charge de Ministre des finances ne convenait pas à son esprit plutôt tourné vers la spéculation. Henri de Man ne fut jamais à l'aise dans le bureau de Frère-Orban et de Beernaert, tout imprégné des habitudes d'ordre et de méthode de ces grands administrateurs.

Après lui, se succèdent à un rythme rapide MM. Soudan, Max-Léo Gérard, A.-E. Janssen, à qui une revanche était due, mais à qui on ne laisse que trois mois. En 1939, alors que commence à souffler la grande tempête qui va tout emporter, M. Gutt revient avec des conceptions économiques et financières très différentes de celles qui ont prévalu sous M. van Zeeland, mais avec un cran et un courage que son expérience de 1934 n'ont fait que renforcer.

IV.

La longue liste des Ministres des finances de 1931 à 1940 que nous avons parcourue en traçant le portrait de quelques-uns d'entre eux, présente assurément une grande variété de physionomies. A côté des personnalités éminentes qui ont particulièrement retenu notre attention, nous avons rencontré nombre d'administrateurs consciencieux qui se sont acquittés de leur tâche sans éclat, mais avec un dévouement et une correction exemplaires. Les Mercier, Duvivier, Liedts, Veydt, Liebaert et tant d'autres ont dirigé, avec des fortunes diverses, la vaste administration des finances en donnant, tous, les mêmes exemples de scrupuleuse honnêteté que les chefs de file. Qu'ils soient issus du barreau, du monde des affaires ou du monde politique, ils se sont trouvés au-dessus de la critique venimeuse ou de la calomnie. Ils n'ont voulu être et ils n'ont été que les serviteurs de la chose publique. Le pays peut s'enorgueillir de leur tradition de haute probité. Ils ont eu pour les seconder des fonctionnaires d'une fidélité et d'un dévouement à toute épreuve qui ont dans les circonstances les plus difficiles mis au service du pays leurs qualités professionnelles. Le corps de nos fonctionnaires des finances a été une des colonnes de l'Etat. Plusieurs pays étrangers ont fait appel à sa compétence. Il a eu le mérite d'appliquer avec mesure une législation qui, faute d'une juridiction administrative, laisse une large place à l'arbitraire. Il convient de regretter que l'on ait eu, ces dernières années, la tendance très nette de refuser aux chefs de service des émoluments correspondant à leur travail et à l'ampleur de leurs responsabilités. Comme l'a dit un jour M. Gérard, s'il est vrai que l'on administre avec des commis, on gouverne avec des directeurs généraux. Or, si l'on se préoccupe beaucoup des premiers, nul ne prend jamais la défense des seconds dont le rôle s'élargit sans cesse à mesure qu'augmentent la complexité et le nombre des affaires.

La position du Ministre des finances au sein du Gouvernement a été en se renforçant. De nombreuses mesures ont été prises, surtout depuis M. Theunis, pour appuyer sur des textes l'influence considérable qui lui appartenait déjà. L'organisation, en 1931, de la comptabilité des dépenses engagées, l'obliga-

tion d'obtenir le contre-seing du Ministre des finances pour tout acte administratif portant création d'emplois ou modifiant des dispositions organiques relatives à la rétribution du personnel, la création en 1936 du Comité du budget, la création en 1938 d'un corps d'inspecteurs des finances, ont donné au chef du Département des finances une autorité effective qui se fait sentir sur l'ensemble de la machine gouvernementale. Il reste à déterminer son rôle dans l'élaboration de la politique économique. Une liaison évidente existe entre le maintien des bases de l'imposition, la fiscalité, l'établissement des tarifs douaniers et la direction de l'économie. Mais l'élargissement des attributions du Ministre des finances et la mise à sa disposition de nouveaux instruments d'action ne seront utiles que dans la mesure où il sera lui-même capable d'en user avec discernement et avec esprit de suite. Il y a là une question d'homme et une question de régime.

Le Ministre des finances, pour remplir dignement son office, doit jouir, au sein du Conseil des Ministres et au sein du Parlement, d'une autorité morale considérable. Cette autorité ne peut dériver d'un texte de loi quelconque ; chaque fois elle se conquiert. Le Ministre des finances véritable sera toujours beaucoup plus qu'un haut fonctionnaire : il doit nécessairement, pour résoudre les problèmes du jour, avoir *ses* solutions, *sa* politique, comme tous ses grands prédécesseurs. L'arbitrage qu'il est tenu d'exercer, sans rompre à tout moment l'harmonie indispensable du cabinet, entre tant de demandes d'ouverture de crédit qui sont inconciliables entre elles, le choix qu'il est obligé de faire, d'accord avec le Premier Ministre, afin de fixer l'ordre des mesures gouvernementales à inscrire au programme des réalisations de l'année, la détermination du niveau auquel il convient de fixer, dans une économie donnée, le niveau des recettes et des dépenses, exigent chez le Ministre des finances de vraies qualités d'homme d'Etat qui supposent la ferme adhésion à une doctrine politique. On ne gouverne pas réellement un pays si l'on n'a pas de convictions, si l'on doute soi-même de la valeur des méthodes que l'on emploie, des remèdes que l'on applique. Le Ministre des finances ne serait plus qu'un comptable impuissant à agir sur les chiffres, s'il se laissait aller à n'être qu'un simple observateur du jeu de ses collègues. Il ne faut pas laisser dévaluer le grand métier de la

Politique. La fonction de Ministre des finances est une fonction politique dans le sens élevé du mot et elle ne peut être adéquatement remplie que par un homme pour qui la Politique est à la fois une science et un art.

En second lieu, il faut que cet homme ait du temps devant lui. Rien de durable ne se fait sans la collaboration du Temps. Il faut du temps au Ministre pour acquérir la complète maîtrise d'une fonction difficile entre toutes. Il lui faut du temps pour semer, pour planter, pour émonder, pour récolter. Un homme, eût-il du génie, ne peut, en quelques mois, voire en quelques semaines comme ce fut trop souvent le cas ces dernières années, mettre de l'ordre dans le chaos, résoudre des problèmes infiniment complexes, établir et maintenir les conditions psychologiques d'une action durable. Aucune entreprise publique ou privée ne peut résister à de trop fréquents changements de climat. Les leçons de l'Histoire sont encourageantes, car elles prouvent que le dicton populaire qui veut que plaie d'argent ne soit pas mortelle, offre un grand fond de vérité. Mais elles prouvent aussi que rien ne se fait sans l'action d'une volonté humaine assez forte pour dompter les événements. Les figures que nous avons évoquées en ces pages montrent, peut-être, comment elles se forment et suivant quelles lois elles agissent.

LES INSTITUTIONS
ET
LE RÉGIME BUDGÉTAIRE

PAR

HENRI MATTON

PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

H. F. P., I — 5

Si la puissance exécutrice statue sur la levée des deniers publics autrement que par consentement (du peuple), il n'y aura plus de liberté, parce qu'elle deviendra législative dans le point le plus important de la législation.

Si la puissance législative statue, non plus d'année en année, mais pour toujours sur la levée des deniers publics, elle court risque de perdre sa liberté, parce que la puissance exécutrice ne dépendra plus d'elle ; et quand on tient un pareil droit pour toujours, il est assez indifférent qu'on le tienne de soi ou d'un autre.

MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, liv. XI, chap. VI.

CHAPITRE PREMIER.

Le Congrès national.

§ 1er. — *Les premiers budgets. — Suppression de la loterie, des « leges », du Syndicat d'amortissement.*

Le climat du Congrès national et l'unanimité qui s'y est manifestée d'assurer au Parlement la suprématie en matière de finances publiques, expliquent que la Cour des comptes fut le premier des grands corps de l'Etat créé par le Constituant. Le Congrès jugeait urgent, comme le disait l'administrateur général des finances, d'assurer la régularité du recouvrement des deniers nationaux. Déjà, dans le décret du 15 octobre 1830, relatif au fonctionnement des pouvoirs, le Gouvernement Provisoire décidait qu'il serait établi une Cour des comptes « pour vérifier les dépenses ordonnées et en connaître la légalité ».

Le rapport de la Commission du Congrès sur le budget des voies et moyens de 1831 fut rédigé par Th. Fallon qui devint président de la Cour des comptes. Le budget des dépenses pour le premier semestre de 1831 présenté le 23 décembre 1830 par l'administrateur des finances Coghen, et remplacé le 13 janvier 1831 par le projet de son successeur Ch. de Brouckère, fut discuté et voté le 15, attendu que, la Cour des comptes devant être installée ce jour-là, elle ne s'associerait, disait-on, à aucune sortie de fonds en dehors des crédits ouverts par le Congrès. Il semblait bien en ce moment qu'aucune dépense n'échapperait au visa préalable de la Cour des comptes et c'est ce qui démontre que ce visa est une des conditions essentielles que le Constituant a présupposées établies lorsqu'il a chargé la Cour des comptes de veiller à ce qu'aucun article du budget ne soit dépassé et que les crédits ne soient utilisés qu'en vue des dépenses qu'ils autorisent (Const., art. 116 ; décret du 30 décembre 1830, art. 4). Par ailleurs, les crédits étaient mis à la disposition du Gouvernement sous la condition expresse d'en justifier régulièrement l'emploi, d'apporter la plus sévère

économie dans les différentes parties des services publics... et de n'opérer aucun transfert.

Antérieurement, le Gouvernement Provisoire avait déjà apporté des modifications à l'organisation des finances publiques. Ainsi, il avait supprimé la loterie, les *leges*, le syndicat d'amortissement créé par la loi du 27 décembre 1822. A celui-ci avait été passée l'administration des domaines avec la faculté d'en aliéner une partie à la condition d'assurer au Trésor les fonds nécessaires pour satisfaire la dette active et d'autres besoins spécialement d'ordres militaire et routier. Il en était de même du service des cautionnements de comptables, de la Caisse des consignations, etc., et en 1828, de la régie et l'entretien des canaux et des rivières et de tous leurs produits et revenus. Le syndicat avait même racheté des concessions de canaux.

§ 2. — *Décret du 30 décembre 1830 organique de la Cour des comptes. — Autonomie de l'institution.*

C'est tandis que les sections du Congrès examinaient le titre IV de la Constitution, intitulé « Des finances » et dans lequel la section centrale décida d'introduire le texte relatif à la Cour des comptes, que fut voté le décret du 30 décembre 1830.

Il semblait, tout d'abord, que l'organisation de la Cour des comptes devait être rattachée dans la Constitution à celle du pouvoir législatif et spécialement de la chambre élective, à l'effet de marquer l'étroite corrélation qui existe entre les droits financiers du Parlement et ses droits politiques. Il n'était pas décidé en ce moment si le pouvoir législatif comprendrait une ou deux chambres et en outre quel serait le mode de recrutement du Sénat. Mais l'on a estimé que l'indépendance de la Cour vis-à-vis de l'exécutif se dégagerait suffisamment de la nomination de ses membres pour le premier mandat de six ans par le Congrès national et par la Chambre des représentants dans la suite (décret, art. 14, 16 et 17 ; Constitution, art. 116).

Lorsque sous sa présidence, de 1896 à 1900, de la Chambre des représentants, celle-ci dut s'opposer à la prétention du Sénat de prendre le pas du point de vue des préséances, Beernaert invoqua le mode de recrutement plus démocratique de la Chambre, l'initiative en matière financière qui lui était encore réservée par la Constitution et la prérogative de procéder à la

nomination des membres de la Cour des comptes (1). Son règlement d'ordre que la Cour devait soumettre au Congrès, fut adopté avec quelques modifications de détail et cette assemblée décida, comme plus tard la loi du 29 octobre 1846, qu'aucun changement ne pourrait y être apporté qu'avec l'approbation de la Chambre des représentants. Ce règlement est la seule disposition légale qui, dans notre régime, ne soit pas présentée sous la forme de projet de loi et qui est votée par assis et levé.

C'est néanmoins aux Chambres que la Cour adresse son cahier annuel d'observations, sauf que ce document a toujours été déposé au greffe de la Chambre des représentants. En outre, le droit d'investigation est reconnu aux membres des deux Chambres législatives, en ce qui concerne toutes les activités de la Cour, et depuis 1922, il ne s'applique plus seulement aux décisions qu'elle a prises et aux pièces justificatives qu'elle détient, mais aussi aux procès-verbaux de ses séances et aux correspondances échangées avec les ministres (Règlement d'ordre, 13 juin 1935, art. 30).

§ 3. — *Composition et organisation de la Cour des comptes.*

Jusqu'en 1921, la Cour des comptes a été composée d'un président, de six conseillers et d'un greffier, nommés pour le terme que la loi fixe suivant ce qu'ordonne l'article 116 de la Constitution. Le Congrès national était si profondément pénétré de l'idée que les membres de la Cour des comptes devaient se sentir directement surveillés par la Chambre des représentants, que l'on envisageait que celui de ces magistrats dont l'indépendance vis-à-vis du Gouvernement aurait pu être discutée ne serait pas réélu. Mais, dès 1834, il paraissait bien établi que le membre de la Cour qui remplirait convenablement ses fonctions, ne courrait aucun risque d'en être éloigné.

Le mandat de six ans dont ils sont investis, leur a toujours été renouvelé jusqu'au jour où, à l'occasion d'une démission ou du renouvellement des mandats, la Chambre des représentants propose au Roi de les admettre à la pension et où elle leur accorde le titre honorifique de leurs fonctions. Toutefois, à l'élection

(1) Comte Carton de Wiart, *Souvenirs politiques* (1878-1918), p. 82.

qui eut lieu en décembre 1836, le greffier ne fut pas réélu. Les procès-verbaux des séances de la Cour permettent de constater que ses absences avaient été fréquentes. La loi du 7 septembre 1939 a prorogé jusqu'au jour de la remise de l'armée sur le pied de paix, le mandat des membres de la Cour en fonction en 1940, au début des hostilités.

D'autre part, la tradition s'est établie de recruter les membres de la Cour dans le sein du personnel de cette institution qui, elle-même, nomme les agents de ses bureaux. Il n'y a été dérogé que dans de rares exceptions. Des propositions de loi ont eu pour objet de fixer l'âge de la retraite des membres de la Cour ou celui auquel la Chambre ne pourrait plus les réélire. Il s'indiquerait même d'ajouter les conditions de capacité reconnues par des diplômes universitaires ou par toute autre épreuve à organiser. En 1938 le Centre d'études pour la réforme de l'Etat a conclu dans ce sens (1) et en 1948 l'attention du Parlement a été attirée sur ce point par les rapports de la Chambre des représentants et du Sénat sur le budget des dotations, en ce qui concerne la Cour et les fonctionnaires supérieurs de ses bureaux. Mais l'article 116 de la Constitution ne pose aucune condition au choix de la Chambre des représentants et la loi du 29 octobre 1846 s'est bornée en ce qui concerne l'âge minimum et les incompatibilités, à s'en tenir à ce que le Congrès national avait décidé.

Si, jadis, la majorité parlementaire a toujours tenu à s'assurer, dès que les circonstances le permettaient, le plus grand nombre de places au sein de la Cour, depuis 1919 le souci de la représentation des trois grands partis politiques de l'époque a dicté le choix des nouveaux titulaires.

Pour favoriser cette répartition, un mouvement s'est même créé dès 1920, en faveur de la division de la Cour en deux chambres. Il se rattachait à une demande qu'elle avait faite antérieurement à la guerre, d'augmenter d'une ou deux unités du nombre des conseillers, en raison, entre autres, de l'extension de sa compétence aux budgets et aux comptes généraux de la Colonie. C'était l'époque où dans le fonctionnement régulier des services publics, la moindre innovation ou

(1) Conclusions additionnelles, p. 36.

augmentation de besogne troublait profondément la quiétude des administratifs. C'est à juste titre que l'on s'étonne aujourd'hui que la prétention de la Cour n'ait pas provoqué l'hilarité. Bien mieux, la presque unanimité du Parlement s'est créé l'illusion que la division de la Cour en deux chambres assurerait un contrôle plus complet et plus efficace au moment même où il organisait la comptabilité des engagements de dépenses et la responsabilité des ordonnateurs délégués. Toutefois, si peu indiquée qu'était la constitution de chambres en 1921, elle s'imposait en 1935, lorsqu'il s'est agi de déterminer leur compétence du point de vue linguistique. Depuis 1921, la Cour est composée d'un premier président, d'un président, de huit conseillers et de deux greffiers, dont le plus ancien porte le titre de greffier en chef.

Néanmoins, pour le jugement des comptes et des comptables, pour celui des ordonnateurs, de même que pour toutes les questions d'interprétation des dispositions légales, l'assemblée générale de la Cour décide sur la proposition de la chambre compétente.

Le règlement d'ordre de la Cour de 1831 a régi cette institution jusqu'en 1922. Celui d'application actuellement a été approuvé par la Chambre des représentants le 13 juin 1935.

Abstraction faite des modifications qu'a imposées le régime des deux chambres, la Cour des comptes continue d'exercer sa mission suivant les règles fondamentales admises par le Congrès national.

A l'instar du mode de fonctionnement de la Chambre générale des comptes des Pays-Bas, la Cour des comptes a, dès le début, organisé des bureaux qui, se spécialisant dans les besognes de vérification qui leur sont confiées, préparent les dossiers à soumettre à la Cour. Au nombre d'une trentaine vers 1834, de 49 en 1891, ces collaborateurs de la Cour augmentent successivement à partir de 1894 pour atteindre 109 en 1911, 176 dix ans plus tard, 233 en 1940 et aujourd'hui 275. La Cour nomme et révoque ses agents (loi du 29 octobre 1846, art. 18). Elle fixe leur rémunération dans la limite du crédit inscrit au budget des dotations et sous le contrôle du bureau de la Chambre des représentants.

§ 4. — *De la forme des budgets. — La notion du crédit budgétaire.*

Le Constituant de 1830 n'a pas dit dans quelles conditions de forme le projet de budget serait présenté aux Chambres. Tout au plus a-t-il proclamé certains principes de nature à garantir les prérogatives parlementaires en la matière. La loi fondamentale du 23 mars 1814 avait instauré le vote du budget par les Etats généraux et les Belges avaient lutté ardemment pour que le budget fût ce qu'avait envisagé l'article 3 de la loi du 6 floréal an VII : des états annuels de dépenses divisés en dépenses ordinaires et extraordinaires et subdivisés ensuite en autant de sections qu'il y en avait dans chaque administration ou ministère. Néanmoins, ni le Consulat, ni l'Empire n'avaient connu de budget régulier.

Mais si en France la Constitution sénatoriale du 6 avril 1814 s'était bornée à déclarer après la chute de Napoléon que le budget de l'année suivante et les comptes de l'année précédente seraient présentés chaque année au Corps législatif et au Sénat, avant l'ouverture de la session du Corps législatif, l'acte additionnel du 22 avril 1815 (art. 37) disait que le budget général contiendrait l'aperçu des dépenses et la proposition des fonds assignés pour l'année à chaque département ou ministère.

Du point de vue de la spécialité en matière budgétaire, le Constituant a nettement formulé la règle que toute dépense de l'Etat est subordonnée au vote par les Chambres d'un crédit qui l'autorise (décret du 30 décembre 1830, art. 3, al. 2 ; Constitution, art. 116). Dans l'esprit de 1830, il ne pouvait être question d'y apporter des exceptions. Nul texte n'en établit, alors qu'en France l'ordonnance du 1er septembre 1817 avait organisé le régime des autorisations de crédit pendant l'absence des Chambres. La régularisation des dépenses extraordinaires et non prévues dans le budget devait leur être soumise dans la plus proche session, tandis que les crédits supplémentaires relatifs aux services ordinaires du budget n'étaient votés que dans la loi de règlement du budget. Enfin, pour le Constituant, la spécialité n'existe en matière de dépenses, que pour autant que le budget détermine la nature des charges des divers services d'un département ministériel auquel les crédits sont affectés. C'était, suivant le principe de la loi française du 29 janvier 1831,

conférer aux Chambres le droit de circonscrire l'ordonnateur dans la plus étroite limite par un vote qui commande à l'avance les détails de chaque service, sous réserve toutefois de laisser au Roi le choix des modalités d'exécution des crédits budgétaires (Constitution, art. 67).

Cette prérogative constitutionnelle des Chambres ne leur a jamais été contestée. Le service est immédiatement apparu dans les budgets au titre d'une entité pour laquelle des crédits ont été octroyés en distinguant lorsqu'il s'agit du fonctionnement d'une administration, les dépenses de personnel et celles de matériel, tandis que les crédits pour des travaux ou des fournitures ont tantôt été groupés en un ensemble de dépenses de l'espèce ou dans d'autres cas n'ont concerné qu'une entreprise déterminée quant à sa nature ou à son objet.

Sous le régime hollandais, la subdivision en sections des chapitres du budget décennal pour 1830-1840 qui correspondaient aux départements ministériels, était une victoire de l'Union nationale qui poursuivait l'instauration d'un régime parlementaire opposé au gouvernement personnel de Guillaume Ier. Ainsi l'autorisation des Etats généraux n'était pas requise lorsque le Roi voulait opérer des transferts entre les allocations affectées aux dépenses formant une section d'un chapitre du budget. En France, depuis 1827, le budget de chaque ministère comprenait également des sections limitant les dépenses de chaque service du département. Au début de la Restauration, la Chambre ouvrait des crédits globaux pour chacun des sept ministères ; en 1827, elle votait sur 52 sections de ces budgets ; en 1830 sur 116. La spécialité les régissait et le Constituant n'ignorait pas qu'à l'occasion d'une demande de crédits supplémentaires pour régulariser une dépense faite en marge du budget pour le renouvellement du mobilier de son hôtel, l'autorisation avait été votée de poursuivre devant les tribunaux l'ancien garde des sceaux responsable de cette illégalité.

La Commission de la Chambre des députés avait reconnu qu'il y avait eu dilapidation et un orateur signalait, en séance du 4 mai 1829, que M. de Peyronnet n'avait pas cru devoir embarrasser le garde-meuble en y envoyant l'ancien mobilier de son tapissier. En 1826, disait-il, on en a enlevé une forte partie et même une tapisserie des Gobelins représentant le

Jugement de Salomon (grand éclat de rire), tapisserie dont une main royale s'était plue à décorer l'appartement du garde des sceaux de France, sans doute pour rappeler constamment au chef de la justice, la sagesse qui doit inspirer toutes ses actions (1).

§ 5. — *Le visa préalable des dépenses budgétaires.*

Si pour garantir les prérogatives des Chambres dans l'emploi des crédits budgétaires aux seules charges qu'ils autorisent, à la condition qu'elles revêtent tous les caractères de légalité, le Congrès national a créé le visa préalable de la Cour des comptes des dépenses pour le service du budget, il s'en faut toutefois que toutes les liquidations à charge du budget aient jamais été soumises au visa préalable de la Cour des comptes. Celle-ci s'est toujours bornée à le revendiquer en ce qui concerne les dépenses importantes du chef de prestations, les premiers termes des arrérages de pensions, les subsides, les indemnités, les secours, etc., de façon que le plus grand nombre de liquidations ne sont vérifiées en vue de leur régularisation budgétaire, qu'après payement. Par ailleurs, de 1830 à 1846, l'on n'a pas cessé de pratiquer les autres modes de payement établis sous le régime du règlement général des finances de 1824.

L'on payait déjà sur ouverture de crédit visée par la Cour des comptes, la solde de l'armée, celle des marins, les salaires de nombreux ouvriers de la « régie » des chemins de fer. Ce n'est qu'en 1921 qu'on a attaché à cette qualification un sens spécial du point de vue budgétaire. Les dépenses pour travaux dans les prisons étaient mandatées au profit des intéressés par les commissions administratives de ces établissements. Comme aujourd'hui encore les frais de régie des impôts, les traitements des agents des administrations de recettes étaient payés sur les caisses des comptables, de même que les frais de justice.

L'intervention préalable au payement des dépenses d'un corps indépendant qui est le délégué du législatif, trouve son origine dans les attributions des commissaires de la Trésorerie du Directoire (Constitution an III, art. 319). Le visa préalable de la Chambre générale des comptes existait sous le régime hollandais, mais le Gouvernement s'était assuré le moyen de

(1) *Journal des débats*, 5, 6 et 7 mai 1829.

s'y soustraire pour les dépenses dont la légalité eût été contestable. Ces errements étaient vivement critiqués « comme ceux d'un régime aboli » et l'on ne s'imaginait pas en 1830, qu'il s'en établirait bientôt d'autres pour la régularisation budgétaire de dépenses faites sans crédit préalablement ouvert par le Parlement.

Par ailleurs, le Constituant n'ignorait pas qu'en vertu du règlement général des finances du 24 octobre 1824, diverses dépenses échappaient au visa et c'est ainsi que par ses décisions du 31 octobre 1831 et 27 janvier 1832, la Cour des comptes réglait la marche à suivre pour la justification des payements qui, par leur nature, ne sont point susceptibles d'une vérification préalable, parce qu'il s'agissait de dépenses qui étaient liquidées par des « ordonnateurs secondaires », tandis que celles soumises au visa de la Cour devaient l'être sous la signature du Ministre. Pendant quarante ans, les chefs des départements ministériels durent se soumettre à cette exigence de la Cour des comptes qui n'admettait de dérogation que si un arrêté royal avait désigné un ministre pour remplacer un de ses collègues du cabinet, momentanément empêché de remplir ses fonctions.

Ce n'est que dans des cas très rares que par une disposition introduite dans le tableau des crédits du budget, le Gouvernement a obtenu que des dépenses qui normalement doivent être soumises au visa préalable de la Cour, y soient soustraites.

Ce visa a presque toujours été considéré par les départements ministériels comme superfétatoire et de nature à retarder la liquidation des dettes de l'Etat. Une affaire ne devient bien souvent urgente que lorsque après avoir traîné dans les bureaux de l'administration, elle doit encore subir le contrôle de la Cour des comptes avec le risque qu'il soit établi que la dépense ne présente pas toutes les conditions de la légalité.

Le régime du visa préalable a fait l'objet en 1938 d'une discussion approfondie au Centre d'études pour la réforme de l'Etat (1).

Jusqu'en 1846, la Cour pouvait opposer un veto absolu au payement des dépenses soumises à son visa ; ce qui n'empêcha pas le Gouvernement de n'en pas tenir compte, sans que les protestations des Chambres fussent jamais suffisamment solennelles et comminatoires pour amener le Gouvernement à respecter

(1) Conclusions additionnelles, p. 42 et suivantes et p. 47 et suivantes.

strictement la spécialité en matière budgétaire. La Cour des comptes considérait que dans cette hypothèse, le ministre qui avait créé la dépense pouvait, sous sa responsabilité, s'affranchir des entraves résultant du visa en demandant des fonds pour des dépenses à faire et dont il ne devait justifier l'emploi qu'après payement de la dépense dont la Cour contestait la légalité.

§ 6. — *La loi de règlement du budget. — Le cahier d'observations de la Cour des comptes.*

L'indépendance vis-à-vis du Gouvernement dont le Constituant a investi la Cour des comptes, a pour corollaire ses relations directes avec le Parlement dans le but de le renseigner quant aux manquements aux lois budgétaires et de lui assurer le vote de la loi de compte avec le moyen de mettre éventuellement en jeu la responsabilité ministérielle du chef de l'exécution du budget (Constitution, art. 115 et 116). La loi de compte a immédiatement pris la dénomination de loi de règlement du budget, c'est-à-dire des opérations effectuées au titre du budget. Et bien que le texte constitutionnel place dans les attributions des Chambres, d'abord, le vote de la loi de compte et, ensuite, celui du budget de l'année à venir, l'on a déduit des intentions du Congrès national que chaque année le Parlement devrait voter la loi de règlement du dernier exercice dont les comptes lui sont soumis.

Au moment de l'élaboration de la loi fondamentale de 1815, le régime de la loi de compte n'était pas encore établi en France. Il n'y fut introduit qu'en 1818. De nouveau, le Congrès national s'est inspiré des discussions qui avaient eu lieu au Parlement français, en décidant que le vote de la loi de compte s'appuierait sur les travaux de la Cour des comptes au point de vue de la légalité et de l'exactitude des opérations. Néanmoins, si en vertu de la loi du 27 juin 1819, le compte annuel des finances de France devait être accompagné des rapports de la Cour des comptes, ceux-ci allèrent se perdre dans la bibliothèque du garde des sceaux qui, depuis 1815, avait remplacé l'archi-trésorier. La proposition faite en 1819 de les publier, ne fut adoptée qu'en 1832. Sous le régime hollandais, la Chambre générale des comptes restait sans relation avec le Parlement.

Les comptes généraux des recettes et des dépenses étaient rendus au Roi directement. Ils devaient être transmis à la Chambre des comptes pour y être vérifiés et clos, mais c'était au Roi que la Chambre communiquait les résultats de sa vérification, pour permettre au Ministre des finances de rédiger sur l'emploi des fonds de l'Etat le rapport annuel qui devait être présenté de la part du Roi aux Etats généraux.

Lors du dépôt du premier cahier d'observations de la Cour, la Chambre des représentants a décidé que ce document serait imprimé pour être distribué à tous les membres du Parlement. Nonobstant l'annalité en matière de budget et de comptes, le centième cahier d'observations n'a été publié qu'en 1939. Dès 1831, des difficultés ont surgi lorsqu'il s'est agi de dresser, suivant l'expression de l'époque, le compte du « nouveau service » par rapport à celui de l' « ancien service » auquel se rattachait l'établissement du solde en caisse au moment de la Révolution de 1830. D'autre part, il fallut s'entendre au sujet des modalités de la reddition des comptes généraux dans un régime d'exercice budgétaire d'une durée de trois années. Enfin, en l'absence du Parlement, le cahier d'observations de la Cour des comptes n'a pas été rédigé durant les occupations du pays.

Depuis 1933, ce cahier comprend trois fascicules, le premier continuant à être ce qu'il a toujours été, l'exposé des questions qui au cours de l'année ont provoqué des litiges entre les départements ministériels et la Cour, les deux autres comprenant respectivement le compte général de l'administration des finances et celui de la Colonie. Il en est résulté des économies du fait que précédemment, lorsque les comptes faisaient l'objet de publications distinctes, des éléments identiques se retrouvaient dans celles-ci et le cahier de la Cour. L'innovation devait, en outre, mettre fin à l'anomalie que les comptes imprimés n'étaient mis sous les yeux du Parlement que longtemps après la publication du cahier dans lequel il en était question. Ce n'est pas toutefois que le but ait été complètement atteint.

§ 7. — *Droit de la Cour des comptes de se faire produire tous renseignements et pièces nécessaires à l'exercice de son contrôle.*

Le Constituant a doté la Cour des comptes du droit de se faire fournir toutes les justifications des opérations de sa compétence (décret, art. 3 ; Constitution, art. 116) (1). L'on se souvenait du régime établi par le décret du 13 juillet 1804 qui accordait aux ordonnateurs le droit exorbitant de refuser à la Cour des comptes les preuves matérielles des droits des créanciers de l'Etat et de la régularité de l'émission du titre de payement à leur profit. L'usage avait même établi en faveur des agents payeurs la prérogative de se soustraire à toute justification de l'emploi des fonds du Trésor. Toutefois, depuis 1822, l'administration française avait cessé de s'en prévaloir.

Les administrations ne trouvent plus dans l'organisation même des services, le moyen de s'opposer à la demande de la Cour d'obtenir les éclaircissements qu'elle juge nécessaires au jugement qu'elle doit porter sur la légalité des recettes et des dépenses. Antérieurement, des difficultés avaient surgi entre la Cour et les départements ministériels à ce sujet. Pour y mettre fin, il a fallu que furent réglés par les lois des 15 mai et 29 octobre 1846, entre autres le mode de reddition des comptes des comptables et la compétence de la Cour en matière de pensions de retraite. En 1830, il n'était question que des renseignements relatifs à la recette des deniers de l'Etat. Le Constituant se rendait compte de l'impossibilité pour la Cour d'obtenir la justification détaillée de toutes les recettes de l'Etat, spécialement en matière d'impôts, que les droits soient perçus au comptant ou en vertu de rôles de recouvrement. Comme l'exactitude des recettes en question telles qu'elles figurent dans les comptes des comptables n'a jamais été établie et ne pourrait l'être que par la vérification de leurs écritures par les fonctionnaires de surveillance, il se conçoit que l'on dut prévoir le cas dans lequel la Cour des comptes jugerait opportun de demander exceptionnellement des précisions au sujet d'un produit du Trésor.

(1) Cass., 24 novembre 1932, *Pas.*, 1933, I, 24.

Depuis 1846, la Cour des comptes peut exiger également tous renseignements quant aux dépenses, bien que déjà sous le régime de 1830, c'étaient toutes les pièces comptables concernant les comptes soumis à son contrôle que la Cour devait recevoir.

C'est dans le même ordre de préoccupations d'assurer le contrôle le plus étendu au nom du Parlement, qu'un double du grand-livre de la Dette publique est déposé à la Cour des comptes et que celle-ci tient le double du registre des pensions à charge de l'Etat (décret, art. 13 ; loi du 29 octobre 1846, art. 16 et 17).

§ 8. — *Pouvoir juridictionnel de la Cour des comptes.*

Le troisième aspect des attributions de la Cour dérive de son caractère juridictionnel (décret du 30 décembre 1830, art. 3 ; Constitution, art. 116). Depuis 1830, elle juge les comptes et les comptables en déterminant, s'il y a lieu, l'étendue de leur responsabilité du chef des pertes subies par le Trésor au cours de leur gestion. Ainsi, elle apprécie souverainement les cas de force majeure de nature à dégager cette responsabilité (1). Et cependant cette compétence était établie dans le décret et l'est encore dans la loi du 29 octobre 1846, dans les termes de l'article 13 de la loi du 16 septembre 1807 organique de la Cour des comptes de France, qui, suivant l'adage, « Juge les comptes et non les comptables ».

Comme corps judiciaire, la Chambre générale des comptes ne statuait que sur les comptes des receveurs généraux. Le Roi désignait les comptables ordinaires et extraordinaires justiciables de la Chambre (loi du 21 juin 1820, art. 23) ; mais le règlement général des finances de 1824 avait soustrait les comptables ordinaires à la compétence de la Chambre des comptes. Les comptables de l'administration des contributions directes étaient remplacés par des agents de la Société Générale en sa qualité de caissier de l'Etat. Le Congrès national a suivi l'exemple de la France qui, dans les premières années de la Restauration, avait rendu à la Cour des comptes ses justiciables naturels. C'étaient les percepteurs d'impôts, mais la notion juridique du comptable ne fut précisée qu'en 1846 dans la loi du 15 mai

(1) Cass., 19 mai 1882, *Pas.*, 1882, I, 136.

dont les articles 7 et 11 ont introduit dans notre législation respectivement l'article 17 de l'ordonnance française du 14 septembre 1822 et l'arrêté du 8 floréal an X fixant la responsabilité du receveur, du caissier, du dépositaire ou du préposé, du chef de la conservation des fonds dont ils sont détenteurs.

Désormais, ce n'est plus un arrêté royal, mais la Cour elle-même qui, lorsque les circonstances l'exigent, fixe les délais dans lesquels les comptes des comptables doivent lui être transmis (loi du 21 juin 1820, art. 25 ; décret du 30 décembre 1830, art. 7 ; loi du 29 octobre 1846, art. 7). Le conseiller faisant fonctions de ministère public doit veiller à ce que les comptes soient rendus dans le délai prescrit (décret, art. 9 ; règlement d'ordre du 9 avril 1831, art. 19). Mais la comparution du comptable devant la Cour n'est prévue que pour qu'il puisse se justifier de n'avoir pas rendu compte (1).

§ 9. — *Spécialité, annalité, universalité en matière budgétaire.*

En même temps qu'il organisait la Cour des comptes, le Congrès national fixait dans la Constitution les principes qui, jusqu'à nos jours, ont régi le vote et l'exécution du budget. Indépendamment de la spécialité dont il a déjà été question, il s'agit, tout d'abord, de l'annalité qui s'étend aux budgets et aux lois de règlement de ceux-ci (art. 115), à l'autorisation à laquelle est subordonnée l'application des lois organiques des impôts (art. 111), aux comptes des comptables et aux comptes des administrations dans lesquels les opérations pour le service du budget apparaissent avec leur distribution par exercice auquel elles se rattachent.

La loi fondamentale de 1815 exprimait la règle qu'aucune imposition ne pouvait être établie au profit du Trésor qu'en vertu d'une loi (art 197). Mais le régime du budget décennal ne permettait pas de subordonner à une autorisation annuelle la mise à exécution des dispositions organiques aux termes desquelles les impôts étaient dus. On admettait, toutefois, qu'une loi organique d'impôt pouvait être abrogée par le budget. C'est ainsi que l'accise sur la mouture avait cessé d'être perçue à dater du 1er janvier 1830. Le Congrès national s'est inspiré

(1) Cass., 19 mai 1882, *Pas.*, 1882, I, 136.

du régime français de la Révolution. La Constitution de 1791 (titre III, chap III, sect. Ire, art. 1er) et celle de l'an III (art. 302) avaient établi que le Corps législatif devait délibérer et fixer chaque année les contributions publiques et qu'elles ne pouvaient subsister au delà d'un an si elles n'étaient renouvelées. La Charte française de 1830 n'appliquait l'annalité qu'en matière d'impôt foncier, les impositions indirectes pouvant être consenties pour plusieurs années.

Les lois organiques d'impôt antérieures à la Constitution ont conservé leur caractère de permanence qui a permis au législateur de décider par la voie du budget que le Gouvernement était autorisé à percevoir les produits que ces lois créaient Le 28 décembre 1830, le Congrès national se prononçait en ce sens avant d'avoir voté l'article 111 de la Constitution (1).

Des budgets ont été votés dans les recettes desquels on a prévu le rendement éventuel d'impôts dont les bases de perception n'étaient pas encore réglées par une loi organique, soit qu'on eût en vue d'augmenter les quotités de recouvrement d'un impôt, soit qu'il s'agît de créer de nouvelles sources de recettes (1925). Des évaluations du budget des voies et moyens pour 1930 ont été adoptées, compte tenu des réductions de ressources à résulter de dégrèvements fiscaux faisant l'objet de propositions du Gouvernement non encore examinées par les Chambres.

Le budget décennal de 1820-1830 avait fait application de la règle de l'universalité, tandis que celui de 1830-1840 avait été présenté dans la forme d'un budget net. Le but était de réduire les prérogatives des Etats généraux, mais devant les exigences de ce corps, le projet de budget fut complété par la mention des frais de perception et d'administration des impôts. Il s'imposait à tous les esprits que si des fonds d'Etat pouvaient être gérés en dehors du budget ou des comptes, les prérogatives du Parlement eussent été vaines et l'article 115 de la Constitution fut adopté sans discussion.

(1) En ce qui concerne les rétributions que vise l'article 113 de la Constitution et qui étaient établies par des dispositions légales antérieures à la Révolution, cons. Bruxelles, 9 février 1833, *Pas.*, 1833, II, 53.

§ 10. — *Modalités d'application des principes qui précèdent.*

La relativité des règles de la spécialité, de l'annalité et de l'universalité en matière budgétaire ne devait pas tarder à se manifester. Les contingences sont à l'origine d'errements qui se sont éloignés, parfois pendant des années, de la rigueur des principes constitutionnels.

Des traditions se sont créées que le Parlement a tolérées ou même consacrées, mais sans que ses prérogatives en matière financière aient été supprimées ou suspendues. En effet, si, spécialement depuis la période d'entre les deux guerres, des recettes et des dépenses de l'Etat ne figurent plus dans les budgets et dans les comptes tels que les concevait le Constituant, c'est de la loi que résulte la personnalisation de services publics et, d'autre part, si des dépenses ont été faites sans l'intervention préalable de crédits budgétaires les prévoyant, l'organisation constitutionnelle n'a cessé de garantir aux Chambres législatives le droit de discuter l'usage fait des deniers publics et de mettre en jeu la responsabilité tout au moins morale ou politique du Gouvernement. Le droit de contrôle est d'ailleurs l'essence même du régime représentatif.

En 1831, l'on avait la notion bien nette que l'universalité budgétaire devait assurer l'exercice intégral de ce droit de contrôle. L'Etat ne pouvait vivre sans que le budget alimentât tous ses services dans la détermination précise de leur mode de fonctionnement. Toutefois, le Congrès national, suivant les errements du régime hollandais et à l'exemple de la France, a immédiatement organisé l'Etat en départements ministériels dont l'existence indépendante les uns des autres dérive du fait qu'ils sont dotés d'un budget propre. Mais comme cette répartition des attributions de l'Etat n'entame pas son unité, il se conçoit qu'à la faveur du développement de la décentralisation des services publics, les tendances actuelles portent à exiger que tout au moins les administrations personnalisées et dans une certaine mesure les services publics proprement dits, n'échappent plus à l'application du principe de l'universalité du contrôle des Chambres en ce qui concerne leurs opérations.

CHAPITRE II.

Les traditions.

§ 1er. — *Elaboration des propositions budgétaires. — Retrait d'un projet de budget qui a déjà fait l'objet d'un examen par l'une des deux Chambres.*

Les pratiques parlementaires du début de notre régime budgétaire éclairent le sens de bien des textes dont elles sont l'application. De plus, leur ancienneté les rend indissociables du système dont elles ne se bornent pas à respecter les principes, qu'ils complètent parfois en vue de la coordination des prérogatives du Parlement et de l'exécutif en matière de finances publiques. Dans certains cas, des traditions ont été confirmées par des dispositions organiques. Il en est enfin qui marquent de la part du Parlement une tolérance dans l'application des principes, et si elles eussent dû normalement accentuer la responsabilité ministérielle, celle-ci est restée inorganisée.

En raison de la nature du travail, l'élaboration des propositions budgétaires doit nécessairement être l'œuvre du Gouvernement. L'on n'a jamais envisagé qu'il en pourrait être autrement. Or, ce n'est cependant qu'en 1900, à l'occasion de la fixation au 31 octobre de la date de distribution du projet de budget de l'année suivante, que la loi a défini la mission qui incombe au Ministre des finances en cette matière. Le législateur de 1846 n'avait pas jugé opportun d'être plus explicite à ce point de vue que ne l'était la Charte de 1830. Le nouveau régime français, plus libéral que celui de 1814, avait octroyé aux Chambres l'initiative parlementaire, mais sans s'apercevoir qu'en matière budgétaire, elle serait inopérante, tout au moins en ce qui concerne le budget proprement dit.

Mais, le budget étant déposé, le Gouvernement peut-il ultérieurement en dessaisir le Parlement ? C'est la question qu'a posée devant le Sénat le retrait à la fin de l'année 1901 du projet de budget des dotations, alors qu'il avait été compris tout d'abord dans la loi des crédits provisoires pour 1902 et voté par la Chambre des représentants dans la suite. La Chambre avait majoré le crédit affecté, dans le budget des dotations,

aux dépenses de son fonctionnement, à l'effet d'attribuer à ses membres le libre parcours gratuit et général sur les chemins de fer, alors que la Constitution ne leur octroyait que le voyage gratuit du lieu de la résidence à la ville où se tenait la session. Le Gouvernement invoquait l'inconstitutionnalité de la décision qui fut discutée tout autant au dehors qu'au sein des Chambres. Si le Gouvernement peut toujours modifier les projets qu'il a soumis aux discussions des Chambres, ce qui entraîne la faculté de les retirer, en matière budgétaire, l'initiative n'est pas libre. Le Gouvernement a l'obligation de présenter les projets de budget et son initiative doit s'exercer à une date fixée par la loi. Le Ministre de la justice Van den Heuvel a invoqué à juste titre qu'un budget se référant à des questions politiques passionnantes pourrait avoir été adopté, alors que, le lendemain, le ministère qui l'avait préparé serait renversé. L'on ne refuserait pas aux successeurs le droit de retirer le budget primitif et de présenter immédiatement devant la Chambre un projet correspondant au programme du nouveau Gouvernement (1).

§ 2. — *Forme des budgets. — Le budget des voies et moyens.*

De 1831 à 1848, le service ordinaire du budget fait l'objet, à l'instar de la France, d'un projet de loi pour les recettes et d'un autre pour les dépenses des divers départements ministériels ou services. Ils devaient être déposés à la Chambre des représentants, parce que, antérieurement à 1921, la compétence du Sénat en matière budgétaire et de lois d'impôts et d'emprunts était subordonnée au vote préalable de la Chambre dite élective, tant que l'on ne sût pas quelle serait l'organisation définitive du pouvoir législatif. Le deuxième alinéa de l'article 27 de la Constitution fut adopté sans discussion. Cependant, sous le régime de la loi fondamentale de 1815, ce n'était que le budget des dépenses qui devait être soumis en premier lieu à la seconde Chambre des Etats généraux, tandis qu'en vertu des Constitutions de la France de 1814 à 1830, la Chambre « la plus démocratique » n'avait de compétence spéciale qu'en matière de lois d'impôts.

Néanmoins, lorsqu'un ou plusieurs tableaux des budgets de

(1) Sénat, 15 mai 1902.

dépenses étaient votés par la Chambre, celle-ci les extrayait du projet initial qui les comprenait tous et les transmettait au Sénat, afin qu'après y avoir été examinés et votés, ils pussent faire l'objet d'une ou de plusieurs lois de budget.

Le Gouvernement hollandais avait été critiqué de provoquer la discussion des recettes avant celle des dépenses du budget, attendu que, vu le souci de l'époque de rechercher toutes les économies compatibles avec le bien du service public, l'on pouvait éventuellement établir ou maintenir des impôts inutiles. Mais le régime belge n'a pas tardé à se trouver dans l'obligation de procéder suivant les errements du passé, attendu que c'est dans le budget des voies et moyens que le Gouvernement sollicite l'autorisation de prélever les impôts au cours de l'année à venir. Il importe qu'elle soit accordée avant le 1er janvier (Constitution, art. 111).

Le budget des voies et moyens de 1935 a mis fin à la tradition de fixer l'évaluation de recettes du chef des impôts directs et des taxes y assimilées au montant des rôles à établir pour leur recouvrement. C'est l'appréciation des recettes probables qui désormais, comme pour les autres sources de revenus, sert de base à cette évaluation. Les errements anciens dérivaient de la nature même des impôts directs jusqu'en 1920. Antérieurement à 1868, la taxe foncière constituait même un impôt de répartition. D'autre part, aucun impôt direct n'échappait à l'enrôlement. La réforme de 1935 a eu pour résultat de ne plus porter en dépense à titre de non-valeur la différence entre le montant des rôles et les quotités susceptibles de recouvrement. Comme pour tous les autres revenus qui ont fait l'objet d'un droit constaté dans les écritures du comptable responsable du recouvrement, le ministre, en matière d'impôt direct, accorde décharge des droits non recouvrés s'il est établi que le comptable a entrepris en temps opportun les démarches nécessaires en vue de la perception des sommes dues à l'Etat et que l'insolvabilité du débiteur est établie (loi du 15 mai 1846, art. 10). Dès lors, ce ne sont plus que des droits perçus au titre de voies et moyens, alors qu'ils ne lui appartiennent pas ou qu'ils constituent une perception indue, qui donnent lieu à une imputation sur le budget des non-valeurs et remboursements, qui de ce fait a perdu le caractère de prévoir des non-valeurs proprement dites.

§ 3. — *Prérogatives des Chambres législatives en matière budgétaire.*

Immédiatement après 1830, l'administration, du point de vue de son organisation interne, avait une notion plus juste qu'aujourd'hui de sa subordination vis-à-vis des Chambres qui lui ouvrent les crédits jugés nécessaires à son fonctionnement. C'est ainsi que l'arrêté royal du 15 mai 1834 réorganisant l'administration des finances, invoque le budget, c'est-à-dire les crédits qu'il alloue, pour réduire le montant du nombre des agents et de leur traitement. On estimait que si le ministre est libre sous sa responsabilité d'organiser comme il l'entend le service intérieur de l'administration de son département, « les arrangements pris par un ministre ne peuvent en aucune façon lier la législature, qui doit prendre en considération unique les besoins réels d'un service convenablement organisé, et non les arrangements ministériels. Lorsque la Chambre fait subir des réductions au budget, c'est qu'elle pense que les dépenses sont exagérées, et qu'on pourrait simplifier la machine gouvernementale ; et du moment qu'elle nourrit cette idée, que le contraire ne lui est pas démontré, elle est obligée en conscience de réduire les dépenses au strict nécessaire ».

Le souci de respecter les prérogatives des Chambres en ce qui concerne les modifications à apporter à la rétribution des agents de l'Etat se manifeste encore en 1874 à l'occasion de la discussion des budgets des finances et de l'intérieur. Répondant aux sollicitations dont il est l'objet à ce sujet, le ministre déclare que si la question n'est pas encore au point, il espère pouvoir soumettre aux Chambres les dispositions pour établir ce qui est juste et utile. L'année suivante, le projet d'augmentation est présenté sous la forme d'un crédit budgétaire. Celui-ci fait l'objet d'un amendement en vue d'étendre la mesure. Le ministre déclare qu'il ne mettra à exécution l'arrêté établissant les nouveaux barèmes qu'après le vote des Chambres.

Si aujourd'hui les Chambres sont moins soucieuses de contrôler de près l'action du Gouvernement du point de vue de l'organisation des services administratifs, le budget est néanmoins resté l'acte par lequel le Parlement approuve périodiquement la politique du Gouvernement. Déjà en 1832, il est question de

suspendre le vote du budget de la justice parce que le ministre est démissionnaire, et en 1839, de proroger la discussion du budget des voies et moyens jusqu'au moment où un nouveau ministère sera constitué. L'examen du budget est entamé ; mais le vote est réservé. Il s'agit toujours, avant de voter le budget, de connaître « les intentions du ministre et qui il sera ». Le 3 avril 1844, le Sénat refuse même de voter un crédit provisoire concernant le budget d'un ministre démissionnaire. Le lendemain la discussion s'ouvre devant un commissaire royal. Le 2 mars 1864, la Chambre des représentants décide d'ajourner la discussion du budget de la justice en raison de la crise ministérielle et elle vote successivement des crédits provisoires pour les budgets en souffrance.

Aussi, comme les dépenses de chaque département font l'objet d'une section spéciale, la Chambre des représentants, dès le 3 février 1832, demande qu'un rapport concerne les propositions budgétaires des différents ministères plutôt que le budget général. Il en fut de même lors de la pratique du budget dit unique en 1884, en 1921-1922 et en 1948, parce que, si le Roi détermine les attributions des ministres, la répartition entre ceux-ci doit être approuvée par l'adoption du budget tel qu'il est présenté par le Gouvernement. Le nombre des membres du Cabinet est en fait, comme le dit le rapport de la section centrale du Congrès national, fixé par le budget.

§ 4. — *Evolution du cadre des budgets.*

Les dépenses de fonctionnement de la Chambre des représentants et du Sénat, y compris l'indemnité parlementaire, n'ont jamais fait l'objet que d'un crédit global pour chacune de ces assemblées et qui leur est alloué sous le titre de dotation. Il est de tradition que la Chambre et le Sénat disposent de leur dotation comme ils l'entendent et que le montant des dépenses d'une Chambre échappe à l'examen ou à la critique de l'autre Chambre, tandis qu'en ce qui concerne la Cour des comptes, il s'agit de crédits de personnel, de matériel, de secours, etc., de la nature de ceux des autres services de l'Etat.

Il y a un siècle la note justificative des besoins de la Cour des comptes pour l'année à venir était annexée au projet de budget. Il y a cinquante ans, un rapport de la commission

de la comptabilité de la Chambre des représentants exposait le mode d'emploi de la dotation précédente et les modifications en plus ou en moins à y apporter dans le budget de l'année à venir.

Jusqu'en 1914, toutes les dépenses de la Chambre des représentants ont été soumises au contrôle de la Cour des comptes. L'on a dit en 1919 que cette tradition était abandonnée pour que l'opinion publique n'eût pas connaissance des sommes touchées indûment pendant la guerre par des parlementaires et à charge desquels les remboursements n'avaient pu être effectués.

Le Sénat n'a jamais soumis à la Cour des comptes le mode d'emploi de sa dotation. Mais depuis 1944, ses dépenses sont payées sur des ouvertures de crédit que la Cour des comptes met à la disposition du Sénat suivant ses besoins.

Les dépenses de chaque département ministériel — ils étaient cinq en 1831 — ont toujours fait l'objet d'un tableau les groupant et comprenant comme premier article le traitement du Ministre, dont le vote permet au Parlement de marquer la confiance qu'il accorde à la personne et à la politique des membres du Cabinet. Le budget général se subdivisait en tableaux énumérant les différents services avec une numérotation nouvelle pour les crédits de chacun d'eux.

Aux budgets des Ministères de la justice, des affaires étrangères, de l'intérieur, des finances et de la guerre se sont ajoutés, en 1837, celui des travaux publics et, en 1884, par une nouvelle répartition des attributions de ce dernier, le budget des chemins de fer, postes et télégraphes. Précédemment le service de la marine avait été annexé au Département des affaires étrangères et faisait l'objet d'un budget spécial comprenant les dépenses de la marine de guerre. Après 1830, le Ministère de l'intérieur groupait les directions de l'instruction publique, des sciences et des lettres, des cultes, des travaux publics, des mines, de l'industrie et de l'agriculture. Par ailleurs, la Liste civile, les dotations des Chambres législatives, les crédits sollicités par la Cour des comptes n'ont pas tardé à constituer le budget des dotations.

Forment également des budgets distincts dès 1832, les crédits des non-valeurs et remboursements et ceux affectés au service

de la Dette publique. En 1850, les pensions de retraite y sont rattachées. Précédemment, les crédits les concernant figuraient dans les budgets des départements auxquels les pensionnés avaient appartenu. Jusqu'en 1936, on n'y retrouve plus que les allocations destinées au payement du premier terme de ces pensions (loi du 17 février 1849). Lorsqu'en 1937 fut créé le budget des pensions, l'on y comprend celles de retraite ainsi que les crédits relatifs à l'intervention de l'Etat en matière de pensions d'ordre social et qui figuraient antérieurement dans le budget du travail et de la prévoyance sociale. Depuis 1876, le chapitre final du budget du Ministère de la guerre relatif à la gendarmerie est devenu le budget spécial de ce corps. Enfin, au développement du nombre des départements ministériels jusqu'à la guerre de 1914-1918 se rattachent le détachement du Ministère de l'intérieur du service de l'instruction publique qui est doté d'un budget propre de 1878 à 1884 et puis de nouveau à partir de 1907, sous le titre de budget du Ministère des sciences et des arts, la création en 1884 d'un budget qui groupe les crédits affectés à l'agriculture, à l'industrie et aux travaux publics, jusqu'en 1896, lorsque le Ministère de l'industrie et du travail est constitué.

A l'occasion de la reprise du Congo belge par l'Etat, la Charte coloniale crée un Ministre des colonies qui fait partie du Conseil des Ministres (loi du 18 octobre 1908, art. 23) et il est entendu que son traitement et les dépenses de l'administration centrale des Colonies à Bruxelles seront supportés par la Belgique. C'est au sein de la commission chargée de l'examen du projet de la loi relative à l'organisation du Congo belge, qu'un accord est intervenu à ce sujet (1). Mais, en fait, cet accord se rapportait à la situation que créait l'admission par la commission du régime dans lequel, le pouvoir législatif étant dévolu au Roi, le budget du Congo eût été soumis au Conseil colonial comme tout autre projet de décret. Mais des charges d'autres services propres à la Colonie, voire des pensions pour services rendus à l'Etat indépendant du Congo et plus tard au Congo belge, ont été introduites successivement dans le budget métropolitain des Colonies en raison de l'opportunité de soulager le budget du

(1) Chambre des représentants, séance du 18 août 1908.

Congo. En 1940, il ne s'agissait plus que des dépenses du Musée du Congo belge à Tervueren, du laboratoire de recherches, de l'école de médecine tropicale, du jardin colonial, qui sont établis dans la Métropole. Invoquant un vœu exprimé plusieurs fois par le Sénat depuis 1937, le Gouvernement transfère au budget du Congo belge de 1947 les dépenses de ces services, de l'administration centrale des Colonies à Bruxelles et même les frais d'entretien de l'hôtel ministériel, de façon que la Métropole n'eût plus eu à supporter que les traitements du Ministre et du personnel de son cabinet pour lesquels des crédits figuraient dans le budget annexe du Ministère du budget. Mais la Chambre des représentants s'y opposa dans la crainte que dans certains pays étrangers notamment, d'aucuns auraient interprété la mise de ces dépenses à charge du Congo comme la marque d'un intérêt décroissant porté par la Métropole à sa Colonie. Pour 1947, celle-ci a été remboursée forfaitairement de 30 millions de francs en apurement des dépenses métropolitaines de souveraineté que le budget du Congo avait supportées (loi du 29 mai 1949).

A l'initiative de la Chambre, le budget du Ministère des colonies fut rétabli pour 1948 avec toutes les charges qu'il supportait précédemment, mais en perdant le qualificatif de métropolitain.

Indépendamment de ces interventions auxquelles on a donné le caractère de dépenses de souveraineté, il y en eut d'autres qui constituèrent des aides financières plus substantielles que le budget belge a supportées nonobstant le principe de la séparation des patrimoines de la Belgique et de la Colonie (loi du 18 octobre 1908, art. 1er). Dès 1921, la Métropole s'est engagée à verser 15 millions de francs à l'occasion de grands travaux à exécuter dans la Colonie. Cette intervention fut supprimée en 1926, la Colonie étant parvenue à équilibrer son budget et la Belgique connaissant de graves difficultés financières. Mais comme il s'imposa de nouveau de leur venir en aide de 1933 à 1936, le budget métropolitain a octroyé des subventions au Congo belge et au Ruanda-Urundi en compensation de certaines charges de souveraineté et de civilisation supportées par la Colonie.

La discussion du budget du Congo belge pour 1948 a fait préciser la notion des dépenses de souveraineté qui incombent à la Métropole : celles dérivant de l'exécution de la mission

du Ministre des colonies et de l'administration qui l'aide dans sa triple tâche d'inspirer, de diriger et de contrôler la politique coloniale. Des établissements qui servent directement des citoyens ou des intérêts belges dans la Métropole, tels le musée et l'Institut universitaire des territoires d'Outre-mer, entraînent des charges budgétaires que l'on ne peut qu'improprement « qualifier de souveraineté », alors surtout que le budget colonial supporte certaines d'entre elles. Mais l'on a nettement marqué la volonté que ce n'est qu'à titre exceptionnel que le budget du Congo belge doit comprendre des dépenses de souveraineté. Ainsi, la Belgique a pris à sa charge les dépenses de guerre faites par la Colonie et supporte les frais d'installation de bases militaires au Congo. Comme, aux termes de l'article 28 de la Charte coloniale, le Ministre des affaires étrangères a dans ses attributions les relations de la Belgique avec les puissances étrangères au sujet de la Colonie, les Chambres ont décidé en 1948 que les dépenses résultant de la présence d'attachés coloniaux auprès de certains postes diplomatiques belges seraient inscrites au budget des affaires étrangères.

§ 5. — *Tendances nouvelles quant à la dénomination des départements et à la répartition des portefeuilles.*

Après 1919, la tendance se manifeste de compléter la dénomination de certains départements ministériels traditionnels par la mention de services au sujet desquels le Gouvernement veut montrer à l'opinion publique qu'ils sont particulièrement l'objet de ses préoccupations : d'où en 1921 le budget du Ministère de l'intérieur et de la santé publique. La dénomination Ministère des chemins de fer, postes et télégraphes se complète de celle de la marine et à partir de 1925, de l'aéronautique, pour redevenir, en 1927, après la cession à la Société nationale des chemins de fer belges de l'exploitation du railway de l'Etat, d'une part, le Ministère des transports et celui des postes, télégraphes et téléphones, d'autre part. Le budget du Ministère de l'industrie et du travail se disloque sous la pression d'ailleurs des circonstances économiques qui font surgir les dénominations de prévoyance sociale, de classes moyennes, d'affaires économiques. Lorsque, momentanément, le Roi nomme un Ministre de l'agriculture et des travaux publics, celui-ci gère deux budgets distincts

et des protestations s'élèvent même parce que le traitement de ce ministre apparaît dans le budget des travaux publics et qu'il semble que l'agriculture soit traitée en parent pauvre. Il est vrai que, dans cette situation, les Chambres n'ont pas l'occasion qui se présente pour les autres budgets de manifester, en votant le traitement du ministre, qu'elles approuvent sa politique, dans le cas, en matière agricole.

La tradition en vertu de laquelle le vote du budget consacre en quelque sorte le nombre des membres d'un cabinet, s'applique d'ailleurs depuis 1926 lorsqu'il comprend des ministres sans portefeuille, attendu qu'il leur est alloué un traitement, alors qu'il n'en était pas ainsi au début de notre indépendance.

Depuis 1944, les départements ministériels sont de moins en moins considérés comme des entités administratives qui, jusqu'en 1919, paraissaient en quelque sorte invariables dans la notion que l'on avait des attributions propres à chaque ministère. C'est ainsi qu'en séance de la Chambre des représentants du 7 décembre 1853, l'on posait la question de savoir si, en portant du budget de l'intérieur à celui des travaux publics le crédit destiné aux « subsides aux provinces et aux communes pour favoriser l'amélioration de la voirie vicinale », on ne modifiait pas de façon incidente les attributions d'un département ministériel. A l'occasion de la constitution d'un cabinet ministériel, c'était le titulaire de chacune de ces entités administratives et de leur budget que le Roi désignait. Aujourd'hui le dosage politique détermine avant tout le nombre des membres du Gouvernement, entre lesquels s'opère de façon plus ou moins heureuse, du point de vue administratif, la répartition de la direction des services de l'Etat. Il en est résulté que dans ces dernières années surtout, à la faveur de changements fréquents des équipes ministérielles, souvent des crédits d'un budget ont été à la disposition parfois de plusieurs départements ministériels autres que celui pour le service duquel ces crédits avaient été votés.

Il y a un siècle il était de jurisprudence, et celle-ci a été d'application jusqu'en 1914, qu'un arrêté royal intervenait pour transférer, avec la même affectation, un crédit d'un budget d'un département au budget d'un autre service. Il s'agit d'un acte

administratif qu'il appartient au Roi de régler (1). L'on tend toutefois à revenir au respect de la tradition.

En 1944, le traitement des ministres sans portefeuille du Gouvernement constitué le 12 novembre, est prévu dans le budget du Ministère des finances. Il en est de même en 1945, en ce qui concerne les dépenses des services du Premier Ministre. Les crédits nécessaires au fonctionnement des Ministères du charbon, de l'information, des victimes de la guerre, des dommages de guerre constituent également des chapitres du budget des finances.

En 1946, de nouveaux portefeuilles ministériels donnent naissance aux budgets du budget, du rééquipement national, de la reconstruction. Les crédits attribués au Ministère des exportations sont rattachés au budget des finances. Au cours de l'année 1947, nouvelle répartition des attributions à l'occasion de la constitution du Gouvernement qui crée le portefeuille du ravitaillement et des importations, celui du combustible et de l'énergie et celui du commerce extérieur. Les lois de crédits supplémentaires ont régularisé les dépenses de ces départements faites au delà ou en dehors des crédits des budgets qui prévoyaient les charges des services anciens transférés à ces nouveaux ministères.

§ 6. — *Les crédits provisoires. — Le vote du budget des voies et moyens avant l'ouverture de l'exercice.*

Le Parlement se préoccupait déjà en 1832 de l'obligation que les circonstances lui imposaient régulièrement d'accorder des crédits provisoires, comme si, disait Rogier avec une évidente exagération, en 1846, l'on était dans un état permanent de révolution. Sous le régime hollandais, le Roi avait la faculté illimitée d'autoriser des payements provisoires ou des avances. Dès 1832, des crédits provisoires ont été mis à la disposition des ministres lorsque l'examen du budget d'un département ou d'un service n'était pas terminé le 31 décembre et, d'autre part, certains budgets ont été votés au mois de février et de mars de l'année de l'exercice, sans qu'on ait eu recours à des crédits provisoires pour les besoins présumés des administrations atten-

(1) Chambre des représentants, 27 janvier 1848.

dant le vote de la loi budgétaire. La Cour des comptes a demandé que le crédit global accordé à titre provisoire fût réparti par arrêté royal entre les divers articles du projet de budget. Ces crédits provisoires ne concernaient jamais que les besoins les plus urgents et il s'est présenté qu'ils furent limités aux dépenses du personnel.

C'est en 1857 que pour la première fois, aucun budget de dépenses ne pouvant être voté pour le 31 décembre, le Gouvernement a déposé le 19 décembre un projet de loi allouant des crédits à valoir pour les besoins présumés des diverses administrations pendant les mois de janvier et de février 1858.

Les crédits provisoires ont été généralement renouvelés avant l'expiration de la période de temps pour laquelle on prévoyait que les budgets ne seraient pas votés par les deux Chambres et revêtus de la signature royale (Constitution, art. 69) (1). Mais il est également de tradition depuis 1858 que les crédits provisoires ne sont à la disposition des ministres que dans les conditions où les dépenses ont été admises par le budget de l'année précédente. Toutefois, l'usage s'est établi dans ces dernières années d'autoriser le Gouvernement à user des crédits provisoires pour des charges nouvelles déterminées que le projet de budget soumet au contrôle des Chambres.

Celles-ci ont toujours eu le sentiment qu'elles devraient achever la discussion du budget pour la date initiale de sa mise à exécution, mais les faits ont régulièrement dominé les meilleures intentions. Par ailleurs, dans les premières années, les projets de budget furent déposés très tardivement. Et pourtant, les Belges avaient suffisamment proclamé que c'était en vue de réduire les prérogatives des Etats généraux que le Gouvernement hollandais agissait de la même façon. Pour satisfaire le Parlement et l'opinion publique et bien que le Ministre des finances eût invoqué précédemment, comme il le fera de nouveau en 1945-1946, les difficultés d'impression des budgets, les discours du Trône de 1837 et de 1838 annoncent que la Chambre des représentants sera saisie incessamment des projets en question. Mais l'on se rend compte aussi que le temps qui s'écoule de la date d'ouverture de la session ordinaire du Parlement au 31 dé-

(1) Sénat, 28 février 1879.

cembre, est insuffisant pour que les budgets soient votés par les deux Chambres avant la fin de l'année. C'est ainsi qu'en 1846 s'établit le régime des projets de budget déposés au moins dix mois avant l'ouverture de l'exercice. L'on espérait que la Chambre des représentants ne tarderait pas à s'en occuper tout au moins avant l'époque des vacances parlementaires de Noël et de façon à permettre au Sénat d'achever la discussion avant le 31 décembre. La date d'ouverture de la session parlementaire 1844-1845 avait même été avancée dans ce but. Mais l'effort était resté sans résultat. Le Gouvernement a généralement été respectueux de la date du dépôt des projets de budget. Durant une trentaine d'années, la Chambre fut saisie rapidement des rapports des sections ; ce qui lui permit bien souvent d'entamer la discussion des budgets de l'année suivante avant de partir en vacances au mois de juin ou de juillet. Toutefois, des projets de budget furent déposés avec retard parce que, le 1er mars, le budget de l'année en cours n'était pas encore voté par les deux Chambres. L'on ignorait quel serait l'accueil qui serait fait à des demandes de crédits qui devaient servir de base à celles du budget suivant. Parfois aussi les rapports des sections se firent attendre. Le budget des voies et moyens fut souvent discuté à la veille de l'ouverture de l'exercice, parce que souvent il avait été dressé tardivement.

Par ailleurs, en ce qui concerne les voies et moyens, l'élaboration de ce budget au plus tard pour la fin du mois de février, présentait cet inconvénient grave que des prévisions établies si longtemps à l'avance se trouvaient démenties ou profondément modifiées au moment où le budget devait être mis à exécution. De même, dans le secteur des travaux dont les besoins sont essentiellement variables, il était impossible de se rendre compte des exigences de la période à laquelle les budgets se rapportaient. C'est ainsi que certaines années, il fallut même refaire en octobre ou novembre, les projets de budget de recettes et de dépenses présentés en février, de façon que la Chambre finit par ne plus entamer la discussion des budgets de l'année suivante avant l'ouverture de sa session ordinaire. Au fait, en moyenne, de 1846 à 1885, les deux tiers des budgets ont été votés avant le 1er janvier ; un tiers, mais il comprenait les budgets les plus importants, ne le fut qu'après l'ouverture de l'année

financière. Aussi, lorsqu'il fut proposé en 1900 de retarder le dépôt du projet de budget jusqu'au 31 octobre, le Parlement a jugé que c'était donner une consécration à un état de choses bien établi.

Depuis la loi du 9 avril 1935, c'est de trois mois au plus que les Chambres disposeraient pour mener à bien l'examen et le vote du budget pour l'année suivante, si elles avaient jamais l'intention formelle d'abandonner le régime des crédits provisoires ; mais ceux-ci font partie des traditions de notre régime parlementaire. Le budget des voies et moyens est généralement le seul dont l'usage s'est établi de s'occuper de façon qu'il puisse être publié au *Moniteur* au plus tard le 1er janvier. A cet effet, sa discussion a parfois été écourtée. Il semblait même, en 1832, que s'il ne contenait pas d'innovations, le budget des voies et moyens n'avait pas de caractère essentiellement politique, parce que c'est à l'occasion de l'octroi des crédits de dépenses que se pose, disait-on, la question de confiance à l'égard des ministres. Par ailleurs, en 1937, la Chambre des représentants a estimé ne pouvoir voter un budget de dépenses avant celui des voies et moyens, tandis que le Sénat n'a pas eu le même scrupule.

D'autre part, si l'on constate que le budget des recettes ne pourra être admis par les deux Chambres avant le 1er janvier, le législateur est obligé de faire l'objet d'une loi spéciale de la disposition introduite dans le budget des voies et moyens à l'effet d'habiliter le Gouvernement à prélever, dès l'ouverture de l'année, les impôts établis par les lois organiques (Constitution, art. 111). Lorsqu'il en fut ainsi pour la première fois, l'autorisation fut limitée au 1er février 1838. L'année suivante, elle prévoit le prélèvement de 6/12es de la contribution foncière en raison des éventualités de guerre (loi du 2 février 1839). Cinquante ans plus tard, cette faculté n'était accordée que pour trois mois.

Comme la discussion du budget de l'intérieur et de l'instruction publique pour l'année 1891 ne s'était achevée qu'en juillet, la section centrale du budget pour 1892 s'est demandé si, le projet n'en ayant été déposé qu'en août 1891 et les amendements en novembre à la rentrée des Chambres, il n'eût pas été opportun, à l'occasion de la revision constitutionnelle, de laisser à la loi la latitude de régler la durée pour laquelle les crédits seraient accordés.

En 1928 et en 1933, le Parlement vota en même temps les budgets qui avaient fait l'objet de crédits provisoires jusqu'en décembre, et les prévisions de dépenses de l'année suivante. C'est dans des conditions plus anormales que la discussion des budgets de 1945 et 1946 se poursuivit jusqu'à la fin de cette dernière année.

§ 7. — *Coïncidence de l'année budgétaire et de l'année civile.*

Une fois de plus en 1946, l'on s'est demandé s'il ne s'indiquait pas de mettre fin au régime des crédits provisoires en modifiant la date d'ouverture de l'année budgétaire. Il en était déjà question en 1833 ; l'on y revenait en 1835 et en 1837 ; plus tard encore, entre autres en 1876 au Sénat et spécialement en 1900, à l'occasion de la modification de la date du dépôt du projet de budget. En 1919, le Ministre des finances envisage de fixer au 1er avril l'ouverture de l'année budgétaire. La date du 1er juillet n'est pas retenue parce qu'à cette époque les Chambres sont ordinairement en vacances. Enfin, en 1930, au Sénat, le Ministre des finances a fait remarquer que la coïncidence de l'année civile et budgétaire est logique et nécessaire et que la modification entraînerait de grandes difficultés quant à l'assiette et à la perception des impôts et quant à la comptabilité des provinces, des communes et des établissements publics qui reçoivent des subsides de l'Etat. L'opportunité de la réforme devrait être examinée sous des aspects beaucoup plus étendus que ceux qui, en France, en avaient amené l'adoption, attendu que dès 1932 elle l'abandonnait. En 1948, le Gouvernement rappelle les raisons qu'il a invoquées précédemment pour s'en tenir à la date du 1er janvier ; il ne se refuse toutefois pas à réexaminer le problème. Mais il s'agit toujours de savoir si, le projet de budget étant déposé à la date du 1er décembre, le Parlement s'imposerait une discipline plus sévère que dans le passé, pour en achever la discussion dans le délai de quatre mois. Or, en raison des effets immédiats de la conjoncture sur les finances publiques, à la faveur entre autres du régime de la progressivité de l'impôt établi en 1920, les propositions budgétaires ne peuvent tenir compte le mieux possible de la situation économique du pays au cours de l'année à venir, si elles doivent être dressées à une époque plus éloignée des faits qu'elles concernent.

En 1930, à l'occasion de la création de la Régie des télégraphes et des téléphones, l'on a invoqué les inconvénients que le vote tardif du compte de prévision de cette administration personnalisée ferait subir au maximum à ces services industrialisés dont les besoins sont jugés bien différents de ceux des départements ministériels. Tout d'abord, ce fut dans le désir de permettre au Parlement de s'occuper en temps opportun de la gestion en question que la date d'ouverture de celle-ci fut fixée au 1er mars, mais sous la réserve que si le compte de prévision n'est pas voté par les deux Chambres, il est exécutoire de plein droit. Depuis 1937, l'on en est revenu à la date du 1er janvier parce qu'en fait le compte de prévision de la Régie n'avait été qu'une seule fois discuté avant le 1er mars et que, pour sauvegarder les prérogatives du Parlement, l'examen de ce compte peut être annexé à celui du budget du département qui a dans ses attributions les télégraphes et les téléphones.

§ 8. — *L'examen minutieux des budgets par les Chambres au début de l'indépendance; l'unionisme. — Les gouvernements de partis. — Les soucis dominants d'économie.*

Il se conçoit qu'au lendemain de la Révolution, la raison de tous les crédits budgétaires et le fonctionnement des services auxquels ils se rapportaient firent l'objet d'un examen approfondi des Chambres. Comment n'auraient-elles pas été pénétrées de l'étendue de leurs prérogatives dans le régime succédant à celui du royaume des Pays-Bas ? L'on blâmait déjà les « vices » de l'administration, qui peut-être existaient. Il est si facile d'ailleurs de lui en imputer ; mais cette réprobation pouvait-elle s'étendre à juste titre à l'avidité des fonctionnaires ? Il est vrai que l'on votait des crédits pour des traitements de non-activité, appelés « wachtgeld », attribués à des titulaires de fonctions supprimées et dont on prévoyait plus tard pouvoir utiliser les services, pour des secours annuels, pour des suppléments de traitements qualifiés « toelagen » dont jouissaient des fonctionnaires qui, tout en conservant leurs fonctions ou en recevant d'autres, voyaient leur traitement considérablement réduit. Le Gouvernement était surtout critiqué d'avoir payé des traitements en dehors de l'intervention préalable des Chambres. Le Gouverne-

ment n'a pas dit, comme celui de 1948, qu'il avait le droit de le faire.

Les dépenses qu'entraînait la célébration des fêtes nationales étaient même discutées par les plus ardents patriotes et le souci d'économies, qui s'imposaient d'ailleurs, faisait dire au sujet de travaux d'aménagement du Ministère des affaires étrangères que la situation financière ne permettait pas d'employer l'argent des contribuables à faire danser la diplomatie. La crise économique dans laquelle le pays se débattait, ne devait pas prendre fin de sitôt.

C'est à un examen si approfondi du budget que l'on se livre, qu'en 1832, MM. Faider, administrateur de l'enregistrement et des domaines, et Eugène Thiry sont nommés commissaires royaux pour soutenir les budgets de dépenses. Leur discussion s'étend sur quarante séances. « Ceux qui venaient de renverser une dynastie, n'y regardaient pas à deux fois pour réduire en poussière les propositions ministérielles » (1).

En 1834, l'on n'hésite pas à dire qu'après le travail des sections et de la section centrale, les budgets deviennent en quelque sorte l'œuvre de la Chambre, ce qui permet au Ministre des finances d'ajouter en 1836 que ce n'est pas à une Chambre qui « épluche » jusqu'aux moindres détails qu'il songerait proposer des dépenses inconsidérées. Les évaluations de recettes ne faisaient pas moins l'objet d'un examen approfondi. Dans le *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, de Brouckère et Tielemans y voyaient « des exemples de véritable parcimonie par des Chambres plus zélées que judicieuses » (2).

Mais bientôt l'organisation des services se stabilise. Les fonctionnaires qui faisaient partie du Parlement y apportèrent leur concours et, d'année en année, les Chambres purent mieux se rendre compte des charges financières que le fonctionnement des administrations entraîne. Néanmoins, l'on voit encore en 1837 le Ministre de l'intérieur présenter à la Chambre des représentants un plan d'organisation du personnel de son département et comme il implique la nomination d'un secrétaire général aux

(1) Vanden Peereboom, *Du Gouvernement représentatif en Belgique*, t. Ier, p. 119.

(2) Vo *Budget de l'Etat*, p. 460.

appointements de 8.400 francs et une augmentation totale du crédit de 18.000 francs, ce projet est renvoyé à la section centrale pour examen approfondi des critiques adressées au Ministre. C'était l'application stricte du principe constitutionnel de la prérogative éminente des Chambres en matière de charges publiques, même de celles dérivant des dépenses de personnel des services administratifs.

En même temps l'opportunité des crédits sollicités est examinée à la faveur des faits accomplis aux termes des allocations des budgets des années révolues. Ainsi en 1837, surgit un débat au sujet de l'affaire dite des lits militaires. L'entreprise n'a pas été concédée au plus bas soumissionnaire et bien que le Ministre invoque une transaction intervenue avec l'adjudicataire au sujet des prix du marché, la section centrale de la Chambre des représentants propose, pour le payement de la dépense, un crédit inférieur à celui demandé par le Ministre. Et le climat est encore si bien celui de 1831, qu'un parlementaire rappelle, du point de vue de la responsabilité ministérielle engagée dans l'affaire des lits militaires, la condamnation en 1829 du garde des sceaux de France (voy. p. 111-112).

En 1846, ces errements très justifiés d'ailleurs font dire qu'ils allongent la discussion des budgets parce que les comptes des exercices antérieurs n'étaient pas rendus, alors que c'est dans la connaissance exacte et détaillée de la façon dont les budgets ont été exécutés que se trouve le lien entre les crédits dépensés et ceux qui sont sollicités.

Ainsi, comme le constataient déjà en 1836, de Brouckère et Tielemans, l'on ne s'est jamais départi de l'habitude contractée dès le début du régime, de discuter à l'occasion de l'octroi des crédits la politique financière, étrangère, économique, sociale, agricole, militaire, en un mot tous les aspects de la vitalité de la Nation (1). La critique des faits accomplis lorsqu'ils figurent dans la loi de règlement du budget, apparaît moins opportune et quelque peu tardive, même lorsque, dans les contingences normales, cette loi serait soumise au Parlement dans le délai fixé par les dispositions organiques. Et quel que soit leur développement, les débats budgétaires d'aujourd'hui sont moins longs

(1) *Op. cit.*, v° *Budget de l'Etat*, n° 9.

que ceux d'il y a un siècle, si l'on tient compte du nombre des budgets et des crédits correspondant au développement des services publics.

L'initiative parlementaire en matière budgétaire a continué de sévir, mais à un rythme toutefois peu à peu en dégression. Cet état de choses était d'ailleurs inhérent au régime de l'unionisme dans lequel, comme le dit Henri Pirenne, « aucune majorité n'existait dans ce Parlement sans parti ». Les ministres se trouvaient constamment en butte aux défiances de la Représentation nationale. « Leur situation fut d'autant plus pénible que les Chambres législatives ne se résignèrent qu'assez lentement à admettre qu'elles n'étaient pas revêtues de la souveraineté qui avait appartenu au Congrès » (1).

Lorsque à l'unionisme succédèrent des gouvernements de partis, les programmes politiques dont ils étaient l'expression limitèrent, en partie tout au moins, l'usage du droit d'initiative des membres de la majorité parlementaire à laquelle d'ailleurs le Gouvernement ne manqua pas de faire appel pour s'opposer aux amendements aux budgets que présentait l'opposition.

Néanmoins, les Chambres persévérèrent dans leur examen approfondi des dépenses et c'est surtout à l'occasion de demandes de crédits supplémentaires que leurs investigations manifestent la notion très juste d'ailleurs de la violation de leurs prérogatives que constituent les dépenses engagées sans leur autorisation préalable. Le 12 novembre 1851, le Sénat se trouve en présence de la proposition que lui fait la section centrale de rejeter un crédit supplémentaire de 15.874 fr. 60 pour payer des dépenses restant dues pour la célébration des fêtes nationales de 1848, 1849 et 1850. Le Ministre de l'intérieur Rogier pour avoir raison doit invoquer non seulement l'insuffisance de crédit de 30.000 fr. inscrit au budget, mais en outre qu'il a dû recourir à la magnificence de la Liste civile pour couvrir le déficit. A la Chambre des représentants, le 16 mars 1857, il s'agit d'un crédit supplémentaire de 770.628 fr. 52 pour faire face aux dépenses du XXVe anniversaire de l'inauguration du Roi. La section centrale doit « pouvoir discuter les créances ». Il est question de rejeter la somme de 64.195 francs qu'a coûté la salle où s'est tenu le

(1) *Histoire de Belgique*, 1932, t. VII, p. 70.

banquet offert au Roi par les Chambres, les membres souscripteurs devant supporter les frais de cette manifestation. Le crédit n'est admis qu'à concurrence de 50 p. c., de façon à permettre néanmoins au Gouvernement de répondre partiellement aux sollicitations des créanciers.

La crise de 1848 avait d'ailleurs accentué la politique d'économies strictement appliquée depuis 1831. L'équilibre du budget resta le souci le plus impérieux des gouvernements de droite et de gauche qui se succédèrent. L'opposition critiquait la valeur et la sincérité des évaluations de recettes et c'est le résultat général du budget qui retenait l'attention pour autant qu'il permettait d'augurer, en vue de la consultation électorale qui avait lieu tous les deux ans, que le Gouvernement serait obligé de créer de nouveaux impôts ou se trouverait dans l'impossibilité de concéder les dégrèvements que la situation économique paraissait imposer. Malou écrivait en 1867 : « A l'époque, heureusement fort courte, où la politique semblait avoir envahi le pacifique domaine des finances, des élections générales se sont faites au cri d'économies. Les administrations qui avaient disposé, pour le ménage belge, d'un budget de 67 à 113 millions, étaient d'affreux prodigues ; il fallait tout réformer. La majorité nouvelle issue de ce mouvement a supprimé la commission des monnaies et quelques commissaires d'arrondissement... puis le budget a repris son allure ; il n'a plus été question d'économies et l'on n'a pas été en peine d'employer annuellement les produits de plus en plus abondants que fournissait le développement du budget des voies et moyens. Ces fluctuations ou retours, appelés parfois émotions contagieuses, quand une partie de l'opinion semble affolée, sont moins rares dans d'autres pays jouissant d'institutions libres, qu'ils ne le sont en Belgique » (1).

De 1884 à la guerre de 1914, la majorité parlementaire avait la conscience que le pays était à même de supporter des charges nouvelles, spécialement celles d'ordre social. Elle abandonna petit à petit au Gouvernement la responsabilité de la fixation des crédits nécessaires aux besoins des services que l'on créait. La tradition s'établit au sein du Parlement d'être moins attentif quant aux conséquences des innovations, du point de vue de la

(1) *Notice historique sur les finances de la Belgique*, p. 7.

balance du budget en discussion et surtout de celle des budgets futurs. L'après-guerre ne fit qu'accentuer cette tendance. Si bien que, le Ministre des finances ne mettant pas les Chambres en présence de leur responsabilité, du fait qu'elles n'ont plus procédé à l'occasion de la discussion du budget à un examen approfondi des besoins des services publics, elles ont dû tolérer que le Gouvernement introduisît annuellement jusqu'à deux bordereaux de crédits supplémentaires toujours plus nombreux et plus importants.

L'initiative parlementaire en matière budgétaire est conditionnée, depuis 1846, en ce qui concerne l'obligation de faire connaître les ressources destinées à couvrir les dépenses proposées en dehors du budget annuel. C'était le principe établi en France par la loi du 18 juillet 1836. Il en est résulté que cette initiative ne s'est guère exercée avec succès. Par ailleurs, depuis 1935, le règlement de la Chambre des représentants applique de façon plus rigoureuse encore la règle adoptée en 1846. Il vise le cas de l'initiative parlementaire tendant non seulement à augmenter directement ou indirectement les dépenses publiques, mais à diminuer les recettes. Le rapport de la section centrale ou de la commission favorable à la proposition, doit indiquer les ressources ou les diminutions de dépenses permettant de couvrir la dépense ou la diminution de recettes (art. 84).

En 1948, la Commission des finances du Sénat a émis le vœu que le règlement de cette assemblée soit modifié de façon que son bureau se trouve armé, le cas échéant, en vue de l'application de la même règle de sauvegarde des finances publiques.

Toutefois, la discussion des propositions budgétaires du Gouvernement n'a jamais eu pour résultat, à l'exemple si fréquent de la France tout au moins avant la dernière guerre, de modifier les évaluations de recettes de façon à les mettre en concordance avec le montant des prévisions de dépenses majorées d'office par les Chambres. Elles ont toujours préféré s'en tenir aux déclarations du Ministre des finances quant à la possibilité de faire face aux charges nouvelles à la faveur de l'espérance de ressources supérieures aux chiffres du budget, en s'inclinant aussi devant le refus qu'il opposait à un amendement en matière de dépenses en raison du danger qu'il présentait pour l'équilibre du budget.

D'autre part, il ne se conçoit pas que pour provoquer l'exécu-

tion plus rapide d'un travail important qui fait encore l'objet des études des services administratifs compétents, l'initiative parlementaire s'exerce uniquement par le dépôt d'un amendement au budget ouvrant un crédit pour l'entreprise en question. Il s'agirait d'un empiétement sur les attributions incontestées du Pouvoir exécutif de choisir le moment opportun pour la demande de crédit nécessaire. Au demeurant, le Gouvernement pourrait toujours ne pas faire emploi du crédit mis à sa disposition (1).

§ 9. — *Crédits affectés à l'exécution des condamnations prononcées à charge de l'Etat.*

L'obligation pour l'Etat d'exécuter les condamnations prononcées à sa charge a été discutée dès 1842. Des capitaux avaient été avancés aux communes pour la construction de routes et l'Etat appelé en garantie avait été condamné au payement de sommes dues aux entrepreneurs. Il s'agissait de savoir si les Chambres étaient tenues de voter les crédits nécessaires à l'exécution des décisions judiciaires (2). La question est revenue devant la Chambre des représentants le 4 août 1897 à l'occasion de la non-exécution d'un jugement de 1888 condamnant l'Etat à payer à la commune d'Ixelles 2.803 francs pour la réparation du trottoir de la gare du Quartier-Léopold à Bruxelles et d'une seconde décision judiciaire plus récente. Mais il n'était pas établi que le Ministre ne disposait pas d'un crédit sur lequel il lui eût été permis d'imputer les dépenses, s'il jugeait opportun de ne plus refuser de les liquider.

§ 10. — *Equilibre du budget. — Répartition de l'examen des budgets entre les deux Chambres. — L'exposé général du budget. — Les développements budgétaires. — Le budget unique (1884) et la pluralité de budgets. — Le budget général des exercices 1919 et 1920.*

Antérieurement à 1914, les circonstances économiques et politiques expliquaient que la balance du budget fut toujours la préoccupation dominante du Gouvernement et du Ministre des

(1) Chambre des représentants, 20 mars 1907.
(2) *Moniteur belge*, 1842, nos 107, 143, 176 et 178.

finances. D'ailleurs, la minorité n'a jamais manqué d'adresser de vives critiques au Gouvernement qui ne prenait pas la responsabilité soit de créer des ressources nouvelles ou de réduire les dépenses lorsque le projet de budget faisait apparaître qu'il se clôturerait en mali. D'autre part, l'on a regretté même au sein de la majorité que s'il est dressé en très faible excédent de recettes, à la faveur de la circonstance que le Gouvernement a lui-même affecté à des dépenses nouvelles l'augmentation escomptée des revenus de l'année à venir, l'exercice du droit d'initiative des membres du Parlement doit les amener à entrer en lutte avec les ministres qui refusent de modifier les propositions qu'ils ont faites (1).

Au demeurant, même avant la revision constitutionnelle de 1921, le droit du Sénat d'amender les projets financiers qui devaient être déposés à la Chambre des représentants, n'était pas discuté (Const., art. 27).

L'abrogation du second alinéa de cette disposition a permis au Gouvernement de saisir en premier lieu le Sénat d'une partie de ses propositions en répartissant entre les deux Chambres les projets de budgets pour l'année à venir. L'on espérait ainsi en activer le vote, du fait qu'un débat approfondi dans une Chambre amènerait l'autre à s'en tenir à un examen plus sommaire de la politique du ministre. La répartition des budgets entre les deux Chambres ne devait avoir aucun caractère de fixité. Toutefois, l'esprit de l'alinéa 2 de l'article 27 de la Constitution, aux termes duquel la priorité en matière de lois relatives aux recettes et aux dépenses appartenait à la Chambre des représentants, semble renaître. En 1927, le Gouvernement reconnaissait la priorité à la Chambre des représentants pour les budgets d'ordre financier qui conditionnent la balance des recettes et des dépenses. En 1930, seuls le budget des voies et moyens et celui de la Dette publique n'avaient pas été présentés en premier lieu au Sénat. Le règle n'a subi d'exception en ce qui concerne le budget de la Dette publique qu'en 1933 et la tradition s'est confirmée de joindre régulièrement aux deux budgets dont il vient d'être question, celui des non-valeurs et remboursements. Il semblait bien d'ailleurs que la revision

(1) Chambre des représentants, session 1904-1905, *Ann. parl.*, p. 185 et 190.

constitutionnelle avait aboli définitivement le régime du budget ne faisant l'objet que d'une seule loi, et cependant, tous les projets de budget pour 1947 ont été déposés sur le bureau de la Chambre des représentants. Toutefois, pour 1948, celle-ci a été saisie des budgets des voies et moyens, des dépenses des départements ministériels ainsi que du budget des recettes et dépenses de guerre ; le Sénat, du budget des recettes et des dépenses extraordinaires et de celui des recettes et des dépenses pour ordre, à l'effet de satisfaire le désir de cette dernière assemblée que les errements anciens fussent plus ou moins respectés. Ils ne pouvaient guère l'être davantage en raison du groupement des différents tableaux de crédits des dépenses constituant la contre-partie des voies et moyens.

Pour 1949, les projets de budget de douze départements ont été déposés au Sénat ; la Chambre des représentants a été saisie des autres, dans lesquels figurent le budget des voies et moyens, celui de la Dette publique, le budget des recettes et dépenses extraordinaires et le budget pour ordre.

Dès 1835, il est entendu que la présentation à la Chambre des représentants du projet de budget doit être faite par arrêté royal. Jusqu'en 1849, indépendamment de la note préliminaire de chaque tableau du budget, celui-ci était précédé de l'aperçu général des recettes et des dépenses qui portait le titre de discours du Ministre des finances. Dans le dernier discours, le ministre parlait encore du zèle que tous ses collègues avaient apporté à ne faire qu'emploi sage, prudent et modéré des deniers publics.

A l'aperçu général s'est substitué l'exposé général du budget. Malou lui attribuait l'importance qui dérivait du fait qu'il résume les budgets et les rapproche et qu'il avait pour objet d'établir l'addition qui dans le budget présenté par Graux en 1884, était devenu un élément de la loi groupant tous les budgets. D'ailleurs, disait Malou, la différence entre le régime des cahiers épars antérieurs et postérieurs à 1884 et celui des cahiers reliés de la dite année n'était que de l'épaisseur d'une ficelle.

Les projets de budget séparés sont contre-signés par le ministre compétent et le Ministre des finances.

Si, comme depuis 1948, ce sont les ministres membres du Comité du budget qui, dans l'alinéa liminaire de l'exposé général, soumettent, d'après les ordres du Prince Régent, aux délibéra-

tions du Parlement le projet de budget, en continuant de le qualifier de général, les arrêtés royaux sont pris sur la proposition du Premier Ministre, du ministre chef du département auquel se rapporte le budget, du Ministre des finances et éventuellement du Ministre du budget, et de l'avis des ministres qui en ont délibéré en conseil, et les projets sont signés par le Premier Ministre, le ministre intéressé, le Ministre du budget, lorsqu'il existait, et le Ministre des finances.

D'autre part, les projets ont toujours été accompagnés de tableaux exposant les cadres des administrations et les traitements attribués à chaque grade, ainsi que les différentes dépenses auxquelles, d'après les intentions du Ministre, les crédits étaient destinés. Ces tableaux comprenaient, en outre, la justification minutieuse des modifications apportées au budget par rapport à celui de l'année en cours. L'on s'en tenait, en fait, aux prescriptions du règlement général des finances de 1824 (art. 129 et suiv., et 156 et suiv.).

Les différents services d'un département ministériel faisaient l'objet de crédits distincts autorisant les différentes dépenses que son activité devait entraîner.

Le Gouvernement ne discutait pas d'ailleurs l'importance que les Chambres attribuaient aux renseignements qui devaient accompagner le projet de budget au point de vue des modalités suivant lesquelles les crédits seraient dépensés. Le discours du Trône de 1838 annonce qu'aux projets de budget seront annexés des développements qui en rendront l'examen plus facile.

Néanmoins, comme le signalent de Brouckère et Tielemans, en 1836, on a vu des ministres chercher à repousser l'investigation des Chambres en leur reprochant de chercher à faire de l'administration, comme on a vu certains de leurs membres descendre jusqu'aux plus minutieux détails et prescrire en quelque sorte au Gouvernement tel ou tel système, puisqu'ils faisaient dépendre leur vote de l'acceptation ou du rejet des mesures qu'ils proposaient (1).

L'arrêté royal du 19 février 1848 fait prévaloir définitivement le régime des tableaux des budgets faisant chacun l'objet d'un projet de loi. A l'instar de la France, l'article 1er de la loi du

(1) *Op.* et *loc. cit.*, nº 9.

15 mai 1846 porte que « les lois annuelles de finances forment le budget général de l'Etat », alors que chez nos voisins une seule loi englobait toutes les dépenses du budget ordinaire. Ce qui n'empêche que l'article 15 de la même loi vise « la loi annuelle de finances » qui ouvre les crédits nécessaires aux dépenses présumées de chaque exercice. Mais l'arrêté royal de 1848 ne fait pas mention de la loi proprement dite du budget qui évalue les recettes et fixe les dépenses. Il a spécialement pour objet de déterminer tout d'abord la forme des tableaux des articles ou crédits qui, suivant une numérotation propre à chaque budget, doivent être soumis au vote des Chambres.

En 1884, l'on a dit que l'on en revenait au budget unique parce qu'une même loi groupait les tableaux des voies et moyens et des crédits de dépenses des divers départements ou services. En faveur de ce régime, Frère-Orban invoquait les termes de l'article 115 de la Constitution qui dispose que chaque année, les Chambres votent « le budget » (1).

Or, en France la doctrine et les Chambres n'avaient jamais discuté la question de l'unité budgétaire que du point de vue de l'opportunité d'incorporer dans un budget général et, dès lors, unique, les crédits de dépenses extraordinaires et les budgets annexes. L'on a donc en Belgique parlé du budget unique dans une conception toute différente. C'est en effet en présentant son projet de budget pour 1884 qu'il disait unique, que le ministre Graux créait le budget des dépenses extraordinaires isolé du budget ordinaire.

Toutefois, la réforme de 1884 a amené les Chambres à partager avec le Gouvernement la responsabilité du déficit que faisait apparaître la comparaison dans une même loi des évaluations de recettes et les prévisions de dépenses définitivement admises par le vote des Chambres. Lorsqu'à partir de 1885, l'on en revient au régime des budgets des divers départements et services faisant chacun l'objet d'une loi, il n'a plus été possible, suivant d'ailleurs les errements antérieurs à 1884, de constater, sans procéder à des calculs, si l'équilibre, le boni ou le déficit résultant des prévisions portées dans le projet de budget existe encore ou dans quelle mesure il a été modifié quand les proposi-

(1) Chambre des représentants, séance du 16 décembre 1884, *Ann. parl.*, p. 252.

tions du Gouvernement ont été amendées au cours de la discussion.

Pour les exercices 1919 et 1920, c'est un budget dit général qui rassemble sous une même loi tous les tableaux de crédits : celui des voies et moyens comprenait sous des sections distinctes, les ressources ordinaires, les ressources exceptionnelles, les ressources extraordinaires telles que le produit d'aliénations extraordinaires d'immeubles, les sommes provenant de remboursements d'avances faites au moyen de l'emprunt. Les dépenses ordinaires apparaissent dans des tableaux dressés comme ceux du régime antérieur ; il en est de même des dépenses extraordinaires. Mais les Chambres n'ont plus été appelées, comme en 1884, à consacrer par un vote le résultat de la balance des évaluations de recettes et des prévisions de dépenses.

Au demeurant, l'on ne tardera pas à reconnaître, même en France, que l'unité en matière budgétaire est un dogme fatigué. Le budget a besoin de la pluralité : il ne peut plus s'en passer (1). Dès 1922, l'on crée le budget des régies comprenant les recettes et les dépenses des chemins de fer, des postes, des télégraphes et téléphones, de la marine et de l'aéronautique. Et bientôt des personnes publiques parastatales seront chargées de gérer des biens et des fonds de l'Etat en dehors du budget et de toute intervention des Chambres.

En 1884, les règlements des Chambres ont été modifiés pour l'examen « du projet de loi contenant le budget général de l'Etat » par les sections et commissions de la Chambre des représentants et du Sénat. En séance publique de ces assemblées, après une discussion sur l'ensemble du projet de loi, chaque tableau du budget a été mis en délibération en se conformant aux règles prévues pour les projets de loi quelconques.

§ 11. — *Dépenses de personnel et de matériel. — Tableaux comparatifs des crédits de l'exercice en cours et de ceux proposés pour l'exercice suivant.*

Déjà antérieurement à 1848, l'on demandait que les dépenses de personnel ne fussent pas confondues dans un même article avec les dépenses de matériel et que l'on fît connaître le cadre

(1) P. Baudin, *Le budget et le déficit*, p. 184.

de l'administration à laquelle les crédits étaient destinés. Il ne faut pas, a-t-on dit en 1846, que la confusion puisse permettre au Gouvernement d'augmenter les traitements sans l'autorisation des Chambres. C'est aussi pour répondre à leur désir d'être éclairées dans l'appréciation des crédits sollicités que chaque budget est précédé d'un exposé sommaire de toutes les parties du budget présenté, ainsi que d'un tableau de développement des crédits. Désormais, ces tableaux doivent établir la comparaison par article des crédits accordés pour l'exercice en cours et ceux sollicités dans le projet de budget. Ils doivent indiquer le chiffre des crédits votés dans les deux derniers budgets et celui des dépenses effectuées sur les allocations de l'antépénultième exercice, en répartissant dans certains cas par littéra les diverses dépenses que le libellé du crédit budgétaire autorise.

L'arrêté royal de 1848 dispose que les recettes comme les dépenses doivent être distinguées en ordinaires et permanentes, extraordinaires et temporaires.

A partir de 1895, les budgets de dépenses ont groupé séparément les crédits de dépenses annuelles et permanentes et ceux de dépenses exceptionnelles, à moins que le libellé d'un crédit fît mention du montant à concurrence duquel ce dernier comprenait une charge temporaire.

Jusqu'en 1934, les budgets ont fait apparaître dans des chapitres distincts les crédits de chacun des services des départements ministériels. Dans la suite, les crédits de même nature ont été groupés en dépenses de personnel, matériel, subventions, etc., mais s'ils ne constituent plus que des sous-articles affectés aux divers services pour lesquels les dépenses sont prévues, les Chambres continuent de voter l'allocation budgétaire qui leur est attribuée. L'on avait en vue de donner au budget un cadre plus simple, plus clair et plus concis et de faciliter, a-t-on dit, le contrôle des Chambres, ce qui est discutable, peut-être celui des comptables des engagements des dépenses, mais nullement celui de la Cour des comptes. Il s'agissait en même temps de faire ressortir plus distinctement les dépenses susceptibles de compression. Mais il n'a pas échappé à l'attention des Chambres que le groupement en question ne leur permettait plus de se rendre compte aussi facilement que dans le passé du coût total d'un service. D'autre part, l'on ne s'en est pas

toujours tenu à l'application stricte de la réforme qu'établissait l'arrêté royal du 14 août 1933.

§ 12. — *Règlement définitif du budget. — Compensation entre les bonis et les déficits des exercices clos depuis 1830.*

Mais l'arrêté de 1848 a eu également pour objet d'établir les rapports des budgets avec les comptes qui doivent en être rendus. Le discours du Trône à l'ouverture de la session parlementaire 1832-1833, annonçait déjà qu'en même temps que le budget pour cette dernière année seraient mis sous les yeux de la Chambre les comptes de 1830 et 1831. Ceux qui lui avaient déjà été soumis ne lui donnaient pas satisfaction. Il fallut attendre 1846 pour que tout le passé pût être régularisé en faisant application de la règle que les comptes d'un exercice doivent être établis avec les mêmes distributions que le budget auquel ils se rapportent. Ce n'est qu'en 1857 que le Ministre des finances déposa le projet de loi de règlement des exercices 1844 à 1848 que la Chambre adopta au cours de la session parlementaire. Ceux des exercices 1849 et 1850 furent votés en 1858. Mais le progrès réalisé ne respectait pas et de loin la loi du 15 mai 1846.

Après une longue discussion et nonobstant toutes les difficultés qu'envisageait l'administration, l'on avait établi le régime qui régit la matière jusqu'en 1935 : une durée d'exercice budgétaire de vingt-deux mois ; reddition à la Cour des comptes, au cours du 1er trimestre de l'année, du compte général de l'Administration des finances comprenant le compte de l'exercice clos le 30 octobre précédent, pour être transmis aux Chambres à l'appui du cahier d'observations de la Cour dans le mois suivant l'ouverture normale de la session parlementaire. Or, s'il était également prévu que le compte général de l'Administration des finances serait communiqué aux Chambres au moment où il était soumis au contrôle de la Cour des comptes, il n'en a jamais été ainsi nonobstant l'intention des Chambres d'y puiser des éléments de nature à faciliter la discussion du budget le plus proche de la clôture de l'exercice précédent

En 1862, la Chambre fut saisie du règlement définitif des budgets de 1851 à 1858. En 1864, elle vote ceux de 1851 à 1859. La situation s'améliore après 1870 mais sans que le délai légal

fût jamais respecté. Jusqu'en 1914, le dépôt du projet de loi de règlement d'un budget fut régulièrement soumis à la Chambre des représentants avec un retard d'une année parce que l'on attendait que le Parlement eût la garantie que les résultats de l'exercice clos ne comprenaient que des opérations dont la légalité avait été constatée par la Cour des comptes, à moins que celle-ci n'ait attiré l'attention des Chambres sur le caractère de la dépense qu'elle n'avait admise que sous cette réserve. En 1871, ces errements furent critiqués, mais le Ministre des finances répondit qu'il ne s'agissait que de détails de comptabilité précisément parce que les pièces justificatives étaient déjà vérifiées par la Cour des comptes. Ainsi, l'obligation que la Constitution impose aux Chambres de statuer sur la responsabilité ministérielle du fait de l'exécution du budget est devenue, à de rares exceptions près, une simple formalité. Par ailleurs, la tradition s'est établie dès le début, que la Cour n'attend pas qu'elle statue sur un compte de l'Etat, pour signaler les observations auxquelles ont donné lieu les recettes et les dépenses qui y sont reprises. Il semblerait pourtant que, suivant l'article 116 de la Constitution, il devrait en être ainsi. Mais il s'indique plutôt que les questions litigieuses soient exposées le plus tôt possible, afin d'éclairer éventuellement la discussion des budgets ou de provoquer une intervention immédiate du Parlement. C'est dans cet esprit que la loi du 20 juillet 1921 a prescrit à la Cour des comptes de donner connaissance immédiatement aux Chambres des dérogations aux budgets.

Pour la première fois, la Cour des comptes a rejeté des droits acquis aux tiers à comprendre normalement dans les lois et règlements des budgets de 1929 à 1934, des restitutions opérées sur la caisse de receveurs de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, attendu qu'ils résultaient d'une interprétation erronée de la loi du 19 janvier 1929 relative à l'exécution des poursuites pénales et des peines relatives à certains crimes et délits commis pendant la guerre de 1914 à 1918. La question s'est posée des effets juridiques de la loi de règlement du budget. En effet, il s'agissait de savoir dans quelles conditions les dépenses rejetées pouvaient être régularisées budgétairement, alors qu'en les comprenant dans les droits acquis aux tiers, le Parlement en consacrait la légalité. C'est pourtant la solution qui a été adoptée pour éviter des complications d'écritures et parce que

le Gouvernement avait fini par se rallier à la thèse de l'illégalité des dépenses en question et prenait l'engagement d'en assurer le recouvrement qui a fait l'objet d'une prévision au budget des voies et moyens.

Les lois de règlement de budget ont toujours reporté au compte de l'exercice suivant les résultats de l'exercice clos. La compensation qui s'opère entre les bonis et les déficits des exercices clos depuis 1830 apparaît dans une annexe au compte général de l'Administration des finances.

Déjà avant 1847, il a été question à plusieurs reprises d'une réserve de trésorerie que constitueraient les bonis budgétaires. La création d'un fonds spécial à cet effet a été proposée en 1938 par le Gouvernement, mais la commission de la Chambre des représentants a jugé que l'initiative en question n'était d'aucune utilité pratique en une période de déficits ou d'excédents budgétaires insuffisants et que l'excédent des recettes afférentes aux exercices 1930 était attribué au Fonds d'amortissement de la Dette publique (1).

§ 13. — *Les comptes généraux du dernier exercice clos. — La situation du Trésor. — La situation trimestrielle de la Dette Publique. — Les situations périodiques de la Banque Nationale et des banques privées, du Fonds d'amortissement de la Dette publique, du Fonds monétaire et du Fonds des rentes.*

Ce n'est qu'à partir de 1880, que les comptes généraux du dernier exercice clos ont été soumis à la Cour des comptes de façon à lui permettre d'en arrêter les résultats dans le délai légal. Antérieurement, ces comptes lui étaient transmis avec un retard d'un an. Mais à défaut des renseignements que le compte général de l'Administration des finances aurait pu fournir aux Chambres, s'il leur avait été communiqué au moment où il était soumis à la Cour des comptes, l'usage s'est établi de déposer, jadis à l'ouverture de la session parlementaire, la situa-

(1) Max-Léo Gérard, « L'équilibre du budget dans le temps », *Le Flambeau*, juillet 1933 ; Max-Léo Gérard, ancien Ministre des finances, et Vanheurck, directeur général de l'Administration de la Trésorerie et de la Dette publique, « L'utilisation des bonis budgétaires dans le système financier belge », *Revue économique internationale*, 1939, vol. II, p. 307.

tion du Trésor au 1er septembre précédent. Depuis 1867, elle est dressée à la date du 31 décembre de chaque année. Sa distribution aux membres des Chambres fut interrompue en 1884, la documentation en question ayant, en grande partie, été répartie dans le budget général de cette année. Bien que sa publication ne soit prévue par aucune disposition légale alors qu'on désirait déjà l'obtenir en 1833, ce document a eu l'avantage même depuis 1846, d'anticiper la publication de renseignements contenus dans les comptes et, en outre, de dresser le tableau des résultats d'année en année de l'exécution des budgets depuis 1831, de façon à établir par la compensation de leurs bonis et de leurs déficits la mesure dans laquelle la dette flottante couvre l'insuffisance des emprunts consolidés auxquels on a eu recours pour assurer le service de la Trésorerie.

La situation du Trésor ne fut plus dressée au cours des deux occupations du pays. D'ailleurs, ce document devenait inutile dans le régime des comptes généraux instauré à la faveur de la réduction à quinze mois de l'exercice budgétaire par la loi du 9 avril 1935. Mais comme la guerre a de nouveau retardé la reddition des comptes généraux, l'on en est revenu à la publication de la situation du Trésor à partir de 1948.

En 1948, la Commission des finances du Sénat a repris l'examen de l'établissement de la situation journalière du Trésor qui avait déjà fait l'objet d'études auxquelles nous avions présidé il y a quinze ans. La commission a suggéré en outre la publication au *Moniteur* d'une situation mensuelle des comptes de la Trésorerie. Le Ministre des finances a fait état des difficultés toujours invoquées par l'administration et des éléments que fournirait à la spéculation la publicité envisagée. Toutefois, un aperçu de l'exécution des budgets est actuellement dressé mensuellement et il s'étend aux dépenses alors que la publication de jadis ne comprenait que les recettes fiscales.

A cette information déjà intéressante s'ajoutent du point de vue de la documentation dont disposent les Chambres pour se rendre compte de l'évolution de la politique financière du Gouvernement : la situation trimestrielle de la Dette publique et des situations périodiques de la Banque Nationale, des banques privées, du Fonds d'amortissement de la Dette publique, du Fonds monétaire et du Fonds des rentes.

§ 14. — *L'exercice budgétaire réduit à quinze mois. — Loi du 9 avril 1935. — La reddition des comptes généraux. — La comptabilité par exercice ou par gestion.*

L'exercice budgétaire de trois ans sous le régime du règlement général des finances de 1824 a été réduit à vingt-deux mois par la loi du 15 mars 1846 à l'instar de la France. Mais en rédigeant l'article 2, l'auteur de la loi a confondu l'exercice et l'année budgétaire, en disant que le premier commence le 1er janvier et finit le 31 décembre, alors qu'il est le complément de l'année pour le recouvrement des produits, la liquidation et l'ordonnancement des dépenses du budget auquel il se rapporte. L'on avait spécialement en vue la reddition plus rapide des comptes généraux et des comptes des budgets.

En 1933, le Ministre des finances Henri Jaspar nous avait demandé d'étudier la réalisation de l'engagement que la Belgique avait pris devant la Conférence du désarmement de lui permettre de procéder à ses investigations le plus rapidement possible quant aux dépenses budgétaires des divers pays en matière d'armement. L'exercice budgétaire a été réduit à quinze mois (loi du 9 avril 1935) et la réforme a été l'occasion de supprimer, après des tentatives peu fructueuses, le retard qui existait encore, à cause de la guerre de 1914-1918, dans la reddition des comptes généraux de l'Administration des finances. Il en était conséquemment de même en ce qui concernait le dépôt des projets de loi de règlement des exercices clos. Déjà la loi du 10 mai 1925 avait autorisé l'établissement de comptes généraux de l'Administration des finances pour les années 1921 à 1932 en répartissant les opérations de la gestion financière sur deux périodes quinquennales, plus une période complémentaire. En vertu de la loi contenant le budget des voies et moyens pour 1935, une nouvelle période quinquennale fut fixée pour les opérations des années 1931 à 1935 et un compte de deux ans pour celles des années 1936 et 1937.

Le plan fut réalisé grâce à la bonne volonté de l'Administration que l'on dut toutefois tenir en haleine. Dans son centième cahier d'observations déposé le 30 septembre 1939, la Cour des comptes relatait les résultats définitifs des comptes des budgets des exercices 1937 et 1938 et les observations auxquelles avait donné

lieu l'examen du compte général de l'Administration des finances pour l'année 1938, si bien que le compte général de l'année 1939 et le compte définitif du budget de cet exercice, clos le 31 mars 1940, auraient dû être transmis à la Cour des comptes dans le courant du second trimestre de 1940.

C'est, en effet, en vertu de la réforme de 1935, le compte de l'exercice budgétaire clos le 31 mars de l'année en cours, au lieu de celui de la pénultième année suivant le régime de 1846, qui doit être annexé au compte général de l'Administration des finances de l'année écoulée. D'autre part, la Cour des comptes dépose son cahier d'observations au plus tard le 30 septembre, au moment où le Ministre des finances doit présenter le projet de loi de règlement du budget de l'année précédente, de façon que le Parlement en soit saisi en même temps que des propositions budgétaires pour l'année à venir.

Mais de nouveau il n'a pas été possible de dresser à la date légale les comptes de la période d'occupation 1940-1944. La loi du 21 décembre 1946 contenant le budget des voies et moyens pour 1945, autorise l'Administration des finances à justifier de ses opérations de la susdite période dans un compte général unique. Comme pour le précédent de la première guerre, les comptes du budget doivent être dressés dans la forme réglementaire et produits aux Chambres et à la Cour des comptes au fur et à mesure de leur achèvement. L'on envisageait en 1945 que si les comptes définitifs des budgets étaient soumis à la Cour des comptes de six en six mois, le retard aurait été résorbé pour les comptes de 1948. Le compte de l'Administration des finances de 1940 n'est pas encore parvenu à la Cour des comptes. Ainsi, l'on n'aperçoit pas encore quand les Chambres recevront les comptes d'exercice dans un délai presque aussi court qu'ils pourraient être rendus s'ils étaient soumis au régime de la comptabilité par gestion. Par ailleurs, dans le souci de documenter l'opinion publique, les résultats de l'exercice clos doivent être publiés au *Moniteur belge* au moment où les comptes en sont transmis au Parlement et à la Cour des comptes.

C'est à l'ambiance de l'administration que l'on doit attribuer le peu d'empressement qu'elle met dans les périodes anormales d'après-guerre à ce que les comptes généraux soient rendus. L'Administration de la Trésorerie est tributaire des autres dépar-

tements qui ont fait les dépenses et il arrive que la justification de certaines opérations plus ou moins régulières leur est un souci absolument secondaire. Les Chambres réclament les comptes ; le Ministre des finances les assure de sa bonne volonté de veiller à ce qu'ils soient rendus. Six mois, un an plus tard, il fait la même déclaration. L'administration ne cesse pas de se prévaloir de certaines difficultés de justification et le temps passe sans que l'on recherche la solution, parce que les services ne sont pas mis en demeure de la proposer. Au surplus, les protestations des Chambres en la matière ne sont pas de celles qui intéressent l'opinion publique. Les ministres dont la gestion doit être définitivement réglée par la loi, sont depuis longtemps oubliés. De la façon dont la reddition des comptes généraux est organisée, il suffit que dans un coin de l'administration un agent s'obstine à ne pas produire des justifications pour que le contrôle des Chambres ne s'exerce pas. Le Ministre des finances a d'autres préoccupations. Et le fonctionnaire apathique se demande après tout pourquoi des comptes doivent être rendus. En matière de non-reddition des comptes généraux, la Cour des comptes n'a d'autre action que de signaler aux Chambres qu'elle n'est pas à même d'arrêter définitivement les résultats des exercices clos, bien que, à part les quelques opérations litigieuses qui retardent la reddition des comptes généraux, les recettes et les dépenses normales sont depuis longtemps vérifiées par la Cour des comptes, et les critiques auxquelles elles ont donné lieu, portées à la connaissance des Chambres dans les cahiers d'observations.

Dans l'exposé du budget de 1949, le Gouvernement a signalé que la reddition tardive des comptes de budget de 1939 était due à la perte de documents comptables et de pièces justificatives au cours de l'exode des administrations en France en mai 1940 et que si la même situation se présentait pour les comptes ultérieurs, la régularisation budgétaire des opérations en question serait également demandée dans la loi de règlement du budget. C'est d'ailleurs ainsi qu'il a toujours été procédé, dans les cas de pertes de pièces justificatives dérivant de la guerre 1914-1918 ou d'événements fortuits qui se sont produits dans la suite.

La reddition tardive des comptes tendrait à démontrer que l'exercice de quinze mois ne se conçoit que dans un fonctionne-

ment normal des règles relatives à la comptabilité publique. La période d'exécution des budgets de 1945 à 1947 a dû être prolongée pour que l'on ne fût pas obligé de rattacher des dépenses et des recettes à des budgets des années postérieures de celui auquel elles appartenaient. La prolongation a été plus longue en matière de dépenses qu'en matière de recettes. Si des difficultés ont surgi, il est hors de doute que le désarroi des pratiques administratives a été une des causes du retard dans la liquidation et dans la justification des dépenses. Les difficultés de recouvrement des impôts s'expliquaient mieux. Au surplus, dès que les comptes des budgets ne doivent pas être rendus à une date déterminée, pourquoi les administrations se préoccuperaient-elles de respecter la date de clôture de l'exercice budgétaire ?

Cet état de choses a fait surgir de nouveau la question de la comptabilité par exercice ou par gestion. La solution préconisée s'inspire du désir de l'inspection du budget de surveiller l'exécution du budget. L'exposé général du budget de 1949 envisage l'application d'un régime mixte : celui de la gestion basée sur les engagements de dépenses. Au 31 décembre de chaque année serait ouvert, par débit du budget, un compte de trésorerie permettant la liquidation des engagements non effectués à la date précitée. Cette réforme entraînerait la suppression du régime des reports (loi du 15 mai 1846, art. 31) qui a pour résultat de grever à partir du 31 mars le budget en cours d'exécution des droits acquis aux tiers à charge du budget clos, parce que leur liquidation n'a pu avoir lieu en raison de l'inachèvement des travaux qu'ils concernent. La reddition des comptes de budgets ne pourrait jamais être avancée que de trois mois, dès que l'on en reviendra au régime de l'exercice de quinze mois, dont l'application n'a rencontré aucune difficulté avant 1940.

§ 15. — *Les moyens extraordinaires de Trésorerie : les bons du Trésor.*

La première autorisation de recourir à des moyens extraordinaires de trésorerie fut accordée par la loi du 16 février 1833 relative à l'émission de 15 millions de francs de bons du Trésor dont le renouvellement fut étendu jusqu'en 1836. Lors des premières émissions de bons du Trésor, ces valeurs étaient offertes au public. Plus tard, elles furent remises en bloc à la

Banque Nationale ou à des banquiers. La loi prévoyait le rachat des bons avant leur échéance : on y a vu un jeu de bourse, alors que le Trésor ne cherchait qu'à s'acquitter le plus rapidement possible de sa dette.

Déjà en France, la nécessité d'une autorisation préalable des Chambres avait été reconnue en 1824 pour les bons royaux, bien que jusqu'à la IIIe République, des émissions supplémentaires pussent faire l'objet d'ordonnances ou de décrets sous condition d'en rendre compte à la prochaine réunion des Chambres.

De 1836 à 1860, les lois budgétaires permirent régulièrement de recourir aux bons du Trésor pour un capital déterminé, mais variant tous les ans selon les exigences du service. Dans la suite, des excédents budgétaires assurèrent l'aisance de la Trésorerie. D'autre part, le Ministre des finances disposait des autorisations d'émettre de la dette consolidée pour les travaux qui faisaient l'objet des fonds spéciaux, et le Parlement n'a pas toujours donné une affectation immédiate et déterminée aux opérations d'emprunt. Il en fut ainsi pour l'emprunt de 60 millions de francs de 1867 et celui de 21 millions de 1873. Néanmoins, le Ministre des finances se trouva dans l'obligation d'invoquer à défaut de renouvellement des autorisations antérieures, la loi du budget de 1841 pour créer des bons du Trésor dans les moments difficiles. A partir de 1883, le Gouvernement a la faculté d'avoir en circulation 15 millions de francs de bons du Trésor à des échéances ne dépassant pas cinq ans. En 1920 commença l'émission des bons du Trésor escomptés à six mois qui dura jusqu'à la stabilisation du franc en 1926 et créa la phobie de ce moyen de trésorerie au point qu'en 1931, le Parlement n'autorisa d'y avoir recours qu'à concurrence de 500 millions de francs, et à valoir sur les facultés d'emprunter à long terme que le Trésor avait obtenues antérieurement. L'année suivante, le volant de trésorerie fut rétabli.

L'arrêté-loi du 10 mai 1940 a habilité le Gouvernement à passer toutes conventions avec la Banque nationale pour la réalisation de ses facultés d'emprunt et c'est ainsi qu'à l'insu des Chambres jusqu'au début de 1948, le plafond des avances de la Banque a successivement été relevé pour passer à 50 milliards.

La loi du 23 juillet 1948 a maintenu le principe du plafond

fixé conventionnellement. La Banque juge de l'opportunité des avances au Trésor dans le cadre de la politique du crédit. Les effets publics qui peuvent être acquis par la Banque à concurrence de 10 milliards, englobent les effets publics à court terme réescomptés aux banques ainsi que les effets émis par des organismes dont les engagements sont garantis par l'Etat.

Les conventions entre le Ministre des finances et la Banque sont subordonnées à l'avis conforme du Conseil de Régence de la Banque. Elles doivent être approuvées par le Conseil des Ministres et publiées dans la huitaine au *Moniteur belge.*

Au demeurant, depuis 1939, le Trésor doit publier trimestriellement une situation de la dette à court, moyen et long terme et la Banque un état de ses avoirs en effets publics à court, moyen et long terme.

§ 16. — *Les dépenses non prévues au budget. Les mandats d'avance du Trésor.*

L'une des traditions aussi anciennes que le régime, est la tolérance dont a fait preuve le Parlement en ce qui concerne l'engagement et souvent le payement des dépenses avant que les crédits les prévoyant soient régulièrement ouverts. Il en a déjà été question plus haut. Au lendemain de la Révolution, le Ministre des finances s'est prévalu à cet effet de l'article 423 du règlement général des finances de 1824 qui lui laissait la libre disposition du Trésor. C'est pourquoi en 1846, le législateur interdit au Ministre des finances d'autoriser le payement des dépenses qui n'avaient pas fait l'objet d'un crédit régulièrement ouvert et il crut suffisant de confirmer les règles fondamentales pour toute sortie de fonds du Trésor, du concours du Ministre des finances et du visa préalable de la Cour des comptes (loi du 15 mai 1846, art. 17). Il avait cependant été question d'autoriser le pouvoir exécutif à ouvrir des crédits lorsque les circonstances ne lui permettaient pas d'en demander préalablement le vote aux Chambres ; ce qui n'eût été admis que pour des cas rares, imprévus, urgents et de la plus haute gravité. Mais le Parlement a conservé la notion de ses prérogatives et il refuse d' « ouvrir la porte aux plus larges abus ». Pour les hypothèses envisagées, « le Gouvernement a toujours pour lui, disait-on dans la note romantique de l'époque, une loi aussi ancienne que

l'établissement des nations, une loi suprême devant laquelle se taisent toutes les autres : *Salus populi, suprema lex*. Tant qu'il agira dans ce cercle, il obtiendra sans peine un bill d'indemnité de la législature » (1). Au fait, l'on en revenait à l'état d'esprit de 1830 et dans lequel le Parlement aurait mis en cause la responsabilité ministérielle pour tous les engagements de dépenses contractés sans crédit préalablement consenti.

Et pourtant, le mode de payement par mandats d'avances du Trésor a été de nouveau employé. Plutôt accidentel jusqu'en 1868, il apparaît d'une façon permanente dans les comptes à partir de 1871 et le Parlement a voté chaque année les bordereaux de crédits supplémentaires autorisant la régularisation budgétaire des avances du Trésor sans exiger que l'on mît fin à ce régime.

Toutefois, après 1918, les engagements de dépenses en marge du budget devinrent si nombreux qu'ils provoquèrent le vote de la loi du 20 juillet 1921 dont il sera question plus loin. Mais l'organisation de la comptabilité des engagements de dépenses qui devait empêcher les dépassements de crédit, a permis au Conseil des Ministres de se substituer au Parlement pour modifier les budgets en cours d'exécution.

§ 17. — *Les lois de crédits supplémentaires, de régularisations et de transferts de crédits.*

Les errements en matière de dépenses faites sans autorisation préalable des Chambres ont tout naturellement provoqué depuis l'origine du régime le vote des crédits supplémentaires qui ont autorisé la régularisation budgétaire de ces dépenses.

Au début l'on distinguait les crédits pour dépenses arriérées et les crédits supplémentaires. Bientôt, ils furent confondus en un ou deux projets présentés chaque année aux Chambres et prévoyant des crédits nouveaux ou des majorations de crédits pour les budgets en cours d'exécution et aussi pour les exercices clos.

Mais ce n'est pas dans la mesure où le Ministre des finances n'a pas abusé des payements hors budget, qu'il a respecté les prérogatives des Chambres d'autoriser préalablement les dépenses. Les Chambres ont régulièrement voté les crédits supplé-

(1) Chambre des représentants, séance du 4 mars 1846.

mentaires tout en sachant qu'ils se rapportaient à des engagements contractés et réalisés hors budget, spécialement en matière de dépenses pour travaux et fournitures. En outre, les lois de crédits supplémentaires, de régularisation, de transferts et de crédits pour les dépenses d'exercices clos suivant les titres dont on les a dotés depuis 1913, ont constamment été l'occasion de relever de la prescription des créances qui n'avaient pas été liquidées ou payées dans les délais normaux.

En 1948, le Ministre du budget fait une distinction peut-être difficile à réaliser entre les ajustements de crédit et les crédits supplémentaires. Il propose en même temps des réductions de crédits que l'exécution du budget fait apparaître possibles par rapport aux besoins auxquels les crédits du budget doivent faire face jusqu'à la clôture de l'exercice. C'est la mise au point du budget au cours de la période pour laquelle il est voté.

§ 18. — *La suppression, en 1921, des crédits complémentaires. Les dépenses imprévues « non libellées au budget ».*

L'arrêté royal du 19 février 1848 relatif à la forme du budget prévoit l'existence de crédits non limitatifs, c'est-à-dire dont les insuffisances éventuelles font l'objet de crédits complémentaires dans la loi de règlement du budget. L'on ne pouvait toutefois y avoir recours que pour certaines dépenses urgentes qui échappent à l'action directe du ministre parce qu'elles dérivent de l'application des tarifs ou des bases de liquidation existants (art. 5). Ce régime a été abandonné en 1921 et les dépenses en question firent désormais l'objet de crédits supplémentaires introduits au cours de l'exécution du budget comme dans tous les autres cas d'allocations budgétaires à majorer. Au dire du Ministre des finances, la réforme répondait au désir de renseigner immédiatement le pays quant à la situation de ses finances et de n'entreprendre sans le concours des Chambres, même en matière de charges ne dépendant en rien de sa volonté ou de son initiative, aucune dépense au delà des prévisions qu'il leur avait fait voter. Or, cette déclaration était faite au moment où, par une interprétation extensive de l'article 5 de la loi du 20 juillet 1921, le Gouvernement entrait dans la voie des crédits ouverts par délibération du Conseil des Ministres en violation flagrante du principe de la spécialité.

Cependant, c'est pour qu'il soit respecté que si les budgets comprennent des crédits affectés aux dépenses imprévues, depuis 1847 l'on y a toujours ajouté qu'il faut qu'elles soient « non libellées au budget », c'est-à-dire non prévues par un autre crédit. En 1834, dans le budget de la justice on les qualifiait de « dépenses ignorées et imprévues ».

§ 19. — *Evaluations des recettes et prévisions des dépenses budgétaires. — Les pensions; les subsides et subventions.*

C'est suivant la tradition française que les lois de budget des voies et moyens et les budgets des départements ministériels et des services spéciaux « évaluent les recettes » et « fixent les dépenses », c'est-à-dire le total des produits envisagés pour faire face aux crédits nécessaires au fonctionnement des services énumérés dans les tableaux de ces budgets pour la période à laquelle ils se rapportent. Depuis toujours, les lois de crédits supplémentaires et ceux de dépenses extraordinaires disent que les crédits « sont alloués », « sont ouverts ». L'exécutif demande l'autorisation de faire les dépenses ; les Chambres y consentent. Avant de solliciter un crédit, le Roi doit avoir nommé un ministre, décidé de l'organisation d'un service ou tout au moins avoir manifesté ses intentions à ce sujet (1).

Les premiers budgets de notre indépendance ne comprenaient que des crédits de personnel et de matériel des administrations, de pensions, de rares subventions et secours.

En vertu de l'article 114 de la Constitution, les divers régimes de pensions ont fait l'objet de lois organiques, mais en copiant l'article 6 du décret du 3-22 août 1790, le Constituant n'a pas spécifié qu'il envisageait uniquement les récompenses que la Nation octroyait. Aux termes du décret, les pensions étaient destinées au soutien des citoyens qui les avaient méritées et les gratifications à payer le prix des pertes souffertes et des sacrifices faits à l'utilité publique. Aussi, la tradition s'est-elle établie que les secours à des personnes étrangères à l'administration, les subsides, les subventions à des tiers sont des dépenses qui, bien que ne constituant pas à proprement parler des « gratifications », sont laissées à l'appréciation de l'exécutif, dans la

(1) Chambre des représentants, 14 décembre 1839, M. Devaux.

mesure où elles sont autorisées par le vote d'un crédit les prévoyant. Mais cette faculté, à la différence de celle dérivant d'une loi organique de pension, n'est accordée que pour l'année du budget. Cette jurisprudence s'est précisée dès 1833, lorsqu'au cours de la session extraordinaire l'on s'est demandé, à la Chambre des représentants, si une loi ne devait pas donner un caractère de légalité aux traitements d'attente servis en vertu de l'article 22 du traité des XXIV articles (voy. p. 133).

§ 20. — *Prérogatives royales d'exécuter le budget et de fixer la rémunération des agents de l'ordre administratif*

La Cour des comptes a toujours fait prévaloir le principe que l'exécution du budget, comme des autres lois, appartient au Roi (Constitution, art. 67). Son intervention est indispensable pour l'organisation des services administratifs spécialement du point de vue des dépenses que leur fonctionnement entraîne dans les limites que fixent les crédits budgétaires.

Par sa nature, le budget reste étranger à l'organisation des services. Cette organisation doit dériver d'un règlement pris par arrêté royal, même si le crédit budgétaire ne concerne qu'une espèce de dépense nettement déterminée. Dans certains cas, c'est la loi qui, aux termes de la Constitution, doit organiser le service.

Ces principes dont s'inspirait déjà le règlement général sur l'Administration des finances du 24 octobre 1824, ont été mitigés dans leur application, conformément d'ailleurs aux errements de l'époque, par l'article 16 de la loi du 15 mai 1846 qui confère au Ministre le pouvoir d'utiliser les crédits de matériel, de travaux et fournitures, c'est-à-dire de faire des dépenses correspondant à des prestations dont il détermine la nature, les prix, les conditions d'exécution.

Cependant, cette jurisprudence était encore discutée en 1856 par la Cour des comptes qui estimait que si une allocation globale était prévue au budget, par exemple pour l'établissement de nouvelles communications à ouvrir dans le pays, sans désignation du chiffre affecté à la dépense de chacune d'elles, l'exécution de chaque travail devait être autorisée au préalable par un arrêté royal.

Lorsqu'il s'indique de rémunérer sur la base du forfait qui ne présuppose pas une appréciation dans chaque cas de la valeur des prestations, comme en matière de traitements, d'indemnités de vacations, de frais de voyage, le Roi seul a qualité pour fixer le forfait. Mais la notion de la rétribution des prestations des agents de l'ordre administratif a évolué. Depuis la loi du 4 août 1930, dont l'article 14 octroie au personnel de l'Etat le bénéfice des allocations familiales, le traitement ne constitue plus un forfait absolu et fixe. Il a généralement varié suivant les mouvements de l'index number. D'autre part, déjà au cours de l'occupation du pays de 1940 à 1944, l'organisation des services sociaux que, suivant l'exposé général du budget pour 1948, le Gouvernement compte unifier pour tous les départements, ajoute au forfait des avantages qui, du placement d'enfants débiles à la campagne, de l'octroi d'indemnités de suralimentation, de l'aide aux futures mères, des prêts et secours en cas de maladie ou de malheurs de famille, se seraient étendus à la distribution de friandises pour les enfants à l'occasion de la Saint-Nicolas, si la Cour des comptes ne s'y était opposée. C'est, comme on l'a dit, le protectorat social généralisé à la faveur du vote des crédits autorisant l'octroi par arrêté royal de subventions aux services sociaux des divers ministères.

Jusqu'en 1924, les barèmes de traitement n'ont pas toujours été les mêmes dans les divers départements ministériels pour les différents échelons de la hiérarchie et pour des grades de même importance.

Si le Roi arrête les barèmes de rémunération des agents de l'ordre administratif et non moins les secours qu'il juge opportun de leur accorder, la Constitution prévoit que des traitements doivent être fixés par la loi et, dans plusieurs cas, le législateur s'est réservé cette prérogative à l'occasion de l'organisation de certains services publics. La tradition l'établit également, par exemple en ce qui concerne les traitements du clergé catholique. L'on a critiqué le Gouvernement d'avoir, par arrêté royal du 20 août 1838, fixé le traitement du cardinal archevêque de Malines. Pour les cultes dissidents, c'est par un arrêté pris en exécution du budget qui ouvre les crédits à cet effet, que le Roi fixe le barème de rémunération des ministres des églises protestantes, anglicanes et israélites.

§ 21. — *Les pensions de retraite et de survie.*

Antérieurement à 1844, les pensions civiles étaient régies par l'arrêté-loi du 14 septembre 1814. L'article 9 de la loi du 4 août 1832 conservait expressément aux magistrats le bénéfice du régime de 1814, sauf en ce qui concernait l'article 17 de la loi de 1814 qui, contrairement à l'article 114 de la Constitution, permettait au Prince Souverain d'accorder des pensions exceptionnelles. L'article 70 de la loi du 27 septembre 1835 organique de l'instruction publique assurait provisoirement l'éméritat aux membres du corps universitaire sur la base d'un arrêté du 25 septembre 1816. Une caisse de pension alimentée au moyen de retenues sur les traitements et de subventions du budget, servait des pensions, en vertu d'un règlement du 29 mai 1822, aux employés de l'Administration des contributions directes et du cadastre, des postes, des droits d'entrée, de sortie et des accises, de l'enregistrement, des domaines et des loteries.

Les Chambres n'ont pas jugé suffisant que l'article 114 de la Constitution exige que les pensions ne soient accordées que par la loi. Elles ont voulu suivre l'exécution des lois organiques de pensions. Ce désir remonte au décret du 3-22 août 1790 aux termes duquel on allouait une somme globale pour le service des pensions, bien qu'elles fussent accordées par le pouvoir législatif. Néanmoins, l'état des pensions devait être publié en entier tous les dix ans ; chaque année, au mois de janvier, devait l'être le relevé des changements et des concessions nouvelles.

Les lois des 17 février 1849 et 14 mars 1880 ordonnaient la publication annuelle de la liste des nouveaux pensionnaires et du nombre et du montant des pensions éteintes. Cette prescription n'avait plus été respectée après la libération en 1918, en raison des circonstances du moment, et l'on a considéré, à la faveur du régime d'économie qui prévalait, que le relevé en question présentait d'autant moins d'intérêt pour les Chambres que la vérification des pensions par la Cour des comptes leur donnait la garantie qu'aucune d'elles ne serait accordée en violation de la loi (loi du 3 août 1824).

Dans le régime de la loi du 20 juillet 1844, la pension est gratuite ; mais l'agent de l'Etat auquel s'applique cette loi,

n'a pas de droit civil à la pension de retraite (1). La loi du 25 juillet 1867 et celle du 30 juillet 1879 ont établi le régime de l'éméritat des magistrats et de celui des professeurs de l'enseignement supérieur.

Avant 1877, les professeurs et instituteurs communaux obtenaient une pension à titre onéreux sur les caisses de prévoyance instituées en vertu de l'article 27 de la loi du 23 septembre 1842. Depuis 1919, l'intervention du budget de l'Etat en ce qui concerne le payement des traitements et des pensions est généralisée en ce qui concerne l'enseignement primaire communal, adopté ou adoptable.

Les pensions des ministres des cultes constituent une charge créée par l'article 117 de la Constitution ; mais comme les arrêtés des 16 avril et 21 août 1816 devaient être considérés comme abrogés en vertu de l'article 114 de la Constitution, le budget ouvrait des crédits permettant d'allouer aux ministres des cultes des secours annuels égaux aux pensions dont ils auraient joui si les arrêtés du Gouvernement précédent avaient conservé leur force.

Des pensions civiques furent accordées à la suite des événements de 1830. Des pensions prévues annuellement au budget de l'intérieur ont été payées à des titulaires de la Légion d'honneur et de la Croix de fer, aux blessés de septembre et des subsides à leurs veuves et orphelins jusqu'au début de ce siècle, tout au moins en ce qui concerne ces derniers.

Succédant au décret du 22 février 1814, la loi du 24 mai 1838 a organisé le régime des pensions de retraite des militaires, auquel sont venues s'ajouter les pensions propres aux deux guerres mondiales.

L'article 1er de la loi du 11 juillet 1832 a créé une pension en faveur des sous-officiers, caporaux et soldats nommés dans l'Ordre de Léopold.

Des caisses de pensions de veuves et orphelins d'agents de certaines administrations existaient sous le régime hollandais. Elles ont été généralisées en vertu de l'article 29 de la loi du 21 juillet 1844, d'après le principe de la constitution à titre

(1) Cass., 8 décembre 1932, *Pas.*, 1933, I, 44 ; cass., 5 juin 1947 avec notes d'observations, *Rec. jurispr. droit administratif et du Conseil d'Etat*, 1948, p. 3 et 66 ; *Pas.*, 1947, I, 246.

onéreux de ces rentes de survie au moyen exclusivement des retenues opérées sur les traitements des agents. Mais comme l'Etat avait dû intervenir dès l'occupation du pays de 1914-1918, attendu que l'avenir des caisses n'était plus assuré en raison de l'insuffisance de leurs recettes par rapport aux charges qui leur incombaient, en 1934 l'Etat a repris l'actif et le passif des caisses et la pension de survie est devenue une dette que l'Etat supporte gratuitement nonobstant la retenue de 6 p. c. correspondant à une réduction des traitements imposée par la loi. Cependant, malgré la suppression à partir de 1949 de la Caisse du contentieux, 25 p. c. du produit net des amendes et des confiscations en matière de douanes et d'accises continuent d'être attribués au Trésor pour le service des pensions de survie, comme ils l'étaient jadis aux Caisses des veuves et orphelins.

La charge annuelle du service des pensions de l'Etat a toujours été établie suivant le régime de la répartition.

§ 22. — *La Liste civile. — Les dotations du Duc de Brabant et du Comte de Flandre. — Dotation annuelle et viagère à la Reine Elisabeth.*

Fixée à 1.300.000 florins des Pays-Bas en 1832, à 3.300.000 fr. pour les règnes de Léopold II et d'Albert I^{er}, avec l'obligation pour le Roi, depuis l'origine, de pourvoir à l'entretien et à l'ameublement des habitations mises à sa disposition, la Liste civile a été portée à 9.500.000 francs par la loi interprétative du 23 juillet 1927 après la dévaluation du franc belge et à 12 millions de francs à l'avènement de Léopold III.

Au cours des discussions de la loi du 20 mars 1934, l'on a envisagé de ne pas majorer la Liste civile, mais de mettre à charge du budget de l'Etat l'entretien de certains biens de la Couronne, ainsi qu'une partie au moins des traitements du personnel de la Maison du Roi. Cette proposition aurait subordonné, comme on l'a dit, à un vote annuel des Chambres, le fonctionnement régulier de la Maison du Roi, alors que la Constitution a prévu la fixation de la Liste civile pour toute la durée du règne (art. 77). C'est à l'occasion des débats qui se sont poursuivis à la Chambre et au Sénat que la notion juridique

de la Liste civile a été définitivement établie ; elle a pour objet d'alimenter un budget particulier dont le Roi dispose comme il l'entend, en dehors de tout contrôle, pour le payement des traitements et des pensions du personnel de sa maison, des frais de représentation, de ceux d'entretien et d'ameublement des palais et domaines mis à sa disposition, des libéralités, etc.

A partir de 1945, un crédit de 10.500.000 francs, porté à 12 millions l'année suivante, est inscrit au Budget des finances au titre d'une intervention de l'Etat dans les dépenses de personnel et de matériel de la Liste civile.

En 1948, suivant les développements du budget, celui des communications est grevé d'une dépense de 4.500.000 francs pour intervention de l'Etat dans les frais du combustible nécessaire à la Liste civile et l'on prévoit au budget du Premier Ministre le payement de trois traitements de fonctionnaires du Cabinet du Régent. A ces charges qui semblent devoir devenir permanentes, s'ajoute dans le budget des dotations pour 1949 une dotation complémentaire de la famille royale fixée à 12 millions de francs.

La loi du 23 mars 1853 a alloué une dotation annuelle de 200.000 francs à l'héritier présomptif du Roi, du jour où il atteignait l'âge de dix-huit ans. Le palais de la rue Ducale à Bruxelles, le palais et le parc de Tervueren devaient être mis à sa disposition, à charge pour le Duc de Brabant de pourvoir à leur entretien. Une somme de 50.000 francs lui était attribuée lorsqu'il prendrait possession de ces palais, les frais de premier ameublement étant supportés par l'Etat, de même que ceux de restauration et de grosses réparations. C'était à l'exception de l'hôtel de la Place Royale, à Bruxelles, occupé depuis 1897 par la Cour des comptes, et la ferme de Ravenstein à Tervueren, l'apanage constitué en 1814 en faveur du Prince d'Orange. A l'occasion du mariage du Duc de Brabant, la dotation a été portée à 500.000 francs, la liquidation de la somme de 50.000 fr. visée ci-dessus n'étant plus prévue (loi du 14 juin 1853). A cette occasion, le rapport au Sénat s'excuse de majorer le chiffre de 400.000 francs proposé par le Gouvernement. « Aller, en fait de dépenses, dit-il, au delà des propositions du Gouvernement n'est pas le rôle qui convienne à une assemblée législative dans un pays constitutionnel. Contrôler sévèrement et restreindre

autant que possible les charges publiques, telles sont la raison d'être et, ajoutait le rapport, la condition de durée de ces assemblées ». L'on peut constater qu'elles résistent très bien malgré la frénésie des dépenses de notre époque et que c'est peut-être celle-ci qui est une des garanties de leur permanence. L'on s'est toutefois demandé si la dotation des princes royaux ne constituait pas une charge de la Liste civile.

A l'occasion de son mariage en 1858 avec Maximilien d'Autriche, une dot de 258.620 francs est accordée à la Princesse Louise, fille de Léopold Ier, conformément au traité de mariage entre le Roi des Belges et l'Empereur d'Autriche. Pour défendre le crédit, le Ministre des affaires étrangères a cité le cas des pays où la Liste civile était exclusivement destinée aux besoins personnels de la royauté. Il a rappelé que la première Reine des Belges avait été dotée par la France.

Lorsqu'en 1865 il s'agit de voter un crédit de 275.000 francs pour payer les frais de funérailles de Léopold Ier, non seulement l'on critique, à la Chambre et au Sénat, l'exagération des comptes de certains fournisseurs, mais il est même question de publier leurs noms. Le débat aboutit au dépôt sur le bureau des Chambres des comptes en question sous réserve de décider ultérieurement s'ils seront imprimés.

A sa majorité en 1856, une dotation de 150.000 francs, portée en 1867 à 200.000, à l'occasion de son mariage, a été accordée au Comte de Flandre. Elle était affectée d'une clause de réversibilité éventuelle en cas de décès, jusqu'à concurrence de 50.000 fr. au profit de sa veuve. C'est à l'occasion d'un amendement présenté tous les ans depuis 1872 et qui tendait à supprimer le crédit budgétaire prévoyant la dépense en question, que le Gouvernement a toujours invoqué qu'elle s'imposait aux Chambres en vertu de la loi qui accordait la dotation et lui donnait le caractère de dépense obligatoire. La constitutionnalité en a été discutée à l'occasion du vote de la loi, mais l'on a invoqué l'exemple des pays étrangers. A la mort d'Albert Ier, une dotation annuelle et viagère de 2 millions de francs a été octroyée à la Reine Elisabeth par la loi du 20 mars 1934. Cette rente est majorée de 2 millions par un crédit budgétaire à partir de 1948 au titre d'intervention de l'Etat dans les dépenses de matériel et de personnel de la Maison de Sa Majesté la Reine.

§ 23. — *La rémunération des ministres : traitement et accessoires.*

De 1831 à 1914, le budget a fixé le traitement des ministres par l'octroi d'un crédit de 21.000 francs porté à 25.000 francs au début pour ceux qui ne disposaient pas d'un hôtel meublé aux frais de l'Etat (décret du 10 vendémiaire an IV). A l'occasion de la discussion du budget de l'intérieur pour 1835, Rogier demandait pourquoi le Ministre ne réclamait pas une indemnité de logement plutôt que d'occuper au département une chambre humide et malsaine dont ne se serait pas contenté un étudiant. Mais de Theux répondait qu'il ne se plaignait pas de cette situation qui devait prendre fin à l'occasion de l'installation de ses services dans d'autres locaux. Bientôt, des habitations ont été aménagées pour tous les titulaires des portefeuilles ministériels et jusqu'en 1919 ils n'ont joui d'aucun accessoire pour faire face à leurs obligations. Mais le droit au logement a pour corollaire celui de disposer d'un mobilier et de jouir du chauffage, de l'éclairage, de l'eau, du téléphone, etc. En 1848, une circulaire ministérielle limite les dépenses que le budget peut supporter du chef de l'usage du linge de maison, des objets de nettoyage et d'entretien de l'hôtel. Elle admet que les ministres peuvent garnir leur hôtel de fleurs et faire payer par l'Etat le salaire d'une femme d'ouvrage. Toutes ces dépenses sont passées au crible d'une critique sévère. C'est ainsi qu'en 1855, à l'occasion d'une demande de crédit supplémentaire, il est proposé de le réduire de 2.000 francs, attendu que l'on juge irrégulière l'acquisition d'un piano pour l'hôtel du Ministre de l'intérieur. La Commission de la Chambre adresse même un blâme à l'ancien ministre Piercot, estimant qu'il aurait dû payer ce meuble de ses deniers. Toutefois, l'amendement fut rejeté. Avant 1940, l'on voyait encore fréquemment des ministres aller à pied ou prendre le tramway pour se rendre à leur cabinet, au Parlement, etc. Bientôt, ils touchent des frais de représentation de 9.000, puis de 18.000 francs qui leur sont également octroyés par un crédit budgétaire. Toutefois, au moment de la seconde occupation du pays, il leur était alloué une indemnité forfaitaire de 40.000 francs pour l'usage d'une automobile et ce par un crédit spécial faisant suite à celui relatif à leur traitement qui était de 100.000 francs depuis 1928.

Au retour en Belgique du Gouvernement de Londres, le traitement des ministres est fixé à 220.000 francs par l'arrêté royal du 31 octobre 1944, sans précédent. A ce chiffre s'ajoute entre autres, pour le Premier Ministre, des frais de représentation. En 1930, un traitement supplémentaire de 25.000 francs est alloué au Premier Ministre qui détient en même temps le portefeuille des finances ; 18.000 francs pour frais de représentation au Ministre des affaires étrangères. A partir de 1948, le traitement et les frais de représentation sont compris dans un crédit total de 425.000 francs. L'indemnité de 50.000 francs qui doit couvrir les charges réelles de leurs fonctions, est portée à 100.000 francs pour le Premier Ministre et le Ministre des affaires étrangères. Ces chiffres ont de nouveau été fixés par un arrêté royal, celui du 24 février 1947 avec effet rétroactif au 1er janvier et en méconnaissance de la tradition que les ministres ne peuvent disposer à leur profit des fonds de l'Etat en dehors de l'autorisation des Chambres. Mais aux dépenses d'équipement et de renouvellement figurent dans les budgets éventuellement un crédit pour l'achat de voitures automobiles pour les services de l'Etat, et parmi les dépenses afférentes aux déplacements, des crédits pour l'utilisation des voitures mises à la disposition du ministre et de son cabinet et de celles affectées aux services du département. Ce ne sont donc plus les Chambres qui fixent les traitements des ministres, ni le Roi ceux des agents de l'ordre administratif. En ce qui concerne ces derniers, les ministres décident dans quelle mesure les autos sont à la disposition des fonctionnaires, même pour les déplacements qui ne sont pas de service à proprement parler. Les ministres s'octroient, sous la forme de dépenses de matériel, tous les avantages que représente l'usage de l'automobile. Il en résulte que les chauffeurs de ces voitures sont des agents de l'Etat, alors que sous le régime antérieur, les ministres étaient tenus de payer les rémunérations non seulement de leur personnel de maison, mais encore de leur cocher. Des crédits autorisent l'achat des uniformes des chauffeurs d'autos administratives (1).

(1) On lisait dans la *Libre Belgique* du 10 juillet 1948, sous le pseudonyme « Un catholique indépendant » (le baron F. VAN DEN BOSCH, membre de l'Académie de langue et de littérature françaises) : « A la *Sancta Simplicitas*, sauvegarde du prestige moral des hommes d'Etat

§ 24. — *Dispositions de la loi du budget dérogeant à des lois organiques, aux lois sur la comptabilité publique ou la Cour des comptes, aux lois fiscales.*

Le Gouvernement a souvent eu recours à l'introduction de dispositions dans la loi du budget et spécialement dans celle des voies et moyens, à l'effet de modifier des lois organiques. Cette pratique était déjà critiquée en 1838, à l'occasion d'une modification apportée par le budget au taux d'un traitement fixé par une loi organique (1). En 1900, il invoquait que pour hâter la réalisation d'une réforme, il était parfois opportun de l'annexer au budget. L'usage de procéder ainsi était devenu fréquent et, tout en rappelant des cas dans lesquels la Chambre des représentants avait décidé de surseoir à la discussion et de disjoindre les dispositions en question, parfois disparates d'ailleurs, pour en faire l'objet d'une loi spéciale, la section centrale estimait qu'il eût été difficile de supprimer des errements qui, malgré leurs défauts, produisaient des effets utiles. Il semblait que cet usage s'était imposé avec plus de force à mesure que les débats parlementaires s'étaient allongés et prenaient davantage chaque jour un caractère politique. Par ailleurs, il s'agissait souvent d'améliorations apportées aux lois fiscales qu'il importait de réaliser le plus promptement possible, afin qu'elles fussent intégrées dans le régime d'impôt dont la perception devait être autorisée par le budget. Mais, en raison même de l'obligation qui s'impose souvent au Parlement de voter rapidement le budget des voies et moyens pour qu'il le soit avant la fin de l'année, le temps faisait défaut pour un examen approfondi des innovations. Au sein des Chambres, comme au dehors, l'on y a vu l'application répétée de la confection vicieuse des lois. C'est ainsi qu'en 1900, le Gouvernement n'était plus autorisé à annexer au budget des voies et moyens une disposition étrangère à la nature de celui-ci par un amendement qui n'avait pas été soumis aux sections du Sénat. Au demeurant, pour que

et ménagère consciencieuse du budget, a succédé la déesse des temps nouveaux, la Divine Essence — il faut écrire cela avec des majuscules — dont le culte fastueux et grisant recrute ses fidèles du haut en bas des services de la Nation ».

(1) Chambre des représentants, séance du 17 décembre 1838.

l'opinion publique fût avertie de l'objet accessoire du budget des voies et moyens, l'on en a parfois complété le titre par la mention des modifications qu'il portait à la législation en vigueur.

Plus nombreux sont également devenus dans la suite les textes introduits dans les lois des budgets de dépenses, et étrangers à l'objet essentiel de ceux-ci de fixer le montant des crédits. Il en fut de même de mentions dans les libellés dérogeant, en ce qui concerne des dépenses, aux lois organiques sur la comptabilité publique ou la Cour des comptes. Mais il est de jurisprudence que les dispositions de l'espèce doivent être reproduites chaque année, tandis que pour celles introduites dans le budget des voies et moyens la question se posait de savoir si, nonobstant leur rapport parfois éloigné avec le budget de durée annale, elles modifiaient définitivement la loi organique.

Depuis 1937, la disjonction du budget des voies et moyens des textes en question a été de règle, bien que les textes des deux lois aient fait l'objet d'une même discussion. Il en fut de même en 1939 en ce qui concerne les dispositions ajoutées aux lois des budgets de dépenses, mais tout en tolérant que des autorisations de déroger à des lois organiques continuent de figurer dans les libellés des crédits.

Antérieurement à 1919, c'est dans l'évaluation au budget des voies et moyens du produit de la contribution personnelle, du droit de patente et de la redevance sur les mines, que l'on fixait les centimes additionnels qui leur étaient appliqués. Il s'agissait d'une modification à la loi organique de l'impôt par une mention dans le tableau du budget. Le Constituant a bien dû admettre qu'il en fût ainsi attendu que, suivant l'article 35 de la loi du 21 avril 1810, la redevance proportionnelle au produit de l'extraction des mines devait être réglée chaque année par le budget. Bien que la loi du 20 février 1833 décide que l'assiette de cette redevance sera fixée pour chaque exercice, d'après les produits de l'année précédente, les lois budgétaires l'établissent régulièrement à 2,5 p. c. du produit net. De 1887 à 1935, il a été dérogé par le libellé du crédit compétent du budget de la Dette publique, à la loi déterminant le taux d'intérêt des consignations et des cautionnements. Actuellement, ce taux doit être fixé annuellement par le budget (arrêté royal du 18 mars 1935, art. 17). Au fait, cette jurisprudence se rattache au droit du Parlement

de supprimer un impôt en s'abstenant d'en évaluer le montant dans le budget des voies et moyens. En 1902, l'opposition proposait l'abolition du droit de licence établi par la loi du 19 août 1889. Le Gouvernement y avait opposé la question préalable, en invoquant que dans l'occurrence la Chambre des représentants n'avait d'autre pouvoir que de voter contre le budget tout entier. L'on a objecté, avec raison d'ailleurs, que la question préalable devait être écartée par celle des prérogatives de la Chambre et le Ministre des finances n'a pas insisté (budget des voies et moyens pour 1903).

§ 25. — *L'attitude de la minorité quant au vote du budget avant et après 1914.*

Jusqu'en 1914, il a été de tradition que sauf dans les cas où la minorité du Parlement voulait manifester son opposition à la politique du Gouvernement sur une question soulevée à l'occasion de la discussion d'un budget, elle s'associait à la majorité pour l'adoption des autres budgets. D'autre part, il n'y a jamais eu de rejet de budget qui marquât l'abandon de la confiance accordée jusqu'alors à un cabinet ministériel ou à un de ses membres. Ce ne furent jamais que des accidents. Le budget de la justice pour 1869 avait été voté à la Chambre des représentants par 82 voix contre 5. Au Sénat, par suite de l'absence de quelques libéraux alors que leur majorité n'était que de 4 voix, le budget en question avait été rejeté par parité des voix au vote sur l'ensemble du projet, bien que le tableau du budget et le texte de la loi eussent été admis sans opposition. L'émotion fut assez vive. La minorité de la Chambre des représentants où le budget était représenté dès le lendemain, objecta que le projet était soumis au vote sans être appuyé du tableau des crédits. Mais comme ce rejet avait eu lieu sans discussion, la majorité fut d'avis qu'elle ne pouvait puiser dans le vote du Sénat un élément de nature à retenir son attention et l'on vota le budget en donnant au Gouvernement et au Ministre de la justice un nouveau témoignage de confiance et de sympathie (1).

(1) Lorsque le Sénat fut saisi pour la seconde fois du projet du budget de la justice adopté par la Chambre des représentants, la discussion s'engagea sur la portée politique du premier vote, sur les droits du Sénat. Le débat occupa deux séances et Frère-Orban se laissa entraîner à dire

Des rejets de budgets récents ont été moins sensationnels parce qu'après la première guerre mondiale, les partis non représentés au sein du Gouvernement ont systématiquement voté contre les budgets. Celui des victimes de la guerre pour 1946 et celui de l'agriculture ont été rejetés par parité de voix au Sénat où le Gouvernement ne disposait que d'une très faible majorité. Chaque fois les projets furent de nouveau soumis aux commissions ou sections compétentes, représentés à la Chambre qui les avait votés en premier lieu et ensuite au Sénat.

§ 26. — *Un crédit budgétaire est une autorisation et non une obligation de dépenser.*

A moins qu'il ne s'agisse d'une dépense que crée une loi, une prévision budgétaire ne constitue qu'une autorisation de dépenser dans la limite du crédit. Il a toujours été admis que les ministres ne sont pas obligés d'utiliser les crédits à concurrence de leur montant. Cette jurisprudence prévalait déjà en 1836. C'est l'utilité des dépenses qui seule doit guider le ministre dans l'emploi des crédits mis à sa disposition (1). Il s'impose éventuellement de sauvegarder l'équilibre du budget ou d'en réduire le déficit dans la limite du possible. En 1932, le Gouvernement, en vue des économies qui s'imposaient, a pris la décision rendue publique de n'engager les crédits votés par le Parlement pour les dépenses de travaux, de fournitures, de subsides, etc., qu'à concurrence de 85 p. c. de leur montant, tandis qu'il demandait

que cette assemblée devait admettre qu'un ministère investi de la confiance de la Chambre des représentants, pouvait gouverner sans avoir la majorité au Sénat. Il lui aurait contesté le droit d'émettre un vote négatif sur le budget, de renverser un ministère !

Déjà la question avait été agitée dans la discussion du budget de l'intérieur de 1841. La théorie des cabinets homogènes préoccupait l'opinion et la politique. On parlait du rejet du budget comme d'une mesure indispensable pour rentrer dans les voies normales de la politique unioniste. Les défenseurs du cabinet assimilaient le Sénat belge à la Cour des pairs de France ou à la Chambre des lords d'Angleterre, pour conclure que le Sénat ne pouvait, sans sortir de son rôle ou de sa mission, avoir recours à la mesure extrême d'un rejet du budget (THONISSEN, *La Belgique sous le règne de Léopold Ier*, t. III, p. 74 et suiv.).

(1) DE BROUCKÈRE et TIELEMANS, *op. cit.*, v° *Budget de l'Etat*, n° 458.

l'intervention de la loi pour réduire entre autres les pensions et les traitements, même ceux dont les barèmes étaient établis par le Roi. Le Parlement eut la velléité d'intervenir à l'effet de déterminer les crédits qui subiraient la réduction et de surveiller l'emploi des 85 p. c. restants. Mais le Gouvernement s'y est opposé. En vertu des pouvoirs spéciaux accordés au Roi en 1933, réduction à concurrence de 20 p. c. des crédits pour subsides, subventions, parts d'intervention de l'Etat autres que celles se rapportant à l'exécution de travaux ou à des fournitures, et de 10 p. c. en ce qui concerne ces dernières dépenses, les frais de séjour et les jetons de présence, etc.

En 1936, pour donner suite aux critiques qui avaient été présentées au cours de la discussion du budget quant à la nécessité du crédit sollicité pour les besoins de l'année en vue de la constitution au profit de la Société nationale de la petite propriété terrienne du capital de 300 millions de francs, destiné à lui permettre de faire des avances de fonds aux sociétés agréées, une délibération du Conseil des Ministres a bloqué, à concurrence de 15 millions, le crédit de 40 millions inscrit dans le budget.

Mais lorsqu'il s'est agi en 1939 d'autoriser le Gouvernement, en vue de maintenir l'équilibre du budget, à opérer des transferts d'excédents de crédits entre les différents budgets ordinaires ou les articles de ceux-ci, la constitutionnalité de la mesure a été examinée du point de vue de la dérogation à la règle de la spécialité qu'elle entraînait. Aussi le projet n'a-t-il pas été repris par le cabinet succédant à celui qui l'avait présenté. La Chambre des représentants s'était montrée une fois de plus jalouse de ses prérogatives en matière budgétaire, mais non toutefois sans admettre que comme il ne s'agissait pas d'autoriser le Gouvernement à disposer d'excédents de crédits, le contrôle des Chambres aurait pu s'exercer du fait que les arrêtés royaux les concernant eussent été délibérés en Conseil des Ministres et publiés immédiatement au *Moniteur*.

CHAPITRE III.

Les lois organiques.

§ 1er. — *L'influence de la réglementation française. — Les précisions et innovations apportées par la loi du 15 mai 1846.*

Les finances publiques sont inscrites dans la Constitution au nombre des organisations dont le législateur devait s'occuper dans le plus court délai (art. 139). Au demeurant, le retard avec lequel fut réglée définitivement l'application des principes constitutionnels dans le domaine de la comptabilité publique, a facilité la tâche du Parlement. A la faveur de la lutte qui, en France, depuis la Restauration, met aux prises en la matière le pouvoir royal et la Chambre des députés au profit de cette dernière, un réel épanouissement des sains principes de technique budgétaire et comptable se manifeste chez nos voisins à cette époque. Il avait abouti dans le règlement de comptabilité de 1838 à une codification que, sauf en ce qui concerne de rares organisations essentiellement nationales comme le visa préalable de la Cour des comptes, les rédacteurs des lois des 15 mai et 29 octobre 1846 ont copiée servilement sans se rendre compte des particularités du régime auquel les textes s'appliqueraient. La réglementation française devait d'autant plus se présenter comme un travail de grande valeur, qu'une commission avait été envoyée d'Angleterre à Paris pour l'étudier dans son application et faire rapport spécialement en ce qui concerne l'organisation des comptes généraux de l'Etat.

Les projets des lois des 15 mai et 29 octobre 1846 avaient été déposés à la Chambre des représentants sous la signature du ministre des finances Mercier, qui avait fait carrière dans ce département ; ils furent défendus par Malou qui lui succéda. Dès 1833, la Cour des comptes s'était préoccupée de la revision de sa loi organique. L'on trouve dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de la Cour des développements qui furent repris par le Gouvernement.

En 1841, la Commission des finances de la Chambre des représentants avait élaboré un règlement de comptabilité qu'elle

comptait soumettre aux délibérations de cette assemblée. Mais l'année suivante, le Ministre des finances annonçait le dépôt imminent des projets de loi.

La loi du 15 mai 1846 contient des précisions et des innovations qui accentuent l'efficacité du contrôle de la comptabilité générale et de l'exécution des budgets. Il convient de citer : la centralisation au Ministère des finances de la comptabilité de toutes les recettes et de toutes les dépenses du Trésor, de façon qu'aucune sortie de fonds ne puisse plus avoir lieu sans que le Ministre des finances en soit tout au moins averti (art. 5 et 17), la réduction à vingt-deux mois, à l'exemple de la France, de la durée de l'exercice budgétaire, et cette nouvelle limitation fait naître le régime du report au budget suivant des parties de crédits engagées du chef de travaux encore en cours d'exécution à la clôture de l'exercice (art. 2 et 30) ; la reddition des comptes annuels des comptables, en même temps que les garanties du Trésor dérivant du cautionnement qu'ils ont à fournir et du privilège frappant leurs biens, ainsi que le mode de régularisation à charge du budget des débets des comptables de recettes du Trésor (art. 8, 9, 11, 12 et 49) ; la responsabilité des comptables du chef du recouvrement des droits acquis à l'Etat (art. 10) ; la responsabilité des ordonnateurs de dépenses, qui ne sera toutefois précisée qu'en 1921 (art. 18) ; celle des fonctionnaires de surveillance des comptables du chef des déficits irrécouvrables que le défaut de vérification et de contrôle des opérations des comptables a favorisés (art. 14) ; l'annalité des contrats de travaux et de fournitures, de façon de nouveau à garantir les prérogatives du Parlement dans la fixation des crédits des dépenses (art. 19) ; le principe de la concurrence et de la publicité pour les marchés au nom de l'Etat (art. 21 et 22) ; le payement sous la forme de dépenses fixes, des traitements, des pensions, des arrérages de rentes, etc. (art. 23) ; la prescription quinquennale des droits acquis aux tiers en matière de dépenses et des titres de payement qui leur sont délivrés (art. 34 et suiv.) ; le régime des saisies-arrêts, oppositions, significations de cessions et délégations en matière de payements (art. 39) ; la production à la Cour des comptes de tous les documents de nature à établir les droits à constater au profit du Trésor (art. 48) ; etc.

Sous le régime hollandais, les comptes de matières étaient

rendus à la Chambre générale des comptes, mais le Congrès National n'avait pas rangé cette comptabilité dans les attributions de la Cour des comptes. Celle-ci, comme la Cour des comptes de France, n'avait cessé de demander d'en être saisie. Pour organiser la comptabilité des matières, la section centrale de la Chambre des représentants s'est inspirée de l'ordonnance française du 26 août 1844 (loi du 15 mai 1846, art. 52).

Quant à la responsabilité des fonctionnaires de surveillance des comptables, en vertu du règlement de comptabilité du 15 novembre 1849 (art. 248), l'arrêté royal qui, suivant l'article 14 de la loi du 15 mai 1846, doit intervenir pour fixer la somme à recouvrer en atténuation du déficit, n'était mis à exécution qu'au moyen d'un acte de chargement enregistré à la Cour des comptes. Mais la constitutionnalité du pouvoir administratif de statuer en la matière a été discutée en 1846, en raison du principe de l'article 92 de la Constitution et de la compétence de la Cour des comptes en matière de déficits des comptables publics.

§ 2. — *Le tableau des propriétés de l'Etat. L'inventaire du mobilier de l'Etat.*

Jusqu'en 1872, rien n'a été fait pour dresser le tableau détaillé des propriétés de l'Etat. Un travail de dix années n'aboutit qu'au recensement des forêts domaniales. L'on envisagea, mais sans succès, en 1907, la répartition par catégories de tous les immeubles de l'Etat. Et si l'inventaire du domaine privé de l'Etat dont la gestion est confiée à l'Administration de l'enregistrement et des domaines, s'acheva en 1926, les circonstances ne permirent pas de poursuivre le travail en ce qui concerne le domaine immobilier beaucoup plus important à la disposition des autres services de l'Etat.

Antérieurement déjà l'on se préoccupait de dresser un inventaire complet, non pas seulement des propriétés de l'Etat, mais de tous ses biens pour opposer la valeur de ceux-ci aux emprunts que l'Etat a contractés. En 1842, la Cour des comptes disait que pour apprécier annuellement l'étendue des dettes confiées à la foi publique et les ressources ordinaires que la nation possède pour y faire face et les éteindre graduellement, l'état des propriétés domaniales tant mobilières qu'immobilières devait être

produit en même temps que la situation des dettes et que cet état devait indiquer le revenu annuel et la valeur capitalisée des dites propriétés (1).

Une sorte de bilan a été présenté chaque année de 1905 à 1908 dans la situation du Trésor public et depuis 1909 jusqu'en 1914 dans l'exposé général de budget, à l'effet d'établir, au point de vue de l'équilibre général du budget, la productivité de l'emprunt auquel on avait dû avoir recours. Si en raison même des éléments qui composent l'ensemble des biens de l'Etat, ceux-ci sont très disparates, ils ont néanmoins une valeur qui sous certaines réserves peut être dégagée.

L'inventaire des biens de l'Etat au 31 décembre 1932 a été publié en 1935 ; une mise au point date du 31 décembre 1935 et le même travail a été repris en 1947.

En ce qui concerne le mobilier de l'Etat, celui qui aux termes de l'article 47 de la loi du 15 mai 1846 est « fourni » par l'Etat doit faire l'objet d'un inventaire dont la Cour des comptes doit conserver un exemplaire tenu à jour. Mais c'est de nouveau l'emprunt fait à la législation française (loi du 26 juillet 1829, art. 8) qui ne permet guère d'établir si toutes les richesses archéologiques, artistiques, scientifiques et littéraires tombent sous l'application de l'article 47. Et nonobstant l'intention que l'on doit attribuer au législateur d'empêcher tout détournement de meubles de l'Etat, de nombreuses lacunes ont toujours existé dans la tenue des inventaires. L'on s'est demandé au lendemain de la guerre de 1914-1918 s'il ne convenait pas de dresser un relevé complet du mobilier de l'Etat. Une commission a été constituée en 1946 en vue d'une revision du contrôle à exercer en la matière.

§ 3. — *Recouvrement des droits constatés au profit du Trésor.*

Indépendamment des renseignements que l'inventaire des biens de l'Etat fournirait à la Cour des comptes du point de vue des droits à constater au profit du Trésor dans les comptes des comptables responsables de leur recouvrement, l'article 48 de la loi du 15 mai 1846 cite les documents que les administrations

(1) *Cahier d'observations*, 1842, p. 60.

doivent transmettre à la Cour en vue de son contrôle en la matière : actes de vente, de location, de concession et tous ceux de nature à établir un droit acquis à l'Etat.

Depuis 1919, spécialement, l'Administration de l'enregistrement et des domaines a invoqué le surcroît de travail pour échapper à cette obligation. Le contrôle en la matière est en fait abandonné aux fonctionnaires de surveillance des comptables de recettes dans les conditions où il s'exerce d'une façon générale en ce qui concerne les quotités d'impôts dus à l'Etat et de tous les droits dus au comptant parce que payables au moment où la créance du Trésor prend naissance en vertu des dispositions légales.

Cet état de choses n'empêche pas la Cour des comptes de veiller à ce que soient constatés dans les écritures des comptables tous les droits acquis à l'Etat dont elle est à même d'établir l'existence et à ce qu'ils ne soient annulés, en dehors de l'intervention de la loi, que si le comptable chargé de leur recouvrement établit qu'il a fait en temps opportun les poursuites nécessaires et que le débiteur est insolvable (loi du 15 mai 1846).

§ 4. — *Ministères des Finances et du Trésor.*

L'on s'est demandé en 1846 si, à l'instar du régime français antérieur à la Restauration, la loi ne créerait pas un Ministère du Trésor à côté de celui des finances. Mais s'il a été objecté que la détermination des attributions des ministres constitue une prérogative royale (Constitution, art. 65), l'article 43, 2°, de la loi du 15 mai 1846 ne charge pas moins le Ministre des finances de veiller à ce que le Trésor soit toujours à même de disposer de fonds suffisants pour le payement ponctuel des dépenses de l'Etat.

Au demeurant, le problème de l'équilibre budgétaire assure au Ministre des finances une autorité à l'égard de ses collègues quant à leurs demandes de crédits. Ce n'est toutefois qu'en 1868 et pendant deux ans et demi, que pour la première fois le chef de cabinet Frère-Orban fut le titulaire du portefeuille des finances. Malou lui succéda en cette double qualité de 1872 à 1877 ; puis en 1884 et après lui, la même année, Beernaert et ce durant neuf ans ; ensuite, en 1896, de Smet de Naeyer qui, sauf du 21 janvier au 5 août 1899 où il est remplacé par Liebaert, assume

en même temps à partir de cette dernière date et durant plus de sept ans, les fonctions de Ministre des travaux publics. A la libération du pays en 1918, le Premier Ministre Delacroix est titulaire du portefeuille des finances jusqu'en septembre 1920, situation qu'occupent successivement M. Theunis lorsqu'il devient le chef du Gouvernement le 16 décembre de la même année, et M. van de Vyvere du 1er mai au 17 juin 1925. Le Premier Ministre Renkin détient aussi le portefeuille des finances du 22 février au 22 octobre 1932.

En 1926, Francqui, ministre sans portefeuille, a été le collaborateur pour la Trésorerie de son collègue des finances, le baron Houtart. M. Ingenbleek dans le second cabinet présidé par M. Theunis, en 1934, a eu plutôt dans ses attributions les questions budgétaires.

En 1946, création d'un département du budget. Ce fut l'occasion de promettre aux Chambres législatives que leurs prérogatives en matière budgétaire seraient mieux respectées qu'elles ne l'avaient été depuis la libération du pays. L'on ne s'en est guère aperçu.

Les projets de budget pour 1948 ne furent publiés que dans les premiers jours de cette année. Pour se justifier, le Gouvernement a invoqué entre autres les travaux d'un comité du budget restreint composé du Premier Ministre, du Ministre des finances et du Ministre du budget, Comité dit de la Hache, et dont étaient résultés des remaniements successifs des propositions budgétaires. A cette circonstance s'ajoutait celle de la réforme dans la présentation et la structure des budgets pour 1948. Au demeurant, l'existence du nouveau département a toujours présupposé que la préparation du budget, la coordination des propositions de crédit, la surveillance de l'exécution des lois budgétaires requéraient le concours du Ministre des finances et celui du budget.

§ 5. — *Le Conseil supérieur des finances.*

A différentes reprises, le Ministre des finances a eu recours à des commissions pour l'étude des questions de sa compétence. L'arrêté royal du 3 décembre 1918 a permis l'institution auprès des différents départements ministériels de conseils consultatifs. Ils furent supprimés en 1921 parce que l'opinion publique

estimait que les services qu'ils rendaient n'étaient pas en rapport avec la rémunération allouée à ceux qui en faisaient partie. En 1936, M. Max-Léo Gérard a créé le Conseil supérieur des finances, de caractère technique et consultatif, dans le but de coordonner, suivant une méthode mieux adaptée au but assigné à leur institution, les différentes commissions qui existaient au Ministère des finances ; mais déjà antérieurement à 1940, le Gouvernement n'avait plus guère fait appel aux lumières de cet organisme si ce n'est en matière fiscale.

§ 6. — *La publication, jusqu'en 1919, des comptes des ministres.*

La loi du 15 mai 1846 (art. 44 et 45) prévoit la publication des comptes des ministres, c'est-à-dire de leurs opérations pendant l'année précédente, à l'effet d'éclairer la discussion de la loi de règlement du budget. En fait, ces comptes se sont toujours rapportés au budget de l'exercice clos, mais ils n'ont jamais fourni d'indication quant aux recettes, ni davantage quant aux opérations pour ordre, attendu que ces dernières ne prennent pas place dans la loi de règlement. Ces comptes n'ont plus été dressés depuis 1919. Ils ne présentaient plus guère d'intérêt à cette époque pour l'examen du budget futur en raison de la reddition tardive des comptes généraux.

§ 7. — *Les prestations de service à service. La vente des biens mobiliers et immobiliers de l'Etat.*

La discussion de la loi du 15 mai 1846 s'est arrêtée spécialement à la notion du comptable public et à la compétence de la Cour des comptes en matière de comptables de fait. Par ailleurs, la loi sur la comptabilité de l'Etat précise certaines attributions de ce collège, entre autres le visa préalable des dépenses.

Quinze années d'expérience avaient établi que les dispositions des articles 115 et 116 de la Constitution ne garantissaient pas complètement les prérogatives des Chambres en ce qui concerne le vote des budgets et des lois de règlement.

Il importait de préciser l'application des principes de la spécialité et de l'universalité en matière budgétaire en ce qui concerne les ressources particulières au moyen desquelles les

ministres pourraient majorer les crédits que le budget leur ouvre et la destination à donner aux fonds qui proviendraient d'une source étrangère aux crédits budgétaires.

Le législateur s'est montré moins rigoureux que l'auteur de l'ordonnance française du 31 mai 1838 dont les articles 14 et 16 sont les textes reproduits dans l'article 16 de la loi du 15 mai 1846. Dans le premier alinéa, l'on n'a pas maintenu la mention relative à la responsabilité du Ministre, pour les cas dans lesquels il ne respecte pas les limites des crédits budgétaires, ni la modalité de la reconstitution du crédit, lorsque des sommes ont été payées indûment ou par erreur et qu'elles sont restituées au cours de l'exercice budgétaire. Dans notre système de comptabilité, ces sommes doivent être portées en recette aux voies et moyens.

La même affectation doit être donnée au produit des ventes des biens mobiliers ou immobiliers de l'Etat qui ne sont pas susceptibles de remploi. Ce qui n'empêche que depuis la création du budget extraordinaire, une prévision y figure du chef du produit de l'aliénation extraordinaire d'immeubles (1). Mais il s'imposait, d'autre part, que suivant la volonté du législateur, le règlement de comptabilité envisageât le cas des services rendus par un service à un autre service, par exemple du chef de fournitures ou de la cession d'objets acquis au moyen des crédits budgétaires affectés aux dépenses du service cédant (arrêté royal du 10 décembre 1868, art. 226 et suiv.).

Au moment où il votait l'article 16 de la loi du 15 mai 1846, le législateur se réservait d'autoriser toutes les aliénations d'immeubles de l'Etat en vertu du principe que toute concession, toute distraction du domaine public est essentiellement nulle ou révocable si elle est faite sans le concours de la Nation (décret des 22 novembre-1er décembre 1790). Ce n'est que depuis 1886 que le Gouvernement a qualité pour procéder, aux conditions qui ont été fixées par la loi du 16 mars 1886, modifiée par celle du 31 mai 1923, à des aliénations d'immeubles domaniaux de valeurs peu importantes et qu'un projet de loi déposé en 1948 tend à mettre en concordance avec les circonstances économiques actuelles. La crise financière et monétaire a provoqué le

(1) Voir p. 201.

vote de la loi du 16 juillet 1926 qui a accordé des pouvoirs plus étendus dans le but spécialement de procurer au budget des ressources nouvelles du chef de la vente des immeubles de l'Etat qu'il n'était pas indispensable de conserver dans un intérêt public ; mais cette politique fut abandonnée dès 1927 (arrêté royal du 14 janvier 1927). Un rapport sur les ventes et échanges effectués en vertu des autorisations qui précèdent, doit être communiqué chaque année aux Chambres lors du dépôt du projet de budget des voies et moyens. Mais cette pratique avait pour corollaire la présentation aux Chambres, annuellement ou à peu près, d'une « loi domaniale » par laquelle le Ministre des finances demandait l'approbation des cessions d'immeubles excédant ses pouvoirs. Les trois dernières ont été votées en 1927, 1929 et 1932. Ce n'est ensuite qu'en 1948 que le Ministre des finances a demandé au Parlement, en sollicitant un prompt examen de son projet, — ce qui se concevait, mais ne s'est pas réalisé —, la ratification d'aliénations dont les plus anciennes dataient de 1933. Les produits qui en sont résultés, ont été rattachés au budget en violation des prérogatives des Chambres.

§ 8. — *Prise en recettes aux Voies et Moyens de la valeur des prestations dont bénéficie un service public.*

La loi du 14 juin 1869 a autorisé le Gouvernement à disposer, à titre de dons, des tentures et objets mobiliers acquis par l'Etat à l'occasion des obsèques du Duc de Brabant. La Cour des comptes a exigé que la gestion par un organisme de droit privé, l'Association maritime belge, association sans but lucratif, d'un bien de l'Etat : le navire-école *Mercator*, soit concédée par la loi (1). L'intégrité du patrimoine de l'Etat s'étend aux créances du Trésor qui doivent faire l'objet d'un droit constaté dans les écritures du comptable chargé d'en recouvrer le montant sous sa responsabilité (loi du 15 mai 1846, art. 10). L'article 43 de la même loi ordonne d'ailleurs que le compte du budget expose les droits constatés à charge des redevables de l'Etat, les recouvrements effectués sur ces droits et les recouvrements restant à faire. Diverses lois sont intervenues pour autoriser

(1) *95e cahier d'observations*, p. 35.

le Gouvernement à renoncer au recouvrement de créances de l'Etat (1).

D'autre part, si le service bénéficiaire de prestations ou de cessions d'un autre service doit en verser la valeur aux voies et moyens, c'est en vue du respect des prérogatives des Chambres de fixer le montant des dépenses de chaque service. Ce principe a toujours été compris en ce sens que le service ne paye pas de loyer pour l'occupation du domaine de l'Etat et que si l'immeuble qui est mis à sa disposition est pris en location, c'est le crédit destiné à l'entretien des bâtiments publics qui, en vertu d'une mention dans le libellé du crédit, supporte la charge du loyer. Mais lorsqu'en 1948 le Ministre du budget a voulu que les besoins des administrations en matière de combustible pour le chauffage, que leurs fournitures de bureau et le transport de leur correspondance ne donnent plus lieu à une imputation sur les crédits de leurs dépenses propres, des protestations ont surgi au sein des Chambres.

§ 9. — *Timbres-poste frappés d'une surtaxe.*

La tradition s'est instaurée en 1910 de procéder à des émissions de timbres-poste frappés d'une surtaxe dont le produit a été attribué à des œuvres d'ordre social ou même à la réalisation de travaux d'ordre privé, mais d'intérêt national, et qui sinon auraient réclamé un concours financier de l'Etat, plus important que celui consenti dans certains cas par le budget. En 1948, les commissions de la Chambre et du Sénat ont critiqué comme violation du principe de l'universalité, la création de ressources occultes pour couvrir en partie des dépenses de services publics proprement dits.

§ 10. — *Le règlement général sur la comptabilité publique.*

En 1836, l'intention du Ministre des finances de réglementer par arrêté royal la comptabilité publique avait soulevé des protestations ; il n'apparaissait pas que l'on pût reconnaître au Roi cette prérogative que Guillaume Ier avait puisée, en ce

(1) Les Novelles, *Lois politiques et administratives*, t. III, *Droit budgétaire*, nº 2975. On y trouve l'énumération de ces diverses lois.

qui concerne l'arrêté royal organique de l'Administration générale des finances du 24 octobre 1824, dans la loi fondamentale dont l'article 61 lui attribuait la direction suprême des finances.

Les dispositions de la loi du 15 mai 1846 ont été rendues applicables par arrêté royal au fur et à mesure qu'il était pourvu à leur exécution et la réglementation de celle-ci a été confiée au Roi (art. 59 et 60). C'est ainsi qu'un règlement général sur la comptabilité publique porte la date du 15 novembre 1849 et qu'il a été remplacé par celui du 10 décembre 1868 en vue d'une coordination des modifications qui avaient été dictées par les nécessités des services ainsi que par des simplifications dans les formalités administratives et dans les justifications des dépenses. Mais l'on ne peut pas lui reconnaître que du point de vue technique, sa structure et sa méthode soient supérieures à celles de l'arrêté royal de 1849 et surtout du règlement de 1824.

Les principales dispositions qui ont complété la réglementation de 1868, sont l'arrêté royal du 27 juin 1921 réglant l'intervention du service des chèques et virements postaux dans le payement des dépenses de l'Etat en vertu de la loi du 17 mai 1920 et l'arrêté royal du 2 septembre 1922 concernant la comptabilité des dépenses engagées, organisée par la loi du 20 juillet 1921.

§ 11. — *La loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes. — Le contrôle de la légalité des dépenses; le visa des pensions. — Les délibérations du Conseil des Ministres et le visa avec réserve.*

Le décret du 30 décembre 1830 qui avait institué la Cour des comptes, devait être soumis à la revision pendant l'année 1832. Il ne le fut qu'en 1846 et sans que le législateur apportât de changements notables ni à la compétence de l'institution, ni à son fonctionnement. En somme, il suffisait de consacrer, sous réserve de quelques modalités d'application, les principes établis par le Congrès National. Par ailleurs, les cahiers d'observations de la Cour avaient à plusieurs reprises signalé les précisions indispensables à l'exécution normale de ses attributions constitutionnelles.

En 1846, surgit de nouveau l'idée qui avait été exprimée au Congrès National d'adjoindre à la Cour des comptes un pro-

cureur général à l'instar de la France. Mais pouvait-on concevoir, a-t-on dit, que la Cour dût éventuellement être appelée au respect de la loi ? D'autre part, le titulaire de la fonction devait être nommé par le Roi dont il aurait été l'organe, alors que les membres de la Cour dont il eût fait partie, sont choisis par la Chambre des représentants. Malou combattit la proposition au sujet de laquelle, d'ailleurs, la Cour s'était déjà prononcée en 1832 dans des termes que l'on peut attribuer à la plume de son président : « Bien que revêtu d'une fonction éminente, le procureur général n'en ferait rejaillir aucun relief sur la dignité du corps qui a plus à perdre qu'à gagner dans l'opinion, lorsqu'il lui est adjoint une sinécure même revêtue d'un beau titre ! » A défaut d'un représentant du Gouvernement auprès de la Cour, celle-ci correspond directement avec les ministres et éventuellement avec les comptables, mais pour la reddition de leurs comptes seulement.

Le législateur ne percevait pas la différence entre la Cour des comptes de France et la nôtre du point de vue de l'exercice de sa juridiction. Chez nous pas de division de la Cour en chambres, sauf à partir de 1921, et le rôle important du Procureur général de la Cour des comptes de France est de veiller à l'unité de la jurisprudence. Cette unité est garantie en Belgique par la compétence de l'assemblée générale de la Cour.

Dans la discussion générale de la loi sur la comptabilité publique, un membre de la Chambre proposait que la Cour des comptes fût chargée de régler les difficultés surgissant entre les départements ministériels et des particuliers en matière de marchés pour travaux ou fournitures. Les conventions entre l'Etat et les Villes d'Anvers et de Gand, relativement à leurs installations maritimes, ont prévu qu'à défaut d'accord entre parties quant au montant des dépenses de premier établissement, la Cour statuerait comme arbitre souverain et sans recours (loi du 17 avril 1874 ; loi du 10 janvier 1881).

Par ailleurs, le projet du Gouvernement portait atteinte aux prérogatives de la Cour en matière de contrôle des dépenses, et la discussion tant à la Chambre qu'au Sénat a été en quelque sorte absorbée par la question de savoir si la Cour des comptes a d'autres prérogatives que celle d'examiner si celui qui se présente comme créancier de l'Etat l'est réellement et si, en impu-

tant la dépense sur le crédit auquel il la rattache, le ministre reste dans les termes du budget. Le Gouvernement admettait que la Cour fût juge de l'interprétation des lois de budget ; elle ne pouvait l'être des autres lois dans leurs rapports avec les actes posés par le Gouvernement en matière de finances. Le régime des délibérations du Conseil des Ministres obligeant la Cour à viser avec réserve, a amené le rejet à la Chambre des représentants, à la majorité d'une voix, de la proposition du Gouvernement (loi du 29 octobre 1846, art. 14).

En France, la loi du 19 juillet 1845 venait de décider que dans les questions résolues par le Conseil d'Etat, le Roi ne pouvait s'écarter du texte proposé que par une ordonnance motivée rendue en Conseil des Ministres, insérée au *Moniteur* et au *Bulletin des lois*.

Dans le même ordre d'idées, l'opportunité d'attribuer à la Cour le droit de refuser le visa d'une pension, a surtout été discutée parce que ce visa lui conférait en fait un contentieux administratif dévolu, en France, au Conseil d'Etat. Le Gouvernement prétendait se réserver le privilège de faire admettre par la Cour des comptes toutes les pensions qui avaient fait l'objet d'un arrêté royal. Il voulait que la Cour n'eût qu'à constater la comptabilisation des dépenses en résultant. On se demandait si l'acte du pouvoir exécutif qui met à la pension pouvait, sinon être annulé, tout au moins être rendu inopérant par la Cour des comptes.

En 1934, à la faveur de pouvoirs spéciaux et à l'occasion de la suppression des brevets de pension qui devait permettre le payement des dépenses en question à l'intermédiaire de l'Office des chèques postaux, le Gouvernement a fait mention, dans l'article 17 de la loi du 29 octobre 1846, du droit de la Cour des comptes de statuer sur la légalité et le taux des pensions, prérogative qui, par ailleurs, ne lui a plus été contestée après 1846.

Depuis 1921, il est de jurisprudence en Cour des comptes que, la pension étant liquidée ou en voie de liquidation, le bénéficiaire peut faire état devant elle des raisons pour lesquelles il demande que sa pension soit établie sur d'autres bases que celles dont la Cour a connaissance par le dossier de l'administration. En déclarant recevable une réclamation du pensionné

même si elle est de la compétence des tribunaux judiciaires, la Cour s'inspire de l'esprit de son institution qui lui confère le droit de statuer sur toutes les questions de nature à fixer le montant d'une dette de l'Etat.

La première délibération du Conseil des Ministres obligeant la Cour des comptes à donner son visa avec réserve date de 1880. Antérieurement, le Gouvernement faisait régler par la loi, par une mention dans le budget, voire par un avis d'une section ou d'une commission du Parlement, les différends qui depuis lors font l'objet de délibérations, mais si celles-ci ont encore donné lieu au vote de lois interprétatives ou réglant des cas spéciaux, à la demande même bien souvent de la Cour, comme en matière de pensions, jamais le refus de visa n'a été jugé exorbitant. Les délibérations n'ont pas été davantage l'occasion de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement, parce qu'il n'y a jamais eu recours que dans des cas où il fallait régler en équité des questions dans la solution desquelles la Cour devait s'en tenir à la rigueur des textes légaux ou des conventions régissant les dépenses.

Aux délibérations les plus nombreuses concernant des pensions et qui se sont répétées souvent d'année en année en raison de l'application des mêmes dispositions légales, sont venues s'ajouter depuis 1930 d'autres assez fréquentes également et relatives à des remises d'amendes en matière d'entreprises de travaux. Il en fut ainsi lorsque la Cour des comptes a contesté le pouvoir discrétionnaire du ministre quant à l'opportunité de la non-application de ces pénalités, parce que le cahier des charges ne l'autorise qu'en raison des circonstances exceptionnelles, c'est-à-dire dans les cas de force majeure ou d'événements fortuits.

Néanmoins, le Parlement n'a guère tenu compte des intentions du législateur de 1921 que ces délibérations fassent l'objet d'un examen à l'effet de régler les litiges qu'elles concernent. L'on ne s'en est guère occupé qu'au lendemain de l'instauration du régime des communications immédiates par la Cour des comptes et de 1937 à 1940 spécialement au Sénat.

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN BUITENLANDSE HANDEL
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR
Directie Bibliotheken
Direction Bibliothèques

§ 12. — *L'ouverture de crédit et la justification des dépenses fixes. Les non-valeurs et remboursements.*

L'exception au visa préalable des dépenses auxquelles elle s'applique, que constitue l'ouverture de crédit, lorsque la Cour des comptes estime que l'on peut recourir à ce mode de payement, a été consacrée par la loi du 29 octobre 1846. Lors de la discussion de celle du 15 mai 1846 s'était posée la question de savoir si les dépenses fixes, c'est-à-dire les traitements, les pensions, etc., devaient faire l'objet d'ouvertures de crédit visées par la Cour. Le Gouvernement fit adopter son projet suivant lequel les départements ministériels doivent faire connaître de mois en mois à la Cour des comptes, le montant des liquidations effectuées sous la condition de la justification des payements des dépenses fixes avant la clôture de l'exercice budgétaire (loi du 15 mai 1846, art. 23). Enfin, la loi du 29 octobre organise le régime des avances de fonds qui constituent comptables justiciables de la Cour les agents chargés de payer les menues dépenses des administrations (art. 15). Mais aucun texte de ces lois ne fait allusion aux errements dérivant de l'application du règlement général de comptabilité de 1824 et en vertu desquels les comptables des administrations de recettes continuent aujourd'hui encore, de payer les frais de régie, qui comprennent des traitements, des menues dépenses et, mieux encore, des restitutions de droits en matière d'impôts perçus par les administrations des contributions directes et de l'enregistrement. C'est en vertu des mêmes errements que les remboursements incombant à la Caisse des dépôts et consignations ont toujours été soustraits au visa préalable de la Cour des comptes.

Les restitutions à charge du budget des non-valeurs et remboursements de droits indûment perçus au profit du budget des voies et moyens, portent parfois sur des sommes élevées. Si ces restitutions manquent de base légale, elles peuvent, nonobstant la responsabilité de l'ordonnateur, mettre en péril le recouvrement au profit du Trésor des sommes que les tiers ont touchées à tort. La Cour des comptes a demandé qu'elles soient désormais soumises à son visa préalable. Mais le Gouvernement a déposé, en 1948, un projet de loi aux termes duquel les dépenses en question peuvent être payées par avances sur

la caisse des comptables. A cet effet, il se prévaut des dispositions des lois de budget en ce qui concerne le payement des loyers, de secours, d'indemnités en matière de victimes d'accidents, et qui ont reçu une application étendue aux Ministères des finances et des communications par la loi du 14 décembre 1946.

§ 13. — *L'apposition du visa de la Cour des comptes sur les obligations d'emprunts de l'Etat.*

L'article 16 de la loi du 29 octobre 1846 dispose que les obligations d'emprunt de l'Etat n'auront de force qu'autant qu'elles soient revêtues du visa de la Cour des comptes. Il s'agit tout aussi bien des titres de la dette à court terme que de ceux de la dette consolidée. Précédemment, les lois d'emprunt avaient toujours prévu que ce visa serait requis. Depuis 1921, il a cessé d'être manuscrit pour être appliqué mécaniquement sur les titres munis de coupons. En 1832, le Président de la Cour des comptes s'est rendu à Paris, et en 1834 à Londres, pour viser les obligations d'emprunts émis par le Gouvernement belge sur ces places.

Mais le législateur a voulu, semble-t-il, ignorer ce qui concerne les pouvoirs de l'exécutif quant au payement des dépenses au moyen de l'emprunt et du mode d'intervention préalable des Chambres en la matière. Il se borne à considérer qu'il s'agit d'allocations spéciales affectées à des services étrangers aux dépenses générales de l'Etat (loi du 15 mai 1846, art. 31). Néanmoins, le compte spécial de la dette inscrite doit être présenté en capital et intérêts à l'appui du compte général des finances et les opérations de la dette flottante constituent un des éléments essentiels du compte de la Trésorerie (art. 43, 2° et alinéa final). C'est ce que disait d'ailleurs l'article 135 de l'ordonnance du Roi du 31 mai 1838 portant règlement général sur la comptabilité publique de France, disposition se référant à l'article 2 de l'ordonnance du 10 décembre 1823.

§ 14. — *Sanction tardive par le Roi de la loi du 29 octobre 1846.*

La discussion au Sénat du projet de loi sur la comptabilité de l'Etat s'étant achevée le 13 mai 1846, la sanction royale lui est donnée le 15. Elle se fit attendre du 10 juillet au 29 octobre en ce qui concerne l'organisation de la Cour des comptes. Ce

retard a été attribué à l'intention de faire revenir le Parlement sur le vote de l'amendement relatif au visa préalable de la Cour des comptes que le Gouvernement considérait « exorbitant et dangereux ». Malou a cependant reconnu, plus tard, que le régime des délibérations du Conseil des Ministres résout la difficulté la plus grave qui consistait à concilier l'indépendance du contrôle préventif de la Cour des comptes avec celle de l'action du Gouvernement (1).

§ 15. — *Caisse d'amortissement et Caisse des dépôts et consignations.*

Les modalités de l'amortissement de la dette publique ne furent établies de manière uniforme qu'en 1844 et le service avait fonctionné en quelque sorte sans contrôle de l'opinion publique.

La plupart des fonds de consignations et de cautionnements étaient convertis en bons du Trésor ou en obligations de la dette inscrite. Certaines de ces dernières furent même remises en circulation en payement d'indemnités pour pertes occasionnées par la Révolution de 1830. La Trésorerie se bornait à porter en recette dans le compte général le produit des intérêts, sans justifier ni des placements des fonds, ni de leur nature, ni de leur date, et sans faire connaître le taux auquel ils s'étaient opérés.

Le projet initial était de doter de l'autonomie, de nouveau à l'instar de la France, la Caisse d'amortissement et celle des dépôts et consignations. En fait, la loi du 15 novembre 1847 a créé une administration des caisses en question, soumise au contrôle d'une commission de surveillance composée de cinq membres dont un sénateur et un membre de la Chambre des représentants, choisis par la Chambre à laquelle ils appartiennent, et de trois membres nommés par le Roi. Comme parmi ceux-ci figurait toujours jadis le Président et, depuis 1921, le Premier Président de la Cour des comptes, et que la tradition s'était établie que ses collègues de la Commission le nommaient régulièrement président de ce collège, ce magistrat l'est devenu de droit (arrêté royal, nº 150, du 18 mars 1935). Le Ministre des

(1) *Notice historique sur les Finances publiques*, Bruxelles, 1867, p. 37.

finances reste toutefois la seule autorité constitutionnellement responsable devant les Chambres du fonctionnement de la Caisse. Ses opérations n'ont jamais cessé d'être effectuées à l'intervention du Trésor public. C'est d'ailleurs en vertu d'un ordre de la commission permanente du Syndicat d'amortissement du 19 mars 1824 que les conservateurs des hypothèques sont encore aujourd'hui chargés de la recette et du remboursement des consignations judiciaires, tandis que la réception et la restitution des valeurs constitutives des dépôts sont confiées au caissier de l'Etat. Mais la coordination en 1935, par arrêté royal nº 150 du 18 mars, des dispositions relatives aux dépôts et consignations a été l'occasion d'établir la discrimination immédiate dans la comptabilité du Trésor, des fonds de l'Etat et de ceux de la Caisse en question. Néanmoins, depuis 1863, celle-ci ne constitue plus qu'un service de la Trésorerie. Sous le régime de 1847, la Commission de la Caisse d'amortissement devait « coopérer » avec le Ministre des finances au sujet de l'emploi des dotations en ce qui concerne les rachats en bourse ; mais, cette prescription ne tarda pas à tomber en désuétude. En 1926, les opérations relatives à l'amortissement ont été confiées à la personne publique parastatale créée par la loi du 7 juin de cette année (voy. p. 245). Dès lors, la commission de surveillance n'a plus dans ses attributions que les opérations de la Caisse des dépôts et consignations. Les placements pour le compte de cette caisse ont toujours eu lieu en fonds publics et ils ont été organisés à un moment où l'on ignorait encore quel serait le mode d'emploi des disponibilités du Trésor, y compris les autres fonds de tiers. Depuis 1867, ils s'effectuent sous la seule responsabilité du Ministre des finances et en dehors de toute intervention de la commission de surveillance. Chaque année, le Ministre fait rapport aux Chambres sur l'administration de la caisse après avoir entendu la commission de surveillance.

La Caisse des dépôts et consignations a été chargée de la gestion de fonds spéciaux rattachés au budget pour ordre : 1º les caisses de milice (loi du 5 avril 1875) dont le disponible a été attribué au Trésor en 1924 ; 2º le fonds spécial de prévision monétaire ; 3º le fonds spécial des dotations pour la constitution de rentes de vieillesse (loi du 10 mai 1900, art. 11) et dont les opérations ont également été clôturées en 1924 (loi du 20 août

1920, art. 13) ; 4° le fonds de garantie en matière de dommages résultant des accidents du travail (loi du 24 décembre 1903, art. 20) ; 5° le fonds d'amortissement des avances faites à l'Etat par la Banque Nationale en vue du retrait des marks en 1919 (arrêté royal du 25 octobre 1926, art. 31) ; 6° le service spécial de prothèse (arrêtés royaux des 22 février 1936 et 22 décembre 1936, art. 20 et 21). Enfin, les valeurs provenant des placements définitifs de la Caisse générale d'épargne et de retraite sont confiées à la garde de l'administration de la Caisse des dépôts et consignations (loi du 16 mars 1865, art. 30).

§ 16. — *La Société Générale pour favoriser l'industrie nationale, caissier de l'Etat en 1830.*

Au lendemain des journées de septembre 1830, les délégués du Gouvernement Provisoire discutèrent avec la Société Générale pour favoriser l'industrie nationale la question très délicate de la disposition des fonds qu'elle détenait à titre de caissier de l'Etat et dont le solde s'élevait à plus de 6 millions de florins. Le Gouvernement Provisoire désirait en disposer ; mais en raison de la situation encore mal définie des affaires, la société ne voulait pas y consentir. Elle avait toutefois donné l'ordre à tous ses agents, notamment à l'agence de la Banque d'Anvers, de refuser toute disposition de fonds requise par l'ancien Gouvernement. Une liquidation s'imposait, mais elle ne paraissait possible qu'à la faveur du traité de paix entre la Belgique et la Hollande. En attendant, les fonds disponibles du service de caissier de l'Etat, sauf les payements déjà avisés, restèrent bloqués en un compte spécial, et un nouveau compte fut ouvert au Gouvernement Provisoire. La Société Générale était confirmée dans son mandat de caissier. En 1833, le solde en question fut remis au Trésor pour l'achat de fonds belges, à concurrence de près de 13 millions de francs, mais qui restèrent toutefois en mains du caissier à titre de garantie. Les intérêts de ces titres ont figuré dans le budget des voies et moyens de 1835 à 1850, avec la mention : « sans préjudice aux droits de l'Etat dont il est fait réserve expresse ».

Entretemps, la Cour des comptes n'avait cessé de réclamer le compte de la Société Générale en qualité de caissier, à l'effet

d'établir définitivement le solde dont elle était redevable envers l'Etat et qui fut fixé en principal par son arrêt du 26 janvier 1847. Après les événements de 1848, à l'occasion de la convention conclue avec la banque relativement au cours forcé de ses billets, les 13.458 obligations de l'emprunt 4 p. c. furent remises au Trésor. D'autre part, la question des intérêts au payement desquels un arrêt du 4 mai 1850 de la Cour des comptes avait condamné la Société Générale, fit l'objet d'un pourvoi devant la Cour de cassation, qui fut rejeté par arrêt du 2 janvier 1852 (1).

La vocation industrielle de la Société Générale s'était surtout manifestée depuis 1835 et c'était là une des raisons pour lesquelles l'Etat désirait s'assurer des garanties sérieuses quant à ses fonds déposés chez son caissier qui se défendait, aux termes du régime de la convention de 1823, d'être obligé d'ouvrir à l'Etat un compte courant productif d'intérêt et se réclamait du droit de disposer à son usage des fonds disponibles du Trésor. Par ailleurs, l'Etat rémunérait son caissier qui était tenu d'avoir des agences dans la plupart des villes de province. Toutefois, les encaisses détenues pour le compte de l'Etat ne furent jamais considérables au point d'entrer dans le mouvement des affaires de la société et les transferts de fonds étaient à cette époque fort onéreux et difficiles.

La surveillance du Ministre des finances sur la marche de la Société Générale n'était pas organisée ; le contrôle des recettes effectuées par elle pour le compte de l'Etat ne l'était pas davantage, et la Cour des comptes se refusait à arrêter les comptes de la banque en qualité de caissier de l'Etat. Celle-ci voulait bien lui soumettre un compte de caisse, mais prétendait que la Cour n'avait pas le droit de savoir si les fonds du Trésor en sortaient conformément aux prescriptions légales sur la matière. Or, précisément, l'organisation de la comptabilité publique venait de créer pour le Ministre des finances l'obligation de veiller à ce que, préalablement, il y eût pour toute dépense un crédit régulièrement ouvert dans le budget. En confiant à la Banque Nationale le service de caissier de l'Etat, la loi du 10 mai 1850 l'a soumise aux obligations des comptables publics, en la rendant ainsi justiciable de la Cour des comptes. Elle ne l'a toutefois

(1) *Pas.*, 1852, I, 265.

pas astreinte au dépôt d'un cautionnement en garantie de sa gestion ; mais l'organisation de la banque et la surveillance du commissaire du Gouvernement y suppléent.

§ 17. — *La Banque Nationale et les agents du Trésor.*

Le régime du caissier de l'Etat compléta l'œuvre de Frère-Orban en ce qui concerne la Banque Nationale. Il importait de simplifier les formalités auxquelles étaient soumis les créanciers de l'Etat à l'effet d'obtenir le payement de ce qui leur était dû. Elles les astreignaient à des déplacements très onéreux parfois pour toucher des sommes minimes.

La transmission à l'administration de la Trésorerie du récépissé de versement fait chez le caissier de l'Etat était laissée au bon vouloir de la partie prenante ; certains récépissés ne lui parvenaient pas. Dès 1831, la Cour des comptes avait demandé que l'on en revînt au système du récépissé à talon que le régime hollandais avait pratiqué à l'instar de la France jusqu'en 1823, lorsque la Société Générale fut chargée des fonctions de caissier de l'Etat. Les administrateurs du Trésor tenaient la comptabilité administrative de ce dernier, en assurant le payement des dépenses au moyen d'assignations sur les agents du caissier. Le contrôle des recettes des comptables de l'Etat leur avait été retiré en 1834.

Jusqu'en 1935, le payement du plus grand nombre des dépenses de l'Etat a été effectué à l'intervention de son caissier. A cet effet, sous le régime de 1850, un agent du Trésor auprès de la banque à Bruxelles et de ses agents en province, a été chargé d'assurer sous sa responsabilité l'acquit libératoire des payements faits par le caissier.

Si depuis 1921, le Trésor a effectué des payements par l'entremise de l'Office des chèques et virements postaux, mais toujours à l'intervention des agents du Trésor, ce sont les résultats de l'expérimentation aux Départements de l'instruction publique et des travaux publics, à la suggestion faite dans son rapport du 1er juillet 1926 par la commission chargée d'étudier le fonctionnement des services de l'Etat, du payement direct des dépenses fixes sur le compte-chèques postaux nº 505.00 ouvert au Trésor, qui a amené la généralisation de cette modalité d'acquittement

des dettes de l'Etat et la suppression en 1935 des agents du Trésor.

C'était l'agent du Trésor qui détachait de leur talon les récépissés de versement chez le caissier de l'Etat, afin d'en assurer la comptabilité dans les écritures de l'administration de la Trésorerie. Actuellement, l'Administration de la Trésorerie établit elle-même les états des recettes dressés jadis par les agents du Trésor. La numérotation ininterrompue des récépissés de versement par année et par agence de la banque, permet de contrôler si toutes les recettes qu'elle effectue au titre de caissier de l'Etat ont bien été comptabilisées.

D'autre part, depuis 1941, les versements au Trésor peuvent avoir lieu à son compte nº 120 à l'Office des chèques et virements postaux.

En fait, le caissier de l'Etat n'est plus préposé qu'aux opérations relatives à la Dette publique et à l'alimentation des caisses de certains comptables de l'Etat.

§ 18. — *Placement des disponibilités du Trésor par le caissier de l'Etat.*

Quant aux disponibilités du Trésor, la caissier a toujours été tenu d'en assurer le placement sans aucune participation aux bénéfices. Aux termes de la convention qui régit le service en question, le placement doit s'opérer en valeurs commerciales ; mais dans les dernières années qui ont précédé la guerre de 1940, le souci de sécurité a amené la Trésorerie à substituer des achats d'or à des placements en valeurs étrangères, et l'on a considéré, d'autre part, que des bons de caisse d'organismes d'intérêt public et certaines valeurs commerciales d'entreprises belges constituent des promesses à échéance dans le sens de la convention.

Jusqu'en 1860, les services que le caissier rendait à l'Etat ont été rémunérés. L'indemnité de 200.000 francs par an en 1850, était tombée à 100.000 francs. A partir de 1872, c'est la banque qui intervint à concurrence de 175.000 francs portés à 200.000 fr. en 1900, dans les dépenses d'organisation en province de l'Administration de la Trésorerie. En 1926, la nouvelle répartition des bénéfices de la banque a mis fin au régime de la redevance.

§ 19. — *La Banque Nationale, banquier du Trésor.*

En dehors des services que la banque rend au Trésor en sa qualité de caissier, elle en a toujours été le banquier. Les limites dans lesquelles elle est autorisée à acquérir des titres de la dette publique sont plus étendues qu'en 1850. Elles n'étaient plus respectées, pas davantage d'ailleurs que les conditions d'émission des billets de banque, à la veille de la stabilisation du franc en 1926. Par ailleurs, le caractère primitif de la banque, qui dérivait de l'obligation d'assurer en 1850 le crédit commercial à bon marché, s'est modifié en ce sens que le développement des banques de dépôt et de la monnaie scripturale en a fait avant tout l'institution chargée de la réglementation et du contrôle du crédit et de la circulation fiduciaire. C'est dans ces conditions qu'elle a été autorisée en 1937 à pratiquer l'*open market policy*, à l'action duquel a été substituée en 1945 celle du fonds des rentes (arrêté-loi du 18 mai 1945).

CHAPITRE IV.

Le budget extraordinaire.

§ 1er. — *Dépenses extraordinaires. — Les crédits spéciaux. Le régime du budget extraordinaire à partir de 1884.*

Jusqu'en 1883, l'on n'a pratiqué le vote annuel sous la forme d'un tableau de budget que pour les dépenses qui par leur nature sont périodiques et qu'alimentent les revenus normaux de la Nation. Quand il s'agit de l'emploi d'un capital demandé à l'emprunt, il convient plutôt, disait-on, de faire intervenir le Parlement en dehors du budget pour chaque travail que l'émission de titres de la dette publique doit couvrir. Toutefois, ce n'étaient pas toutes les charges exceptionnelles qui faisaient l'objet de crédits spéciaux. Des dépenses de cette nature, mais temporaires, relatives à des travaux extraordinaires de réparation, d'agrandissement ou d'entretien des bâtiments, des canaux, des ports, etc., figuraient dans le budget ordinaire. Mais lorsque le législateur avait décidé de financer au moyen de l'emprunt des travaux dont l'exécution devait se poursuivre pendant une durée plus longue que l'année budgétaire, il était admis que les ministres pouvaient faire emploi des crédits en question jusqu'à

leur épuisement. Néanmoins, les dépenses faites au cours de l'année étaient rattachées au compte du budget. Si, de cette façon, le Parlement n'approuvait qu'après coup dans la loi de règlement du budget les prélèvements opérés sur les fonds spéciaux, jamais les membres de la Constituante dans les législatures suivantes n'avaient élevé aucune critique au sujet de ces errements dont il ne fut pas même question dans la discussion de la loi organique de la comptabilité publique.

La loi du 1er mai 1834 relative à l'établissement d'un système de chemin de fer, stipulait que l'exécution en serait faite par les soins du Gouvernement au moyen d'un emprunt à contracter ultérieurement, un crédit de 10 millions de francs devant, en attendant, être couvert en tout ou en partie par l'émission de bons du Trésor.

L'on avait envisagé avec une certaine faveur la création d'une régie indépendante dont les produits eussent couvert non seulement les frais d'exploitation et d'administration, mais en outre le service des intérêts et de l'amortissement des emprunts contractés pour la construction de la « route de fer ». Mais la loi du 12 avril 1835 décida que les péages du chemin de fer seraient portés en recette au budget des voies et moyens.

En 1836, il est ouvert au Département de l'intérieur un crédit de 40.000 francs pour travaux à exécuter à la Meuse conformément aux lois et arrêtés sur la matière. Et l'on persévéra dans la conception qu'il s'agissait de services étrangers aux dépenses générales de l'Etat et qu'à ce titre les fonds disponibles au 31 décembre sur les crédits en question pouvaient être reportés d'année en année par application de l'article 31 de la loi du 15 mai 1846, en conservant l'affectation qui leur avait été donnée primitivement. A l'occasion de l'examen du budget pour 1879, la section centrale de la Chambre des représentants demandait le vote annuel des crédits de dépenses extraordinaires.

Si l'on tient compte du fait qu'en 1884, le Gouvernement disposait de 138.662.000 francs de crédits spéciaux dont le plus ancien datait de 1859, il se conçoit que les Chambres aient revendiqué le droit de décider chaque année de leur mode d'emploi, en examinant, entre autres, s'il ne convenait pas, en raison de la situation financière, de surseoir soit à de nouvelles entreprises, soit momentanément à la poursuite des travaux

en cours d'exécution. Et c'est ainsi qu'en 1883, le principe prévalut que les excédents disponibles des crédits extraordinaires ne pourraient plus être reportés à l'année suivante qu'en vertu d'une loi, en fait en vertu du budget. Désormais, les Chambres devaient avoir connaissance chaque année, au moyen de prévisions dans la forme d'un tableau du budget, des dépenses extraordinaires que le Gouvernement comptait effectuer. Mais s'il en fut ainsi dans le budget général pour 1884, le report à l'intervention du Parlement, avant le 31 décembre, des sommes disponibles à cette date présentait des difficultés. Or, il s'agissait d'éviter que l'octroi annuel de fonds pour des travaux déjà autorisés par le Parlement n'entravât leur exécution, et dès 1885 l'usage prévalut de fixer à trois ans la durée de validité des crédits en question. Chaque année, les fonds votés dans le budget extraordinaire et les restants disponibles des crédits des budgets des deux années précédentes étaient groupés par nature de dépenses, dans un tableau approuvé par le Roi avec l'affectation que le Parlement leur avait donnée. Ces différents fonds étaient soumis au régime de la comptabilité par gestion.

En fait, le projet de budget extraordinaire n'était déposé qu'à la fin de la session ordinaire des Chambres et non pas avant l'ouverture de l'année à laquelle il se rapportait, et cette coutume ne fut critiquée parfois qu'en raison du peu de temps qu'elle laissait au Parlement pour procéder à un examen approfondi des propositions du Gouvernement. C'est ainsi que les Chambres se plaignaient de devoir examiner le budget de la Dette publique à une époque où l'on ignorait quelles seraient les charges supplémentaires à résulter du service des titres de la dette à émettre pour les dépenses nouvelles du budget extraordinaire. Aussi, en 1906, la section centrale de la Chambre des représentants émettait-elle l'avis qu'elle pourrait s'ajourner *sine die* jusqu'à la distribution du projet de budget extraordinaire ou se joindre à la section centrale de ce dernier budget pour délibérer avec elle. Le régime de la validité triennale des crédits du budget extraordinaire est resté en vigueur jusqu'en 1919, et depuis lors, nonobstant les inconvénients dont il était question avant comme après 1884, les crédits extraordinaires sont soumis à la règle de l'annalité. Désormais, le budget extraordinaire est repris dans l'exposé général du budget.

§ 2. — *Recettes extraordinaires : emprunts, produit de la vente d'immeubles de l'Etat, bonis du budget ordinaire, reliquats des dotations d'amortissement de la dette publique.*

La tradition s'est établie de rattacher au budget extraordinaire des recettes qui ont une origine parfois lointaine dans l'emprunt, mais que pour cette raison l'on juge opportun de ne pas attribuer aux voies et moyens ; il en a souvent été ainsi du produit de la vente d'immeubles dont l'Etat est devenu propriétaire à la faveur de travaux que l'emprunt a payés. Cette pratique de réduire ainsi le recours à l'emprunt remonte d'ailleurs au régime antérieur à la création du budget extraordinaire. De 1886 à 1914, le boni du budget ordinaire a également été affecté au payement des dépenses extraordinaires. Et comme les projets de budget présentaient des excédents de recettes parfois très importants, leur destination les a mis à l'abri des appétits des parlementaires toujours très désireux de les affecter à des dépenses nouvelles. Déjà, la loi du 8 septembre 1859 relative à l'emprunt de 45 millions de francs à 4,50 p. c., avait permis d'utiliser au payement des travaux envisagés les excédents budgétaires des années 1859 à 1865, en ce sens que les crédits nécessaires aux dépenses en question ont été rattachés au budget en cours à concurrence de 4.525.000 francs et à chacun des budgets de 1860 à 1865 à concurrence de 5 millions de francs.

De 1896 à la création du Fonds d'amortissement de la dette publique en 1926, furent également affectés et de façon régulière aux dépenses extraordinaires les reliquats des dotations d'amortissement qui restaient sans emploi du fait que le cours en bourse des titres de la dette dépassait le pair. Ils l'avaient déjà été antérieurement de 1870 à 1877. La loi du 24 avril 1902 qui a donné un caractère définitif à cette façon de procéder, a été critiquée parce qu'elle dépouillait le Parlement du droit de décider annuellement de l'emploi que l'intérêt public commandait de faire des fonds consacrés à l'amortissement. En 1935 et en 1936, le produit de la réévaluation de l'encaisse-or de la Banque Nationale, à l'occasion de la dévaluation du franc belge, a été en deux fois porté en recettes au budget extraordinaire.

Après 1884, l'utilisation des bonis du service ordinaire a été exploitée par le Gouvernement à l'effet de se justifier de porter

au budget extraordinaire des dépenses plutôt exceptionnelles, mais qui étaient étrangères à l'outillage économique du pays. Néanmoins, à partir de 1894, il marquait l'intention de faire figurer au budget ordinaire toutes les dépenses qui ne constituaient pas des placements, qui n'étaient pas de nature à rapporter davantage que n'eût coûté le service de l'emprunt auquel on eût dû avoir recours pour y faire face. Les dépenses résultant de la reconstruction d'ouvrages payés au moyen de l'emprunt, de même que le renouvellement du matériel roulant du chemin de fer, furent supportés par le budget ordinaire.

Antérieurement, aussi bien les lois de crédits extraordinaires que les budgets extraordinaires avaient compris des dépenses étrangères sans doute aux besoins annuels des services publics, mais non moins étrangères à l'outillage économique du pays : réceptions publiques, fêtes nationales, subsides pour l'organisation d'expositions, construction d'écoles, de prisons, etc., casernement de l'armée et de la gendarmerie, armement des troupes...

En 1903, Beernaert attribuait ces errements à l'insuffisance des ressources ordinaires de la période antérieure à 1884, et il ajoutait que les finances publiques ne peuvent être tenues pour saines que si une partie de l'extraordinaire est payée sur les ressources ordinaires (1). Le budget extraordinaire permettait, disait le Gouvernement, de substituer au payement au comptant en ce qui concerne les dépenses d'une certaine nature, le règlement au moyen de payements échelonnés. Les intérêts et l'amortissement de la dette, portés au budget de la Dette publique, représentent le payement par annuités des dépenses qui ont été soldées par l'emprunt. Mais, comme, au moment de l'élaboration du budget, il est toujours facile de faire glisser un crédit du service ordinaire à l'extraordinaire, la critique de la politique financière du Gouvernement a surtout porté à cette époque sur le point de savoir si les bonis des budgets ordinaires existaient réellement et s'ils n'étaient pas dus à la circonstance que le budget extraordinaire supportait des dépenses qui auraient dû être rattachées au service ordinaire. Au demeurant, la majorité du Parlement estimait qu'en fait, il n'y avait pas de dette

(1) Chambre des représentants, *Ann. parl.*, session 1902-1903, p. 2316.

si le budget extraordinaire représentait des dépenses productives et que le service ordinaire n'eût été en déficit que s'il n'avait pas disposé des revenus que l'on devait consacrer à l'amortissement.

§ 3. — *L'annalité des crédits de dépenses extraordinaires et l'engagement des budgets futurs.*

Sous le régime des crédits spéciaux, on discutait l'opportunité de l'entreprise, le chiffre de la dépense que les travaux devaient entraîner, et cependant, souvent les crédits ne comprenaient que le coût d'une partie de l'ensemble. S'il s'agissait de la construction d'un édifice, les Chambres allouaient les fonds demandés pour les fondations et successivement pour le gros-œuvre en une ou plusieurs fois, pour l'ameublement, etc. Mais, dans tous les cas, le vote initial entraînait l'engagement de poursuivre le travail, d'allouer les moyens de l'achever. Or, en était-il de même lorsque les crédits furent votés annuellement ? Car si le Gouvernement pouvait en disposer durant trois années, le Parlement n'a pas tardé à demander de n'être pas appelé à octroyer des crédits qui resteraient sans emploi au cours de l'année du budget et, d'autre part, à revendiquer le droit de statuer à nouveau à chaque demande de fonds, quant à l'opportunité de poursuivre l'entreprise. Trop souvent, un premier crédit avait été sollicité en vue d'un travail sans faire connaître le montant de la dépense totale qu'il entraînerait.

C'est pour échapper à ces reproches que, dans certains cas, le Gouvernement a mis les Chambres dans l'obligation de se prononcer définitivement quant à la réalisation du travail en faisant la mention du crédit nécessaire dans un article de la loi du budget extraordinaire. Pour d'autres dépenses, l'on en est revenu au régime des fonds spéciaux, mais en fixant une limitation de la durée de leur utilisation : loi du 30 décembre 1906 allouant pour une période de sept ans les fonds nécessaires aux travaux d'établissement du nouveau système défensif d'Anvers ; loi du 17 août 1909 permettant de disposer jusqu'au 31 décembre 1915 d'un crédit pour la Jonction Nord-Midi à Bruxelles ; le fonds de 45.500.000 francs a été créé pour une période indéterminée lors de la cession de l'Etat indépendant du Congo à la Belgique en 1908, à l'effet d'atténuer les charges de la Fondation de la Couronne, spécialement en matière de

travaux en cours en Belgique. Enfin, la loi du 28 décembre 1933 a ouvert un crédit de 759 millions de francs en vue de la mise au point jusqu'au 31 décembre 1935, de l'organisation de la défense nationale pour laquelle une première tranche de 400 millions de francs figurait au budget, et dans les mêmes conditions un crédit de 35 millions de francs à l'effet de venir en aide à la marine marchande et à la batellerie.

Un crédit spécial de 2 milliards de francs en vue des dépenses imposées par les événements internationaux, a été mis par la loi du 7 septembre 1939 à la disposition du Gouvernement, qui était délégué pour en fixer la répartition, par délibération du Conseil des Ministres, entre les départements ministériels suivant leurs besoins ; mais lorsque par la loi du 30 décembre 1939 le crédit fut porté à 3.100 millions de francs, la distribution en a été faite par le Parlement, sauf toutefois qu'elle pouvait être modifiée par arrêté royal. Le Gouvernement a été autorisé à couvrir par l'emprunt les dépenses en question dans la mesure où les ressources ordinaires ne permettaient pas d'y faire face.

§ 4. — *Recours à l'emprunt à partir de 1919.*

A partir de 1919, l'on dut avoir recours à l'emprunt pour les dépenses normales de l'Etat. Au budget extraordinaire figuraient des charges résultant des suites de la guerre et notamment la partie mobile des traitements des agents de l'Etat dont la partie fixe était prévue au budget ordinaire. En 1922, lors du retour au régime de la pluralité des lois de budget, les recettes de nature extraordinaire sont séparées des voies et moyens et forment un tableau spécial dont le total est rapproché de celui des dépenses extraordinaires. Les années 1925 et 1929 marquent spécialement le désir du Gouvernement de revenir à l'application du principe du rattachement au service ordinaire du budget, des dépenses qui ne sont pas de nature à augmenter l'outillage économique du pays. En 1926, le manque de confiance du prêteur, résultat de la consolidation des bons du Trésor escomptés à six mois à la faveur de la stabilisation du franc, fait subordonner l'engagement des crédits du budget extraordinaire à la garantie du placement d'emprunts à long terme. A partir de 1927, l'on n'emprunte plus sauf pour l'indemnisation des dommages de guerre, le produit du plan Young assurant

en grande partie les ressources nécessaires aux dépenses extraordinaires. En déposant le budget pour 1930, le Gouvernement annonce que grâce au boni espéré du service ordinaire et aux recettes de réparation qui couvrent les dépenses extraordinaires, l'enrichissement en découlant est net de charges, alors que l'on dut recourir à l'emprunt pour couvrir le déficit du budget ordinaire. Plus tard, le développement de la crise économique a fait prévaloir la préoccupation d'alimenter avant tout le marché du travail et l'on a demandé de nouveau à l'emprunt de payer des dépenses utiles, si peu productives qu'elles fussent, plutôt que d'employer les revenus de la Nation à de stériles allocations de chômage. Durant les périodes de guerre, les dépenses considérées comme extraordinaires en raison de leur nature, ont été rattachées aux budgets des départements qui dirigeaient des travaux que l'on ne pouvait suspendre.

Suivant l'opinion qui semble prévaloir actuellement d'après les documents parlementaires, le budget extraordinaire ne doit comprendre que des dépenses d'investissement productives directement ou indirectement qui ne peuvent être couvertes par les voies et moyens. Pour certains, il faut qu'il s'agisse d'un rendement économique direct ou indirect. Pour d'autres, deux sens peuvent être attribués au caractère extraordinaire d'une dépense : au sens strict, la dépense est normale, correspond à un investissement productif et doit être financée par l'emprunt ; au sens large, la dépense extraordinaire est celle dont le caractère est à la fois urgent et d'un tel volume que l'impôt ne peut suffire à la couvrir. C'est ainsi que l'on justifie que les sacrifices consentis par la Nation pour s'équiper militairement soient portés au budget extraordinaire.

Cette corrélation des budgets des travaux publics et du budget extraordinaire a amené la Commission des travaux publics à proposer que le règlement du Sénat soit modifié de façon que, suivant d'ailleurs la procédure admise par la Chambre des représentants, la discussion de ces budgets ne soit plus complètement dissociée. L'article 91, 4°, du règlement de la Chambre dispose en effet que les Commissions des travaux publics et de la défense nationale font connaître leur avis à la Commission du budget extraordinaire, en ce qui concerne les crédits y inscrits pour les charges et services d'ordre militaire ou concernant les travaux publics.

§ 5. — *L'impôt sur le capital, l'impôt sur les fournitures et prestations à l'ennemi, l'impôt sur les bénéfices exceptionnels réalisés pendant la guerre.*

Depuis 1945, l'impôt sur le capital, l'impôt spécial sur les bénéfices résultant de fournitures et de prestations à l'ennemi et l'impôt extraordinaire sur les revenus, bénéfices et profits exceptionnels réalisés en période de guerre, que l'on qualifie d'impôts d'assainissement monétaire, sont portés en recette au budget extraordinaire. Il en est de même à partir de 1949 du produit de l'annulation des titres belges au porteur non déclarés et dont la contre-valeur est attribuée à l'Etat (arrêté-loi du 6 octobre 1944, art. 22). Aux termes de l'article 5 de la loi du 14 octobre 1945 relative aux avoirs bloqués ou temporairement indisponibles, les obligations de l'emprunt 3,50 p. c. de l'assainissement monétaire sont affectées par privilège au payement des impôts spéciaux. Le service des intérêts de l'emprunt en question est supporté par le budget extraordinaire. Les recouvrements en espèces sont destinés au rachat des titres des personnes dont les avoirs bloqués dépassent le montant des impôts dus par elles, et un fonds est constitué au budget pour ordre auquel sont rattachées les sommes qui n'ont pu être affectées à l'amortissement de l'emprunt au cours de l'exercice de perception.

CHAPITRE V.

Le budget des recettes et des dépenses pour ordre.

§ 1er. — *Le régime des fonds pour ordre définitivement organisé par la loi du 15 mai 1846.*

Le budget des recettes et des dépenses pour ordre est le seul dont la notion ne se soit développée que très lentement et il a fallu presque un siècle pour qu'il fût définitivement établi que si le Trésor se charge d'un service financier pour le compte de tiers ou gère des fonds de l'Etat en dehors du budget général, il doit en être fait mention dans le budget pour ordre. Or, jusqu'en 1846, il ne fut rendu aucun compte ni à la Cour des comptes, ni au Parlement des mouvements de caisse résultant de la perception et du remboursement par

le Trésor des centimes additionnels aux contributions directes en faveur des provinces et des communes, des fonds de consignation, du produit des biens séquestrés, des cautionnements déposés au Trésor, etc.

Au début, les opérations comptabilisées pour ordre dans les écritures du Trésor n'ont pas fait l'objet d'un budget spécial. Les recettes les concernant étaient comprises dans le budget des voies et moyens et les dépenses dans celui des finances. Si, en 1847, le budget des dépenses pour ordre est créé, les recettes de même nature continuent de figurer en annexe au budget des voies et moyens jusqu'en 1853. Comme il s'agit de fonds qui, par leur nature ou en raison de l'affectation qu'on leur donne, ne peuvent entrer en ligne de compte pour l'établissement de la balance du budget, les opérations de chaque service faisaient l'objet d'évaluations identiques en recettes et en dépenses. Depuis l'instauration du régime encore en vigueur aujourd'hui, elles apparaissent dans le tableau du budget pour ordre avec l'indication pour chacun des services du montant approximatif des entrées et des sorties de fonds au cours de l'année.

L'article 24 de la loi du 15 mai 1846 a organisé définitivement le régime des fonds spéciaux et particuliers gérés par le Trésor à titre de fonds de tiers ou de services y assimilés. Désormais, il doit être fait mention dans le compte spécial de ces opérations, de celles qui n'ont pas été reprises dans le budget. Antérieurement, la Cour des comptes avait signalé à diverses reprises les lacunes qu'au point de vue du contrôle du Parlement sur les opérations pour le compte de tiers, présentait le compte général de l'Etat. De son côté, à la Chambre des représentants, la commission permanente des finances réclamait un compte des recettes et des dépenses en question, parce qu'elle estimait que les fonds de dépôts faits dans les caisses de l'Etat comprenaient des valeurs que l'on jugeait déjà considérables à cette époque. Or, la régie de ces fonds engage la responsabilité de l'Etat vis-à-vis des tiers et leur situation exerce une notable influence sur celle du Trésor. Aujourd'hui, les disponibilités de l'Office des chèques postaux assurent des moyens de trésorerie d'une ampleur dont les autres fonds de tiers restent bien éloignés. Dès lors, plusieurs d'entre eux qui jusque-là n'avaient pas donné lieu à des justifications au Parlement et à la Cour des comptes, furent successivement

mentionnés dans le budget pour ordre, toutefois avec lenteur, surtout lorsqu'il s'agissait de gestions de deniers de l'Etat en dehors du budget général.

§ 2. — *Les subdivisions et le contenu du budget pour ordre.*

Dès le début, le tableau du budget pour ordre a groupé séparément les fonds dont le remboursement est effectué par l'Administration de la Trésorerie et avec son intervention préalable et ceux directement remboursés par les comptables qui en ont effectué la recette. Depuis 1867, des opérations de services de l'Etat qui antérieurement étaient considérées comme réalisées pour le compte de tiers, sont mentionnées sous la rubrique : Fonds spéciaux rattachés aux fonds de tiers et dont les dépenses sont soumises au visa préalable de la Cour des comptes. A cette époque, ces fonds n'étaient pas nombreux. Il s'agissait de la comptabilisation en dehors du budget général de l'Etat, en raison même de leur nature, des subsides qui lui sont offerts pour la construction de routes ou pour d'autres travaux d'utilité publique, ainsi que des cautionnements des entrepreneurs défaillants. A l'origine, les subventions en question, conformément d'ailleurs à la loi du 10 mai 1838, alimentaient le fonds des barrières destiné à l'entretien et à l'établissement de routes, mais dont les ressources étaient insuffisantes. En 1855, la Cour des comptes exprimait l'avis que ces subsides constituaient des produits à rattacher plutôt au budget des voies et moyens. Le fonds des cautionnements des entrepreneurs défaillants a pour objet de permettre à l'administration de supporter les conséquences onéreuses de l'inexécution des marchés. Dans ces deux cas l'on voit donc, dès le début du régime, le Parlement autoriser le prélèvement sur des fonds pour ordre, et sans limite fixée par lui, des dépenses de la nature de celles pour lesquelles il ouvrait des crédits dans le budget ordinaire.

Ce n'est pas toutefois que la rubrique des fonds de tiers ne comprenne encore aujourd'hui que des services essentiellement étrangers à l'Etat. Certains résultent d'errements antérieurs même à la conception du budget pour ordre, et tolérés par le Parlement parce qu'il ne s'est jamais rendu compte de la violation de la règle de la spécialité qu'ils consacrent. Il s'agissait, entre autres, de produits comme ceux des caisses du contentieux

qui ont permis au Ministre de payer des frais et des récompenses aux agents de l'administration ou aux personnes étrangères, à l'occasion des circonstances ayant provoqué les amendes, saisies et confiscations qui alimentaient le fonds en question. C'est en vertu d'une organisation administrative de 1822 que le fonds réservé dans le produit des amendes, saisies et confiscations, a servi à l'octroi de secours à d'anciens agents de l'Administration des finances et à leur famille (loi du 26 août, art. 232). A partir de 1949, le produit des infractions en matière de douane et d'accise est rattaché aux voies et moyens (loi du 31 décembre 1947, art. 8).

§ 3. — *Le fonds des communes; les fonds spéciaux.*

En 1860, à l'occasion de la suppression des octrois, le fonds communal est créé et, en 1889, le fonds spécial des communes, qu'alimentent des impôts de l'Etat que les voies et moyens à cette époque ne prenaient en recette que déduction faite de la quotité attribuée aux fonds en question dans le budget pour ordre. Il s'indiquait, en ce qui concerne certaines communes, de leur venir en aide à l'effet de compenser la réduction de revenus que la réforme leur imposait, et de justifier devant le pays que la politique protectionniste du moment ne répondait pas à la nécessité de majorer les impôts pour assurer l'équilibre budgétaire. Lors de la revision en 1922 du régime de la fiscalité provinciale et communale, le désir du Gouvernement de faire apparaître l'importance de l'effort fiscal demandé au pays au lendemain de la guerre, fit prévaloir le rattachement au budget des voies et moyens de l'intégralité des impôts dont une partie continuait cependant à alimenter le fonds des communes substitué aux deux fonds précités. Ces quotités d'impôt et le prélèvement annuel sur les ressources du Trésor qui constitue l'innovation du régime de 1922, sont prévus au budget des non-valeurs et remboursements, au profit du fonds pour ordre.

La loi du 24 décembre 1948 a créé un fonds des communes nouveau, un fonds communal d'assistance publique, un fonds des provinces, qu'alimentent des dotations annuelles du budget et, pour le fonds des communes et des provinces, des quotes-parts de la contribution foncière. Les réformes de 1922 et de 1931 avaient d'autre part réorganisé le régime de la fiscalité des

provinces et des communes en mettant à charge de l'Etat une série de dépenses que précédemment ces dernières devaient supporter en vertu de la loi.

§ 4. — *Les recettes de remploi.*

L'aspect du budget pour ordre s'est transformé à la faveur de la création de nombreux fonds destinés à couvrir des dépenses qui normalement auraient dû faire l'objet de crédits dans les budgets ordinaires de l'Etat. Pour que les administrations ne puissent indirectement disposer de fonds au delà des autorisations du Parlement, la vente des objets mobiliers mis à leur disposition constitue normalement un produit du budget des voies et moyens. Toutefois, nonobstant le principe de l'article 16 de la loi du 15 mai 1846, les ministres ne continuèrent pas moins à s'attribuer des ressources occultes. Il était d'usage entre autres, que l'Administration des chemins de fer fît des contrats de renouvellement ou d'échange qui mettaient l'entrepreneur dans l'obligation de fournir une quantité d'objets neufs pour une quantité d'objets hors d'usage qui étaient susceptibles de remploi dans ces fournitures. Le Parlement avait toléré qu'il en fût ainsi. Mais la situation se transforma lorsque l'Administration des chemins de fer procéda à la vente des vieux matériaux dont elle disposait, et que le prix d'acquisition de matériel neuf fut prélevé sur le produit de la vente. Cette combinaison favorisait les intérêts du Trésor parce qu'elle élargissait le champ de la concurrence. Et pour faire droit aux observations de la Cour des comptes au sujet de l'illégalité de ces errements, la loi du 5 septembre 1870 autorisa le Gouvernement, à titre temporaire, à y persévérer. La situation devint même régulière le jour où les opérations furent comptabilisées au budget pour ordre. A partir de ce moment, les recettes dites de remploi sont groupées par service dans ce budget et le ministre en dispose pour le payement des dépenses quelconques de ses services et pour lesquelles, le plus souvent, des crédits figurent dans le budget ordinaire. L'on estimait à cette époque que l'on pouvait leur faire application de l'article 24 de la loi du 15 mai 1846 en tant que fonds spéciaux et particuliers des disponibilités desquels au 31 décembre le report s'effectue de plein droit à l'année suivante, bien qu'il ne s'agissait pas de fonds de tiers. Bien mieux,

des services de divers départements ministériels bénéficièrent de ce régime en ce qui concerne les recettes provenant de prestations fournies à des tiers ou du produit de la vente d'objets fabriqués par eux, jusqu'en 1923, où la généralité des produits dont il vient d'être question fut rattachée au budget des voies et moyens. En 1883, la section centrale de la Chambre des représentants se demandait déjà s'il ne devait pas en être ainsi, tout au moins en ce qui concerne le produit du matériel hors d'usage. Les matières susceptibles de remploi restent à la disposition des administrations en dehors de toute comptabilisation dans les budgets et dans les comptes (loi du 15 mai 1846, art. 16).

§ 5. — *Services spécialisés figurant sous la rubrique des fonds de tiers : ressources propres ou autonomie administrative; fonds destinés au service financier des emprunts, etc.*

Toutefois, ce retour à la rigueur des principes dont il vient d'être question, n'a pas fait obstacle à ce que des services, parce qu'ils sont soumis au régime de la spécialisation, continuent de figurer sous la rubrique des fonds de tiers, attendu qu'ils doivent vivre de leurs ressources propres. D'une part, les colonies agricoles de bienfaisance, les dépôts de mendicité et les maisons de refuge de l'Etat, les colonies et asiles d'aliénés de l'Etat ; d'autre part, l'Institution royale de Messines, la Fondation Hélène et Isabelle Godtschalck, etc. Les premiers portent en recette les frais d'entretien de leurs pensionnaires, les produits de leurs services industriels et agricoles. L'Institution royale de Messines constitue un établissement public, la Fondation Godtschalck ne bénéficie pas de la personnification juridique, mais il y a toutefois à l'origine de l'une et de l'autre des biens destinés à la réalisation du but dans lequel elles ont été créées.

D'autres services sont dotés par la loi de l'autonomie administrative pour qu'ils soient gérés suivant les méthodes des entreprises privées. Il s'agit, depuis 1923, des exploitations agricoles des établissements d'éducation et des écoles de bienfaisance de l'Etat et de l'établissement pénitentiaire de Merxplas. A partir de 1924, le même régime est appliqué aux exploitations agricoles de l'Institut normal supérieur d'économie ménagère agricole, à Laeken, de l'Ecole moyenne pratique d'agriculture, à Huy, et à l'exploitation horticole des jardins de l'Ecole pratique

d'horticulture, à Vilvorde, à l'instar de l'autonomie accordée, dès 1860, à la ferme annexée à l'Institut agricole de Gembloux. La gestion financière de ces divers services d'Etat fait l'objet de rubriques au budget pour ordre de façon à la soumettre au contrôle de la Cour des comptes. En 1929, s'y ajoute le Comptoir et la Sécherie des graines forestières de l'Etat, à Groenendael ; plus tard, des fonds concernant les opérations financières des personnalités civiles des stations de recherches pour l'amélioration des plantes, à Gembloux, de la culture des pommes de terre à Orgeo, de la station laitière à Gembloux et du service général de contrôle des semences et des plantes agricoles et horticoles.

Depuis 1947 apparaissent dans le budget pour ordre, en attendant leur utilisation, les fonds votés dans le budget de la Dette publique pour le service financier des emprunts de l'Etat tant en ce qui concerne les dotations à mettre à la disposition du Fonds d'amortissement de la dette publique que le payement des arrérages de rentes et des coupons. Il en était ainsi depuis 1909 des fonds versés au Trésor pour le service financier des emprunts émis par le Congo belge, mais sans que la rubrique budgétaire fût aussi explicite qu'à partir de 1941. En 1938, le budget pour ordre faisait déjà mention du service que l'Etat assure, des emprunts de la Société intercommunale de la rive gauche de l'Escaut, de la Société nationale de distribution d'eau, de celle des Flandres, de la Régie des télégraphes et téléphones, de la Caisse nationale de crédit aux classes moyennes. La tradition se confirme dans la suite pour tous les services de même nature.

Des produits de droits d'inscription à des examens sont traités comme fonds de tiers parce qu'ils doivent subvenir aux frais d'organisation des épreuves en question. De même, la destination des recouvrements justifie la comptabilisation pour ordre des pensions des élèves de l'Institut agricole de l'Etat, de l'Ecole de médecine vétérinaire de l'Etat. Ces fonds seront transférés ultérieurement à la rubrique des ressources spéciales sous laquelle est compris, suivant son intitulé, le produit de taxes, redevances et droits divers. Mais de nouveau, dans certains cas, les recettes en question sont affectées au payement de dépenses pour lesquelles des crédits existent aussi au budget ordinaire. Il n'en est

toutefois pas de même des fonds dont le nombre s'est considérablement développé depuis 1919 et qui constituent des fondations dont les revenus doivent être attribués à des prix, bourses d'études, etc., dans les conditions prévues par les dons ou les legs qui les concernent. Il s'agit des intérêts des capitaux dont les valeurs représentatives font partie du portefeuille du Trésor. Mais ils figurent sous la rubrique des fonds de tiers, tandis que d'autres fondations sont destinées au payement de dépenses de matériel de services de l'Etat, tels que les universités, et sont rattachées au titre des ressources spéciales du budget pour ordre.

§ 6. — *Fonds spéciaux constitués au moyen de crédits inscrits au budget ordinaire ou au budget extraordinaire, ou au moyen de produits d'opérations mobilières ou immobilières.*

Dans le budget général de 1884, à côté des recettes et des dépenses pour ordre proprement dites, il y eut un budget sur ressources spéciales qui comprenait les subsides pour la construction de routes et les travaux d'utilité publique, les fonds de remploi et les services divers : cautionnements d'entrepreneurs défaillants, remboursement par les communes de prêts pour construction et ameublement d'écoles. Dans la suite, c'est surtout au chapitre des ressources spéciales rattachées au budget pour ordre que s'ajoutent des rubriques nouvelles. Il s'agit, dès 1896, de fonds spéciaux constitués au moyen de crédits inscrits au budget ordinaire ou extraordinaire ou au moyen de produits d'opérations mobilières ou immobilières : entre autres, le fonds spécial et temporaire de 10 millions de francs pour des travaux de voirie (loi du 28 juin 1896), un fonds de 20 millions pour le casernement (loi du 29 avril 1897), un fonds de réserve en matière de rémunération de milice (budget de la dette publique pour 1903), des fonds créés en 1903 et 1904 en vue de la transformation du quartier de la Putterie et de l'établissement de la Jonction Nord-Midi à Bruxelles, des fonds institués par les lois du 30 mars 1906 et 5 juillet 1909 pour les travaux de fortification et d'armement de la position fortifiée d'Anvers, un fonds de fabrication de jetons bons monétaires (loi du 31 décembre 1921), le fonds des grands travaux et celui des routes (loi des 24 avril 1928 et 12 août 1933). D'autres fonds sont relatifs à des acquisitions et expropriations nécessitées par l'urbanisation et le

relotissement du territoire de communes sinistrées (arrêté-loi du 14 février 1946), à l'intervention de l'Etat en faveur de la construction d'habitations (loi du 5 octobre 1928, art. 7 ; arrêté du Régent du 13 décembre 1945), aux avances de crédit consenties pour le développement des flottes de commerce et de pêche et de la construction maritime (loi du 1er février 1939), etc.

La mise de l'armée sur le pied de paix renforcé en 1939 amène la constitution d'un fonds spécial et temporaire en vue de la couverture des dépenses afférentes à ce régime. Leur payement doit être assuré au moyen de majorations d'impôts qui sont soustraites à l'affectation normale de ces derniers au payement de l'ensemble des charges du service ordinaire du budget de l'Etat. Des fonds de personnes publiques parastatales sont ratachés au budget pour ordre, soit que leurs disponibilités doivent être déposées au Trésor, soit que certaines de leurs recettes sont effectuées par des comptables de l'Etat. Des caisses spéciales sont créées en faveur des musées, des conservatoires, des académies, à l'effet de leur permettre de disposer des excédents que présentent les crédits votés dans le budget de l'Etat pour les dépenses de ces établissements ainsi que, dans certains cas, des droits d'entrée réclamés des visiteurs.

D'autre part, plusieurs fonds sont constitués qu'alimentent des interventions de tiers dans des dépenses effectuées par l'Etat. Il s'en trouve sous la rubrique des fonds de remploi, alors que les parts contributives des tiers ne se rapportent pas à des charges que sinon l'Etat devrait supporter seul. De même, dans certains cas, le rattachement au budget pour ordre de services étrangers à l'administration générale n'a pour raison que d'assurer le contrôle par la Cour des comptes de l'emploi des interventions du Trésor dans les frais de leur fonctionnement, tel le Fonds de l'orchestre national.

Au début, le Fonds des combattants, doté de la personnification civile et destiné à assurer le payement d'allocations à titre de témoignage de reconnaissance pour les services rendus par les militaires de la guerre 1914-1918, devait disposer du produit d'un impôt supplémentaire sur les successions, de certaines condamnations civiles envers l'Etat et de la mise sous administration judiciaire des entreprises ayant prêté une aide illicite à l'ennemi (loi du 25 août 1920). Ces sources de revenus s'étant

révélées insuffisantes et la situation du Trésor ne permettant pas le payement immédiat de la dotation, l'on eut momentanément recours à des avances de la Caisse générale d'épargne et de retraite et en fait le fonds n'est plus alimenté, en dehors des dons, legs, souscriptions publiques, qu'au moyen d'un subside inscrit annuellement au budget de l'Etat (lois du 10 août 1921 et du 9 août 1926 ; arrêté royal du 27 août 1926).

Au fonds de garantie pour couvrir le risque assumé par l'Etat du chef de la gestion des receveurs communaux régionaux, sont versées des primes réparties entre les communes intéressées à l'effet de couvrir les déficits des receveurs régionaux, alors que si l'Etat paye leur rémunération, leur pension, les frais de bureaux, la récupération de ces dépenses fait l'objet d'une recette aux voies et moyens.

Lorsque, en 1935, la suppression des Caisses des veuves et orphelins a créé une situation juridique nouvelle en matière de pensions de survie des agents de l'Etat, par suite de la mise à charge du budget de l'Etat du service de ces pensions, les traitements ont été soumis à une retenue correspondant à celle qui alimentait jadis les Caisses des veuves. Ces retenues ont été versées à un fonds pour ordre qui devrait supporter la charge de ces pensions. En fait, dans ces dernières années les ressources du fonds ont été insuffisantes pour couvrir les dépenses et des avances du Trésor ont dû y suppléer. Elles n'ont même pas été régularisées budgétairement, parce que le Gouvernement espère qu'avec la cessation des causes temporaires qui l'ont fait naître, le déficit du fonds se résorbera au cours des années à venir. Il en résulte donc que les pensions de survie ne font pas l'objet d'évaluations dans le budget des pensions, que les Chambres ne sont pas appelées à fixer le montant de la charge budgétaire que constituent ces pensions et que si le principe de l'universalité en matière budgétaire est respecté dans sa lettre, puisque le fonds en question figure dans le budget pour ordre, l'esprit de l'article 115 de la Constitution ne l'est plus, attendu que les charges de l'Etat que constituent les pensions de survie ne sont pas exposées pour leur intégralité dans le budget ordinaire sauf à prendre en recette au budget des voies et moyens les retenues opérées sur les traitements.

Pour garantir les avoirs des déposants en comptes-chèques

postaux, une réserve a été constituée en 1927 qui, devant s'élever à 35 p. c, de leur montant, ne peut être inférieure à 500 millions de francs, et que la Banque Nationale gère suivant les mêmes modalités d'emploi que les autres disponibilités du Trésor. L'emploi que fait le Trésor de l'excédent des 500 millions de francs, est couvert à concurrence de 35 p. c. par un certificat de Trésorerie. Le produit des placements est porté en recette aux voies et moyens. Les fonds de la Caisse des dépôts et consignations, de même que l'avoir du Fonds monétaire, font l'objet de placements qui les soustraient à la disposition du Trésor.

CHAPITRE VI.

Période d'occupation du pays de 1914 à 1918.

§ 1er. — *Approbation des budgets par l'autorité occupante.*

Durant les premières semaines, l'exécution des budgets de 1913 et de 1914 se poursuivit dans les conditions normales, les ordonnateurs délégués se prévalant du droit d'agir au nom du ministre, même dans la partie occupée du pays. Mais si bientôt le gouverneur général allemand intervint pour subordonner à son approbation le payement des dépenses de l'Etat, la perception des impôts pour toute l'année 1914 continua en vertu du budget des voies et moyens voté par les Chambres. Toutefois, les ordonnances de payement concernant des engagements antérieurs à l'occupation, n'étaient pas payables sur les ressources du moment ; elles ne furent créées que pour mettre en main du créancier de l'Etat un titre qu'il pouvait négocier auprès d'un organisme de crédit, notamment la Caisse d'avances et de prêts. A partir de 1915, les budgets ont été arrêtés par l'autorité occupante et celle-ci n'autorisa plus les payements qu'à concurrence des ressources du Trésor.

§ 2. — *Fonctionnement de la Cour des comptes sous l'occupation.*

Nonobstant l'expiration du mandat de six ans dont ses membres étaient investis, la Cour des comptes décida le 15 janvier 1915 que l'intérêt public lui commandait de continuer

l'accomplissement de ses obligations légales. En fait, les départements ministériels étaient dirigés par des fonctionnaires allemands et c'est pour cette raison qu'en 1916, l'autorité occupante exigea qu'un fonctionnaire de la Cour des comptes allemande participât aux travaux de celle de Bruxelles. L'indépendance de la Cour vis-à-vis de l'exécutif était en péril. Elle la revendiqua sur la base des principes constitutionnels et avec succès. En effet, pour éviter qu'elle ne fût assimilée à un service d'ordre administratif, le délégué de l'occupant reçut sa nomination du gouverneur général en qualité de détenteur du pouvoir législatif. Par ailleurs, il n'avait d'autre mission que de sauvegarder les intérêts allemands par rapport au fonctionnement de la Cour des comptes de Belgique. Il assistait aux séances, pouvait y prendre la parole et toute la correspondance était soumise à son contrôle. Mais la Cour s'opposa à ce qu'il eût le droit de décider qu'elle était obligée de donner son visa avec réserve comme, dans les conditions normales, une délibération du Conseil des Ministres peut l'y contraindre, en vertu de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846, et l'autorité occupante n'insista pas.

§ 3. — *Division administrative et budgétaire en régions flamande et wallonne.*

A partir du 1er juillet 1917, le pays est divisé en régions flamande et wallonne. Mais les voies et moyens étaient déjà arrêtés pour toute l'année. Les deux régions eurent leur budget propre de dépenses, sauf en ce qui concerne la dette publique, les dotations et les non-valeurs et remboursements. Pour 1918, un budget flamand et un budget wallon furent dressés tant en recettes qu'en dépenses. La Cour des comptes était rattachée à la région flamande du pays.

§ 4. — *Subventions des puissances alliées en faveur du Gouvernement du Havre.*

Des subventions des puissances alliées : l'Angleterre, les Etats-Unis et la France, et que le traité de paix nous a dispensés de rembourser, ont permis au Gouvernement belge au Havre de faire face non seulement à ses besoins, mais également à ceux du ravitaillement de la Belgique occupée. Des états de prévision

des recettes et des dépenses justifiaient de la nature et du montant des charges auxquelles il y avait lieu de pourvoir. Le Ministre des finances ouvrait aux départements ministériels les crédits nécessaires à leur activité. Ce régime fut même appliqué à des dépenses de 1918 engagées après la libération du territoire. La perception des impôts dans la partie non occupée du pays a fait l'objet d'autorisations annuelles données par le Roi dans la forme de celles du budget par application de l'article 111 de la Constitution.

§ 5. — *Contrôle de la gestion financière du Havre.*

Nonobstant ce qui a été dit dans la presse et ailleurs durant des années, toutes les justifications de la gestion financière du Gouvernement belge au Havre ont été produites à la Cour des comptes et les résultats de ces opérations ont été rattachés aux comptes généraux et de budgets des années auxquels ils se rapportaient.

CHAPITRE VII.

Le régime des budgets à partir de 1919.

§ 1er. — *Loi transitoire de finances du 28 décembre 1918.*

Au lendemain de l'armistice de 1918, en attendant que le budget général de l'Etat pût être dressé, le Gouvernement désirait être délégué à l'effet d'arrêter les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses dans la forme ordinaire de celles-ci. Mais la Chambre des représentants n'y a pas consenti et des crédits provisoires ont été ouverts par la loi transitoire de finances du 28 décembre 1918 à valoir sur les budgets à établir ultérieurement pour 1919.

Par ailleurs, le Ministre des finances envisageait que l'on ne devrait vivre sous ce régime que durant le premier trimestre de 1919, attendu qu'il espérait que le Parlement adopterait la suggestion de fixer au 1er avril la date d'ouverture de l'année budgétaire. L'idée resta sans suite et le budget pour 1919 ne fut promulgué que le 24 octobre de cette année. D'autre part, la loi de finances ratifie les perceptions d'impôts effectuées depuis 1915 sur la base de ceux existants lors de l'invasion du pays. Sont validés également les impôts établis par l'occupant,

eu égard aux faits accomplis et afin de sauvegarder le principe de l'égalité établi par l'article 112 de la Constitution.

§ 2. — *Emission d'emprunts. — Commission permanente des finances, des budgets et des économies. — Les dépenses de reconstruction. — Les dommages de guerre.*

La loi du 16 mars 1919 a autorisé l'émission d'emprunts non seulement à l'effet de pourvoir au service du Trésor, mais aussi d'assurer le payement autant de la partie des charges publiques qui, par suite des événements de guerre, ne pouvait être couverte par les ressources des voies et moyens, que des dépenses à résulter de la réparation des dommages de guerre. Par ailleurs, la présentation sous une même loi de tous les tableaux de crédits met en relief à la Chambre des représentants l'opportunité d'une section centrale qui sera mieux à même que celle propre à chaque tableau du budget, de relever les faits généraux qui caractérisent la politique financière du gouvernement et qui se reproduisent dans tous les départements. En effet, des charges nouvelles issues de la guerre s'imposent. Et néanmoins, on a la sensation que seul l'équilibre du budget peut donner des garanties au pays quant à l'avenir de ses finances. Mais il est à craindre que tous les parlementaires ne s'en préoccupent plus comme dans le passé. Il s'agit d'empêcher la création de nouveaux emplois, de supprimer des défauts d'organisation des services publics. L'occupation par les administrations d'immeubles de luxe, l'institution auprès des ministres de conseillers du Gouvernement, les entreprises de travaux régis par les modalités du contrat américain, font l'objet de vives critiques. D'où, la constitution par la Chambre des représentants d'une commission permanente des finances, des budgets et des économies à laquelle, après l'examen des sections, doit être renvoyé le projet de budget général et, ensuite, les demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires introduites au cours de l'exécution du budget. C'est plus que jamais dans le cas de déficit qu'il convient de veiller à ce que l'initiative parlementaire, lorsqu'elle s'exerce en matière de charges nouvelles, ne se borne pas, comme elle l'a fait souvent, à laisser au Gouvernement le soin de trouver les voies et moyens qui s'imposent pour y faire face.

A trois reprises de 1925 à 1934, l'on s'est demandé s'il ne s'indiquait pas, à l'effet de simplifier le travail parlementaire, de joindre l'examen des budgets des travaux publics et de la défense nationale à celui du budget extraordinaire, en raison des affinités qu'ils présentent lorsque des crédits d'outillages ordinaires et extraordinaires y sont prévus. Mais l'inconvénient est apparu d'associer dans un seul et même cadre, ce qui doit fatalement amener à une confusion entre elles, des dépenses d'ordres essentiellement différents et qui sont appelées à être couvertes les unes par les ressources normales de l'Etat, les autres par l'emprunt. Toutefois, le règlement de la Chambre des représentants a organisé l'examen par les commissions des budgets de la défense nationale et des travaux publics, des dispositions et des crédits inscrits dans le budget extraordinaire pour ces départements.

Au lendemain de l'armistice, au Département de l'industrie et du travail avait été jointe l'administration du ravitaillement. De 1922 à 1924, ce service fit l'objet d'un budget spécial rattaché toutefois au service ordinaire de l'Etat. Ses dépenses comprenaient les frais de liquidation de cette administration, ainsi que les charges d'exploitation du service frigorifique qui devaient être couvertes par le produit de la vente de viande congelée et d'autres recettes du service en question.

En 1921, à l'effet de satisfaire le vœu exprimé à diverses reprises au sein des deux Chambres, le Gouvernement réunit en un tableau distinct les dépenses de reconstruction à effectuer par la Belgique sur ses propres ressources, en attendant le payement des indemnités de réparation auxquelles elle avait droit. En même temps, les recettes extraordinaires de guerre des budgets des années précédentes sont subdivisées, suivant qu'elles sont affectées aux dépenses extraordinaires ou aux dépenses recouvrables. Celles-ci comprenaient, d'une part, le coût des réparations des dommages directs résultant de la guerre et mis à charge de l'Allemagne et, d'autre part, le service des emprunts contractés par la Belgique pour faire face à ces dépenses. Les crédits que nécessitait la réparation des dommages indirects dérivant de la guerre, mais pour lesquels l'Allemagne n'était pas tenue à dédommagement, formaient le tableau des dépenses résultant des suites de guerre comprises dans le service extraordinaire

du budget. Ainsi les charges de la Dette publique se répartissaient en deux groupes distincts : le premier, rattaché au budget ordinaire, qui supportait le service des emprunts proprement dits du Trésor, parce que leur destination n'avait pas été spécifiquement la réparation des dommages de guerre ; le second, qui, porté au budget des dépenses recouvrables, comprenait les charges d'emprunt réellement contractées à des fins de réparation ou des charges de pensions nées de la guerre. Or, comme une partie importante des emprunts de la première catégorie avait, elle aussi, servi à financer la restauration des dommages que l'Allemagne devait supporter, le budget des dépenses recouvrables ouvrait un crédit du montant de la charge de cette partie de la dette à porter aux voies et moyens à titre de recette compensatoire. L'espoir que l'on avait encore, à cette époque, d'une réparation totale des dommages résultant de la guerre, faisait désirer que la totalité des dettes contractées pour le compte de l'Allemagne apparût au budget des dépenses recouvrables. Mais, les payements insuffisants de l'Allemagne ont obligé la Belgique à faire elle-même la plus grande partie de l'effort de restauration et à demander à l'emprunt les ressources que l'envahisseur eût dû lui procurer. Aussi, en 1924, en raison de l'impossibilité définitivement établie d'un recouvrement intégral, la recette compensatoire de réparation ne fut plus prévue, afin de soustraire l'équilibre du budget ordinaire à l'action d'un facteur dont on n'était pas maître. Désormais, les versements de l'Allemagne et les livraisons en nature ont été affectés aux dommages de guerre. En outre, en 1924 et 1925, la charge de la partie des emprunts réservée aux dommages de guerre, celle des emprunts émis exclusivement pour les réparations, de même que les arrérages des pensions des victimes militaires et civiles de la guerre, furent portés dans le budget ordinaire, de façon que les dépenses permanentes des réparations, celles que le pays devait continuer de supporter après l'achèvement de la restauration matérielle des dommages, n'ont plus été couvertes au moyen de l'emprunt. De 1926 à 1931, le budget extraordinaire comprend les dépenses extraordinaires proprement dites et les dépenses non permanentes afférentes aux réparations des dommages de guerre ; les recettes sont groupées en recettes extraordinaires et en recettes de réparations. En 1932,

les dépenses de réparation des dommages aux biens et des pensions de la guerre sont rapprochées, dans le budget des recettes et des dépenses non permanentes afférentes aux réparations de dommages de guerre, de divers produits à recouvrer du chef des opérations en matière de réparations et spécialement de ceux à escompter en vertu des arrangements internationaux au titre de dettes résultant de la guerre. Ce n'est pas, toutefois, que les dépenses autorisées par ce budget fussent subordonnées aux recettes dont il s'agit. Celles-ci et les charges afférentes aux réparations de dommages de guerre s'ajoutaient dans l'exposé général du budget, les premières aux voies et moyens, les secondes aux budgets de dépenses du service ordinaire. Comme en 1934 le volume des recettes de réparations avait décru au point de ne plus présenter qu'une partie infime des charges auxquelles elles devaient faire face, les pensions de la guerre furent rattachées au budget de la dette publique et au budget des pensions lors de sa création ; les indemnités pour dommages de guerre et les frais généraux de l'Office de liquidation de ces indemnités, au budget des finances, dont dépendait le dit office. Les recettes de réparations ont constitué un chapitre spécial du budget des voies et moyens.

§ 3. — *Le budget des régies; son évolution. La Société nationale des chemins de fer belges.*

Par ailleurs, un nouvel aménagement des recettes et des dépenses de l'Etat a provoqué la création des budgets des régies. Jusqu'en 1921, les produits des Administrations des chemins de fer, des postes, des télégraphes et téléphones et de la marine ont été compris dans les voies et moyens. Les recettes d'exploitation figuraient sous des rubriques distinctes au chapitre des péages, tandis que les revenus des dépendances du chemin de fer apparaissaient dans le chapitre des revenus et capitaux perçus par l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Déjà en 1919, le Gouvernement émettait l'avis que les entreprises de transport ou autres dont l'Etat assumait la gestion, ne pouvaient constituer une charge pour le contribuable. Or, il n'en avait pas été ainsi antérieurement, sans que toutefois les bonis de 1883 à 1914 eussent dépassé 12 à 13 millions de francs. Au début, le budget des régies a compris toutes les

dépenses proprement dites de l'exploitation des chemins de fer, des postes, des télégraphes et des téléphones et de la marine, sous la réserve, toutefois, que, par exemple, s'il s'agissait d'une somme indûment prise en recette aux voies et moyens pour le compte de ces administrations, le remboursement devait s'opérer à charge du budget des non-valeurs et remboursements, au même titre que la régularisation des découverts de caisse des comptables. En outre, si une relation apparaissait dans le budget des régies entre les recouvrements et les charges des exploitations en question, l'insuffisance de leurs produits par rapport à leurs dépenses devait éventuellement être couverte par les ressources générales du Trésor. Le budget extraordinaire ouvrait les crédits destinés aux dépenses de premier établissement et de développement de ces services. Ainsi, les recettes et les dépenses des régies restaient soumises aux règles générales de gestion et de comptabilité applicables aux services de l'Etat et les résultats de ces exploitations se confondaient avec ceux des autres budgets de l'Etat.

En 1925, mais pour cette année seulement, le budget des régies est scindé et il comprend séparément les opérations de recettes et de dépenses de l'Administration des chemins de fer et celles des Administrations de la marine, des postes et des télégraphes. La Chambre des représentants avait voté le projet de loi accordant l'autonomie financière au railway de l'Etat. Déjà, le discours du Trône de 1873 annonçait que le Parlement serait saisi de propositions relatives à la comptabilité ou à l'organisation financière du chemin de fer ; on l'attendait d'ailleurs depuis 1846. Comme, en 1924, l'éventualité paraissait vraisemblable que le Sénat n'aurait pas tardé à suivre la Chambre des représentants, le Gouvernement marquait l'intention de diviser le budget de la régie du chemin de fer en deux parties : la première aurait compris les crédits proprement dits, identiques à ceux des budgets précédents ; la seconde eût indiqué la répartition de ces crédits aux différents postes de la comptabilité industrielle (établissement, exploitation, etc.). Il était question, en outre, d'un tableau des dépenses de premier établissement, de la constitution d'une réserve d'approvisionnement et de comptes de renouvellement, de réserve et d'assurances. Mais le Sénat n'aborda pas la discussion du projet de loi. La loi du 23 juillet 1926 concédait l'exploita-

tion du railway de l'Etat à la Société nationale des chemins de fer belges et celle du 19 juillet 1930 constituait en régie autonome les services des télégraphes et des téléphones.

De 1930 à 1932, les administrations qui, depuis son origine, avaient formé le Ministère des chemins de fer, etc., sont réparties en deux départements : celui des transports et celui des postes, avec chacun leur budget propre dans le cadre du budget des régies instauré en 1922. Mais la dénomination de régies n'a jamais été exacte. En effet, à coté des charges des services d'exploitation, ces budgets en ont compris d'autres dont le caractère d'utilité publique est prédominant et qui incombent par nature aux pouvoirs publics à titre de services d'autorité sans contre-partie rémunératoire de la part des usagers, par exemple en ce qui concerne la marine, les services de l'inspection maritime et de jaugeage, les subsides pour l'éducation des marins, les dépenses pour la surveillance de la pêche ou la police de la mer. En 1933, les budgets des régies étaient supprimés, du fait que leurs recettes reprenaient leur place ancienne dans le budget des voies et moyens.

Un crédit du budget des régies était destiné à la compensation des charges supportées par le budget de la dette publique du chef des intérêts et de l'amortissement des capitaux empruntés par l'Etat pour les services en question. Jusqu'en 1926, l'on a compris dans la recette compensatoire du budget des voies et moyens la quotité incombant au chemin de fer. Mais lorsque l'exploitation fut concédée, le remboursement en question a été remplacé par l'abandon au Trésor de la moitié des bénéfices annuels de la Société nationale des chemins de fer belges. A la rigueur des principes, cette part de bénéfice a pris le caractère de tous les autres remboursements inscrits au budget, attendu qu'elle résulte de la créance qu'établit au profit de l'Etat la loi qui a concédé l'exploitation des chemins de fer. Elle constitue la rémunération du milliard de francs d'actions ordinaires inaliénables attribuées à l'Etat. Mais elle a continué de figurer au titre de recette compensatoire parce que la Société a été créée sur la base d'une valeur conventionnelle du réseau et non des capitaux empruntés par l'Etat pour constituer celui-ci.

Il ne s'indique pas davantage de considérer au titre de recette compensatoire celle qui est rattachée sous cette rubrique au

budget des voies et moyens, du chef du dividende acquis à l'Etat sur le montant des actions privilégiées non émises de la Société. Elle résulte de la circonstance que le Trésor n'a pu placer qu'à concurrence de 50 p. c. les 10 milliards d'actions privilégiées qui, avec le milliard d'actions ordinaires, ont constitué la rémunération de l'apport de l'Etat lors de la création de la Société nationale. Tout au plus, a-t-on cherché à en justifier le classement en dehors des autres revenus des valeurs mobilières du Trésor, en faisant valoir que l'Etat y trouvait une compensation à la charge des capitaux investis dans la reconstitution du réseau dévasté par la guerre. Or, ces dépenses de reconstitution n'ont en rien été envisagées pour limiter le placement des actions privilégiées et, d'autre part, l'Etat, qui est tenu au payement à charge du budget du dividende fixe des actions privilégiées, ne fait remise à la Société que des sommes nécessaires pour le service par la Société des 5 milliards de francs d'actions émises.

Par ailleurs, apparaît avec le caractère très justifié de remboursement adéquat à une dépense bien déterminée, le produit des intérêts dus par la Société sur les sommes qui lui ont été avancées sur le montant de l'émission des actions privilégiées, à l'effet de constituer un fonds de roulement. La recette prévue de ce chef au budget des voies et moyens trouve son origine dans l'obligation pour celui de la dette publique de supporter la charge de toutes les actions émises. Toutefois, il ne s'agit pas d'une simple opération budgétaire et le caractère compensatoire qu'on lui attribue ne résulte pas du vote du budget, attendu que c'est aux termes de la loi qui la constitue, que la Société assure vis-à-vis du Trésor le service financier des titres représentatifs de l'avance qui lui est faite (loi du 23 juillet 1926, art. 3, 9 et 11).

§ 4. — *Rapports financiers entre l'Etat et la Société nationale des chemins de fer belges.*

Dans la concession du railway de l'Etat à la Société nationale des chemins de fer belges figure une clause en vertu de laquelle, en cas de reprise de l'exploitation par l'Etat, celui-ci assumerait la charge restant à courir des emprunts contractés au cours de l'existence de la Société. Comme, d'autre part, la Société ne peut emprunter sans y être autorisée par la loi (loi du 23 juillet 1926,

art. 12 et 18) l'on s'est demandé au sein des Chambres s'il n'y avait pas lieu d'inviter la Société nationale des chemins de fer belges à présenter chaque année un état des dépenses de premier établissement qu'elle a l'intention d'engager et d'effectuer, en d'autres termes, si le Parlement ne doit pas être saisi annuellement d'un budget extraordinaire de la Société nationale des chemins de fer belges. Il ne suffit pas que les Chambres aient communication des programmes des travaux et autorisent la société à émettre des emprunts successifs à concurrence du chiffre global des dépenses prévues pour l'année à venir. Ces documents auraient été imprimés et distribués et, le cas échéant, soumis à une délibération si des observations étaient soulevées par un membre de la législature, notamment à l'occasion de la discussion du budget du Département des communications qui exerce le contrôle de l'Etat sur la Société nationale des chemins de fer belges. Aucune suite n'a été donnée à cette suggestion. Par ailleurs, la tutelle du Parlement sur la gestion de la Société est exercée par un collège de six commissaires nommés pour six ans, dont trois sont choisis par le Sénat et trois par la Chambre des représentants. Mais ils restent sans contact avec les assemblées qui les nomment (art. 8).

Le Ministre des communications qui est président du Conseil d'administration de la Société, dont les membres sont nommés par le Roi, doit approuver les aliénations et les acquisitions d'immeubles dont la valeur dépasse un million de même que les contrats d'adjudication pour un terme de plus de dix ans et les marchés de gré à gré s'ils atteignent, les premiers, un million de francs, les seconds, 500.000 francs (art. 7 et 18).

En principe, la Société nationale des chemins de fer belges doit assurer l'exploitation sans l'intervention de l'Etat. Le Gouvernement a même le droit d'exiger l'abaissement des tarifs ou d'en interdire le relèvement (art. 16), mais différents facteurs inhérents à la situation économique de la période de guerre 1940-1944 et des années suivant la libération, ont provoqué l'octroi de subventions à la Société pour couvrir l'insuffisance de ses recettes.

§ 5. — *La Régie des télégraphes et des téléphones. — L'Institut national de radiodiffusion. — Leur contrôle financier.*

Lors de la création en 1930 de la Régie des télégraphes et des téléphones le Gouvernement envisageait que, du fait de la cession à cette dernière de la propriété du réseau et non pas seulement de son exploitation, le budget de la régie eût pu être approuvé par le ministre et simplement communiqué au Parlement.

Des juristes avaient émis l'avis que la Régie devait avoir une personnalité absolument distincte de l'Etat au risque de violer l'article 116 de la Constitution du point de vue du contrôle des recettes et des dépenses par la Cour des comptes et la juridiction de celle-ci. Mais la Commission du Sénat exigea la modification profonde du projet de régie et, le ministre qui avait succédé à l'auteur du texte primitif ayant fait plusieurs concessions qui donnaient satisfaction au Sénat, tout le reste fut accepté dans une discussion en séance publique qui dura à peine une heure et demie. Les Chambres étaient désireuses de se séparer et le Gouvernement avait imposé le vote du projet avant la clôture de la session. La discussion à la Chambre prit tout au plus une demi-heure.

C'est ainsi qu'au régime du bilan industriel qui n'eût été que déposé sur le bureau des Chambres, a succédé celui d'un compte de prévision annuel, appuyé de tableaux de développements de la nature de ceux des budgets de l'Etat, et aussi de comptes établis suivant les règles de la comptabilité industrielle (loi du 19 juillet 1930). Le compte de prévision est voté par les Chambres, tandis que le bilan et le compte des profits et pertes leur sont simplement communiqués avant le 30 juin de l'année suivant celle à laquelle ils se rapportent. Depuis 1935, le compte de prévision de l'Office national pour l'achèvement de la Jonction Nord-Midi doit également être annuellement soumis aux Chambres. Mais elles ne votent que le total des crédits de ce compte sans que chacun d'eux ait un caractère limitatif, alors qu'en ce qui concerne la Régie des télégraphes et téléphones, le ministre dispose du droit d'opérer des transferts entre les crédits et même de dépasser le montant global des dépenses. Par ailleurs, ces comptes de prévision sont exécutoires de plein droit s'ils n'ont pas été votés par les Chambres le 31 décembre. Le sort du projet

de budget du Congo belge est le même, si le Parlement n'en a pas terminé l'examen le 25 décembre. Cependant si, dans ce cas, le Roi fixe les recettes de l'année et ouvre des crédits provisoires de dépenses, s'il y a lieu, de trois en trois mois, le budget de la Colonie doit être voté au cours de l'année à laquelle il se rapporte. Si les comptes de prévision de la Régie des télégraphes et téléphones devenus exécutoires de plein droit ont été plus tard adoptés par les deux Chambres, leur intervention a cependant été considérée comme dépourvue d'objet, et en 1932 le Sénat a jugé inutile de discuter en séance publique le compte de prévision de l'Office national pour l'achèvement de la Jonction Nord-Midi, parce qu'il avait été adopté par la Chambre des représentants lorsqu'il était déjà entré en vigueur.

Le contrôle financier de la Régie des télégraphes et téléphones est soustrait à la Cour des comptes qui, toutefois, nomme les membres du Comité de surveillance, dont le président doit être membre de la Cour. C'est une modification profonde que la lassitude des Chambres, en 1930, a laissé s'introduire dans notre régime de contrôle des finances publiques, attendu que les contrôleurs ne sont pas nommés par la Chambre des représentants (Constitution, art. 116).

Si les mêmes modalités de surveillance ont été établies à la même époque en ce qui concerne la gestion de l'Institut national de radiodiffusion, c'est au contrôle de la Cour des comptes que l'Institut belge des sciences administratives propose que soient soumises toutes les personnes publiques parastatales dans la catégorie desquelles rentre aussi bien la Régie des télégraphes et téléphones que l'Institut national de radiodiffusion au titre, surtout en ce qui concerne la régie, d'être une administration personnalisée (1).

Le bilan et le compte des profits et pertes de la régie et de l'Institut national de radiodiffusion, accompagnés des observations du Comité de surveillance, doivent être déposés annuellement sur le bureau des Chambres. Mais comme cette communication n'entraîne pas le vote d'une loi de règlement du compte de prévision, le Comité de surveillance ne dispose d'aucun moyen de se faire entendre ou de rejeter une dépense dont il

(1) *Infra*, p. 262.

conteste la légalité. En fait, les Chambres ne se sont jamais préoccupées des observations des comités en question.

Le régime de la gestion est substitué à celui de l'exercice en ce qui concerne la comptabilité de la Régie des télégraphes et téléphones.

§ 6. — *La Régie du travail pénitentiaire.*

En 1931, a été instaurée en service autonome, sous le titre de Régie du travail pénitentiaire, la gestion des fonds qui, précédemment, étaient votés dans le budget de la justice pour les salaires des détenus et l'acquisition des matières premières pour les ateliers des prisons, tandis que la vente des objets fabriqués constituait un produit du budget des voies et moyens. La régie est soumise à des règles de comptabilité arrêtées par les Ministres des finances et de la justice, qui assurent toutefois le contrôle de la Cour des comptes. D'autre part, le rapport annexé au bilan de la gestion doit permettre au Parlement de suivre la marche de la régie spécialement en ce qui concerne les immobilisations, les adjonctions et suppressions de personnel, les marchés, etc. Le bénéfice annuel est versé aux voies et moyens de l'Etat. En fait, s'il s'agit d'une exploitation dans des formes industrielles et commerciales, la régie est restée un service centralisé géré sous l'autorité du Ministre de la justice par le personnel de ce département.

§ 7. — *L'Office de redressement économique.*

Dans le budget extraordinaire de 1936 à 1938, les crédits sollicités pour les divers départements ministériels ont été, pour chacun d'eux, groupés en deux catégories ou sections. La première était consacrée au programme de l'Office de redressement économique, en vue d'accentuer la lutte contre le chômage par l'exécution de travaux publics appropriés. La seconde est restée affectée aux allocations nécessaires à la continuation des travaux déjà entrepris et pour lesquels des crédits avaient été sollicités dans les budgets précédents. Un tableau, n'ayant toutefois qu'une valeur d'indication, était annexé au projet de budget à l'effet d'exposer le programme des travaux extraordinaires à exécuter en fonction d'un plan triennal dont les premières

réalisations remontaient à 1936. Conformément à la tradition, le Gouvernement fut autorisé à couvrir par l'emprunt toutes les dépenses inscrites dans le budget extraordinaire, mais il disposait, comme moyen de trésorerie, de la quotité disponible du produit de la réévaluation en 1935 de l'encaisse-or et des devises de la Banque Nationale de Belgique, à l'occasion de la dévalorisation du franc, sauf à reconstituer la réserve par des appels au crédit public dès que les circonstances eussent été favorables à des opérations de l'espèce. Lors de la première réévaluation de l'encaisse métallique à la faveur de la stabilisation du franc en 1926, le produit de cette opération avait servi à l'apurement de la dette de l'Etat vis-à-vis de la Banque résultant de l'inflation monétaire correspondant aux avances que cet établissement avait consenties au Trésor en violation de sa loi organique et de ses statuts. En 1935, le Roi a été autorisé à affecter ces accroissemente d'actif aux mesures qu'imposait la politique de redressement économique, en y comprenant spécialement la régularisation du marché des rentes.

§ 8. — *Impôts en vue du redressement financier : contribution nationale de crise et taxe spéciale sur les bénéfices exceptionnels établis en vertu de pouvoirs spéciaux.*

En vue du redressement financier de 1933 dans des délais que le concours des Chambres aurait nécessairement allongés, le législateur a autorisé le Gouvernement à établir de nouveaux impôts : la contribution nationale de crise dont, toutefois, la progressivité, l'assiette et le taux maximum étaient déterminés dans la loi, et une taxe spéciale sur les bénéfices exceptionnels réalisés en raison des faits également prévus dans la loi. Il s'agissait de pouvoirs accordés au Roi sous la double réserve que, pour les modifications à apporter aux lois organiques, les arrêtés royaux ont dû être délibérés en Conseil des Ministres et que les mesures d'exécution devaient être prises dans le délai maximum de quinze jours. Enfin, le législateur a imposé au Gouvernement l'obligation de lui faire rapport à l'expiration du délai de trois mois quant à l'exercice de la délégation. La constitutionnalité de celle-ci a été longuement discutée en dehors du Parlement et parce qu'elle s'exerçait en matière d'impôts. Par après, la persistance de la crise économique et les événements

extérieurs, politiques et monétaires ayant, d'une part, aggravé certaines charges et, d'autre part, déjoué les prévisions de recettes, les Chambres admirent que de nouvelles mesures urgentes s'imposaient à l'effet de rétablir l'équilibre du budget. Le Roi est désigné, entre autres, pour modifier et compléter les modalités d'application de la contribution nationale de crise dont le vote du budget des voies et moyens pour 1933 avait autorisé la perception sur les bases établies par le Gouvernement en vertu des pouvoirs lui délégués antérieurement, et pour relever le taux de certains droits et redevances dus à l'Etat en rémunération de services rendus. La délégation est accordée pour trois mois sous les conditions établies précédemment. Mais lorsque, en 1934, de nouveaux pouvoirs spéciaux sont attribués au Roi et prorogés dans la suite jusqu'au 1er avril 1936, ceux de modifier ou compléter la législation relative aux impôts, taxes et redevances au profit de l'Etat et notamment de reviser l'assiette, le mode de perception et le taux des impôts, ne le furent, cette fois, que sous la condition qu'à l'expiration de ces pouvoirs le Roi saisirait le Parlement d'un projet de loi ayant pour objet la confirmation des mesures prises dans le domaine précité.

La loi du 1er mai 1939 a habilité le Roi à réaliser, par des arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, entre autres l'assainissement et l'équilibre des finances publiques. A cet effet, il lui a été permis d'opérer des transferts en matière budgétaire et de compléter la législation relative aux impôts et redevances au profit de l'Etat, de substituer le régime de la capitalisation à celui de la répartition en matière de pensions de survie des agents de l'Etat, ce qui ne s'est pas effectué, d'accorder la garantie de l'Etat aux emprunts des établissements publics ou d'utilité publique, des organismes délégués ou contrôlés, etc., sous réserve toutefois de la confirmation des arrêtés royaux par le Parlement. Le Gouvernement a même continué à user de ces pouvoirs spéciaux, alors que la loi du 7 septembre 1939, lui attribuant des pouvoirs extraordinaires en vue de l'état de guerre, limitait ceux-ci en matière de finances publiques, à percevoir les impôts, sans en modifier les lois et les tarifs en réglant l'assiette et la perception, à ouvrir des crédits, à ordonner les dépenses nécessaires, à pourvoir à des moyens extraordinaires de trésorerie

et à autoriser toutes dérogations aux dispositions relatives aux recettes et aux dépenses de l'Etat. Par ailleurs, cette délégation s'appliquait à la période s'étendant jusqu'à la remise de l'armée sur le pied de paix, mais seulement pour les cas de nécessité et d'urgence.

CHAPITRE VIII.

Les contrôles nés des contingences d'après-guerre.

§ 1er. — *La responsabilité des ordonnateurs délégués. — La comptabilité des dépenses engagées. — Crédits budgétaires ouverts par délibérations du Conseil des Ministres.*

Le trouble profond que l'après-guerre jetait dans les finances publiques, la difficulté sans cesse accrue d'établir des prévisions de dépenses alors que la devise nationale baissait au cours de l'exécution du budget, l'obligation de satisfaire des besoins nouveaux et, enfin, l'illusion que les indemnités de guerre permettraient d'abandonner les habitudes d'économies qui avaient toujours prévalu jusqu'en 1914, ces différents facteurs expliquent qu'en 1921 les Commissions des finances des Chambres législatives agréèrent favorablement la suggestion que nous leur avions soumise à l'effet de prévenir les dépassements des crédits budgétaires, en organisant la responsabilité devant la Cour des comptes des agents de l'administration qui les auraient provoqués. Il avait toujours été de jurisprudence que le fonctionnaire qui disposait de crédits au nom du Ministre au titre d'ordonnateur délégué, engageait la responsabilité du chef du département même lorsque les dépenses excédaient les limites fixées par les Chambres. L'on ne s'était jamais arrêté au fait qu'en raison du développement des services publics, des délégations de plus en plus nombreuses avaient dû être accordées à des fonctionnaires pour les engagements de crédits.

L'article 18 de la loi du 15 mai 1846 établissait la responsabilité des ordonnateurs du chef des payements mandatés par eux contrairement aux lois et règlements d'administration ; mais cette disposition, copiée dans la législation française, ne concernait chez nous que les payements non soumis au visa préalable de la Cour des comptes. En effet, du visa de ce collège résulte

le caractère de légalité qui dégage la responsabilité de l'ordonnateur de la dépense, à moins qu'elle ne fasse l'objet d'une délibération du Conseil des Ministres.

A l'occasion de l'examen, en commission du Sénat, d'une proposition d'augmentation du nombre des membres de la Cour des comptes, l'autorité de l'ancien Ministre des finances Liebaert y faisait introduire l'innovation relative à la responsabilité en même temps qu'un autre amendement dû à son initiative. Désormais les actes gouvernementaux engageant les finances de l'Etat du chef de travaux ou fournitures ou de dépenses nouvelles en matière de personnel de l'Etat, d'institutions ou de services devaient être soumis au visa de la Cour des comptes chargée de contrôler leur conformité avec la loi budgétaire. Si le Gouvernement estimait devoir passer outre, une délibération du Conseil des Ministres pouvait obliger la Cour à viser avec réserve et celle-ci eût fait connaître aux Chambres les motifs de son opposition.

Le Gouvernement s'émut et dans la phobie des responsabilités qui caractérise l'administration, celle-ci amena le Ministre des finances à déposer un projet de loi pour substituer au régime de la responsabilité adopté par le Sénat, celui de la comptabilité des engagements budgétaires tenue dans chaque département par des agents délégués par le Ministre des finances. Une fois de plus, c'était de l'organisation française que l'on s'inspirait, alors que l'extension des attributions en 1911 des contrôleurs des dépenses engagées n'avait eu d'autre but que de pourvoir à divers contrôles dont dans notre pays le visa préalable de la Cour des comptes assure l'efficacité. Mais la Chambre des représentants amenda à son tour le projet du Gouvernement par l'introduction des textes relatifs à la responsabilité des fonctionnaires délégués pour l'engagement des dépenses.

Toutefois, si désormais la Cour des comptes est compétente pour rendre l'ordonnateur délégué responsable et déterminer les sommes à recouvrer à sa charge ou le condamner à une amende du chef des engagements de crédits constatés en violation des dispositions légales ou — notion nouvelle, également adoptée par le Sénat — du chef de dommages supportés par le Trésor, il n'est pas porté atteinte au principe de la responsabilité du ministre devant les Chambres, lorsqu'il est l'auteur de l'engagement ou

si, à la responsabilité de l'ordonnateur délégué, il substitue la sienne à la faveur d'un ordre écrit préalable à la dépense. D'autre part, le projet du Gouvernement a prévu le cas dans lequel le comptable refuserait pour un motif non plausible de donner son visa à un engagement de dépense dans les limites du crédit budgétaire auquel elle appartient. Il a été admis que dans cette hypothèse, qui devait ne jamais se réaliser, une délibération du Conseil des Ministres pourrait obliger le dit comptable à accorder ce visa. Mais, à aucun moment, il n'a été envisagé, dans la discussion de la loi du 20 juillet 1921, que l'on pourrait avoir recours à la délibération du Conseil des Ministres, dans le seul but d'autoriser des engagements au delà des crédits votés par le Parlement. Au lendemain du vote de la loi, le Gouvernement a même eu la prétention de soutenir qu'à la faveur d'une délibération, la Cour des comptes aurait dû accorder son visa et ainsi autoriser le payement et comprendre, dès lors, dans la loi de compte, à titre de droits acquis aux tiers à la charge du budget, des dépenses que le Parlement n'avait pas autorisées. La Cour a refusé, mais le payement a lieu par avances du Trésor. Le Ministre des finances Theunis a d'ailleurs reconnu que, du point de vue de la constitutionnalité, la pratique nouvelle n'échappait pas à toute critique. En 1920, à la demande du ministre, la Cour des comptes avait accepté de contrôler la régularité des dépenses payées par avances du Trésor, et elle a continué de le faire en ce qui concerne les liquidations en marge du budget en vertu de délibérations du Conseil des Ministres. Mais cette vérification n'a lieu que sous toutes réserves quant à la légalité des dépenses du point de vue précisément des prérogatives du Parlement qui doit en autoriser la régularisation budgétaire.

Il se conçoit que dans l'atmosphère de 1921, le Parlement ait exigé que les délibérations du Conseil des Ministres qui auraient imposé le visa du comptable des engagements, lui seraient communiquées immédiatement et qu'il en serait désormais de même de celles ayant pour objet d'obtenir de la Cour des comptes le visa avec réserve des dépenses dont elle conteste la légalité. Précédemment, les Chambres n'en avaient connaissance que par le cahier d'observations de la Cour. Mieux encore, la loi a décidé qu'elles seraient averties avec la même rapidité des dérogations au budget et aux dispositions organisant la comptabilité des

engagements de crédit. Or, néanmoins pendant quinze ans le Parlement ne s'est guère préoccupé des communications qui lui ont été faites par la Cour des comptes et les limites des crédits ont été constamment violées. Ce n'est qu'à partir de 1935 que les délibérations du Conseil des Ministres ouvrant des crédits pour des dépenses en marge du budget, soumises à la régularisation par la voie de crédits supplémentaires, lorsqu'elles étaient non seulement engagées, mais payées, sont tombées à une dizaine par année alors que précédemment elles avaient parfois dépassé plusieurs centaines. A la faveur de l'attitude passive des Chambres, la Cour des comptes a même admis à partir de 1928, qu'une délibération du Conseil des Ministres ne doit pas intervenir à l'effet d'avertir le Parlement de la dérogation au budget, lorsque les Chambres sont saisies d'une demande de crédit supplémentaire qui leur permet de constater qu'éventuellement des dépenses ont été engagées ou même payées en dehors du budget.

La constitutionnalité de ces errements fut souvent discutée, mais sans que les Chambres ne se prononçassent jamais expressément à ce point de vue, et il faut attendre 1948 pour qu'elles adoptent une attitude nette quant au respect qui s'impose aux Ministres de ne pas engager et, encore mieux, de ne pas payer des dépenses en dehors des autorisations du budget.

Au fait, la responsabilité devant la Cour des comptes à charge des ordonnateurs délégués du chef de la violation de la loi du budget, est restée inexistante en raison même de l'attitude du Parlement quant au respect de ses prérogatives. Et en ce qui concerne le recours que la loi envisage en raison des dommages causés au Trésor, les cas d'application ont été rares, surtout que jamais les ministres n'ont été mis à même par leur administration ou n'ont voulu les signaler à la Cour des comptes, lorsque les circonstances n'ont pas permis à celle-ci de les constater.

Comme au lendemain de la guerre de 1914-1918 la justification des dépenses que la Cour des comptes avait autorisé de faire sur ouvertures de crédit tardait dans bien des cas à lui être soumise, la Chambre des représentants prit l'initiative d'imposer à la fin de chaque trimestre une reddition de comptes des recettes et des dépenses effectuées à la faveur des ouvertures de crédit. Mais l'article 13 de la loi du 16 août 1920 est resté lettre morte, attendu que l'on n'avait pas consulté la Cour quant à l'opportu-

nité de la mesure et que le retard qui l'avait provoquée ne tarda pas à se résorber.

Lorsque le Parlement vota la loi du 20 juillet 1921, il retint l'idée qui était le complément de celle de la responsabilité des ordonnateurs délégués du chef des dépassements de crédits, d'être saisi d'un rapport de la Cour des comptes sur les projets de crédits supplémentaires. C'eût été pour les Chambres l'occasion de se rendre compte, entre autres, des circonstances par suite desquelles les crédits se rapportaient à des dépenses engagées, sinon payées en marge du budget. Mais la pratique des délibérations du Conseil des Ministres à l'effet d'ouvrir des crédits en attendant le vote des Chambres, a eu pour résultat que celles-ci n'ont jamais demandé à la Cour des comptes de leur faire rapport conformément à l'article 9 de la loi de 1921.

§ 2. — *Le Comité du budget. — Le Comité du Trésor.*

Jusqu'en 1946, la coordination des propositions budgétaires des divers départements ministériels et l'établissement de la balance du budget furent exclusivement dans les attributions du Ministre des finances. Il lui appartenait d'agencer à cet effet les services de son département et c'est ainsi que lorsqu'en 1883 fut constitué pour la première fois un Comité du budget, celui-ci n'eut qu'un caractère administratif. Il était composé de fonctionnaires du Ministère des finances. Supprimé en 1911, il renaît au cours de la guerre, au Havre, pour être reconstitué en 1919. L'on y introduisit les conseillers de gouvernement près le Ministère des finances et un conseiller de la Cour des comptes. L'action du comité quant aux économies et au rétablissement de l'équilibre budgétaire n'ayant guère donné de résultats, l'on en revint bientôt à l'organisation dans laquelle un service du Ministère des finances agissait sous l'action directe du chef de ce département en vue de la réalisation de la politique du Gouvernement.

En 1926, il est créé au sein du cabinet un Comité du Trésor, chargé d'attributions qu'en matière d'aménagement du Trésor l'on avait toujours laissées à l'initiative du Ministre des finances. Il est présidé par E. Francqui, membre sans portefeuille du Conseil des Ministres, et plus tard par H. Jaspar, Premier Ministre. Il comprend, en outre, deux ministres dont celui des finances, choisis de façon à assurer la représentation des trois

partis constituant le Gouvernement. Indépendamment de la préparation des mesures qu'impose le service de la Trésorerie, ce comité reçoit les propositions budgétaires des divers départements et est, en outre, chargé du contrôle des dépenses de l'Etat du point de vue de leur compression. Il prend des décisions contre lesquelles, toutefois, les membres du cabinet peuvent se pourvoir devant le Conseil des Ministres.

Le Comité du budget est reconstitué en 1930 avec un caractère administratif et consultatif. Ses propositions sont transmises au Ministre des finances et au Premier Ministre.

Par ailleurs, l'on envisageait les conséquences, pour l'avenir, des modifications apportées au budget ou des dispositions organiques dont peuvent résulter des charges nouvelles pour le Trésor. Une responsabilité administrative atteint les fonctionnaires qui surévaluent ou sousévaluent les conséquences financières des propositions gouvernementales ou parlementaires. Depuis 1936, le Comité est composé du Premier Ministre et de trois autres membres du cabinet, dont le Ministre des finances. Il a recueilli, à titre d'attributions dont était chargé le Comité du Trésor, l'étude des mesures à prendre lorsque des circonstances imprévues permettent d'appréhender le déséquilibre des évaluations de recettes et des prévisions de dépenses du budget, et celle des propositions tendant à réaliser des économies du point de vue de leurs répercussions financières. Le commissaire royal à la réforme administrative participe aux travaux du Comité du budget. Mais celui-ci n'exerce plus, comme jadis le Comité du Trésor, une surveillance sur l'engagement proprement dit de la dépense. En ce qui concerne l'emploi des crédits, il se borne à veiller au respect des dispositions organiques régissant certaines dépenses. Ce contrôle est limité aux travaux et fournitures engagés à charge du budget extraordinaire, aux créations de services ou d'emplois, à l'établissement ou à la modification des dispositions organiques régissant l'octroi de subsides ou des indemnités, aux modifications aux barèmes des agents de l'Etat. A partir de 1939, les questions d'ordre administratif à soumettre au Comité du budget relèvent préalablement du service d'administration générale institué auprès du Premier Ministre. Au demeurant, même si le Comité du budget touche directement à l'engagement de la dépense en autorisant pour l'une d'elles

une dérogation aux règles organiques, son intervention conserve un caractère purement administratif. Néanmoins, le Comité est appelé à donner son avis quant à l'opportunité de recourir à une délibération du Conseil des Ministres ouvrant des crédits en marge du budget.

En 1946, l'action du Comité du budget, composé du Premier Ministre, du Ministre des finances, de celui du budget et de trois autres membres du cabinet, tend à s'exercer surtout au sein même des services chargés de l'engagement, de l'ordonnancement ou de la liquidation des dépenses. Son intervention est spécialement prévue, indépendamment de ses fonctions normales, s'il s'agit de modifications aux crédits du chef de dépenses nouvelles, si l'équilibre budgétaire est compromis, mais elle n'est requise en matière de travaux, de subsides, de recrutement de personnel ou de modification aux barèmes des traitements que si, les charges nouvelles entraînant une augmentation de dépenses de plus de 500.000 francs, il y a désaccord du Ministre du budget. D'autre part, il est créé dans chaque ministère une commission départementale du budget composée de fonctionnaires généraux du département.

Lors de la suppression en 1948 du Ministère du budget, c'est de nouveau le Ministre des finances qui soumet au Comité du budget les propositions budgétaires.

§ 3. — *Constitutionnalité du contre-seing du Ministre des Finances en matière de dépenses. — Constitutionnalité du Comité du Trésor et du Comité du budget.*

Sous le régime du règlement général des finances de 1824, le Ministre des finances exerçait un contrôle sur la manière dont se faisaient les dépenses. Il examinait si les marchés n'étaient pas trop élevés, si les prix des travaux et fournitures n'excédaient pas ceux payés par les particuliers ; mais cette espèce de suprématie de ce ministre sur ses collègues fut supprimée en fait en 1830. A la proposition Liebaert introduite en 1921, de charger la Cour des comptes de s'assurer, avant leur exécution, si les arrêtés de nominations ou les promotions entraînant un accroissement de dépenses restaient dans les limites des crédits budgétaires, le législateur a substitué le contre-seing du Ministre des finances pour toute extension du cadre du personnel des admi-

nistrations ou toute modification aux conditions de la rémunération des agents de l'Etat. Mais s'il s'agit d'une atteinte que la loi a portée au principe de l'indépendance des ministres dans l'emploi des crédits mis à leur disposition, le contrôle du Ministre des finances ne s'est plus exercé, depuis 1926, en vertu d'une décision de l'exécutif, qu'à l'intervention, dans certains cas, du Comité du Trésor et, à partir de 1939, du Premier Ministre et éventuellement du Comité du budget. En 1946, le contre-seing se retrouve tout naturellement dans les attributions du Ministre du budget.

La constitutionnalité du Comité du Trésor et du Comité du budget a été discutée, attendu qu'ils n'ont pas été créés par la loi. En fait, il s'agit d'une action dominant celle de chaque ministre en vertu du budget. D'autre part, déjà en 1928, l'on a dit que le contre-seing constituait une ingérence, une diminution de l'autonomie des divers ministres. En s'arrogeant le droit de ne pas permettre l'utilisation des crédits budgétaires, le Département des finances, et ultérieurement celui du budget, a substitué son bon gré au désir du Parlement qu'ils soient utilisés aux fins pour lesquelles il les avait votés. Ainsi, la volonté des Chambres législatives peut être réduite à néant par le refus d'un ministre de s'y conformer (1).

§ 4. — *Le vote d'un crédit est une autorisation et non une obligation de réaliser une dépense.*

Toutefois, le Gouvernement peut toujours juger opportun de ne pas réaliser les dépenses ou toutes celles pour lesquelles il a sollicité des crédits. Ce droit ne lui a jamais été contesté par une décision des Chambres. C'est même en vertu de ce principe qu'en 1932 il a pris la décision de n'engager les crédits pour les dépenses de travaux, fournitures, subsides, etc., qu'à concurrence de 85 p. c. de leur montant, tandis qu'il demandait l'inter-

(1) Déjà en 1840, les membres du Gouvernement avaient décidé que, sauf les exceptions que leur accord prévoyait, aucune nomination, révocation ou suspension de titulaires de fonctions publiques ne pouvait avoir lieu que du consentement du Conseil des Ministres. A cette époque, la présidence du Conseil était de mois en mois confiée à tour de rôle à chacun des ministres, dont l'un tenait la plume à titre de secrétaire du Conseil.

vention de la loi pour réduire les traitements, pensions, etc., même ceux dont les barèmes étaient fixés par le Roi. L'année précédente, la question se posait de savoir si la liberté du Gouvernement quant à l'emploi des crédits était aussi étendue lorsque l'initiative parlementaire avait fait adopter un amendement au budget. Le Sénat a décidé que le Ministre qui ne tient pas compte des votes du Parlement peut être interpellé et même renversé, mais non parce que l'on jugerait que dans ce cas il aurait dérogé à la loi.

§ 5. — *L'inspection des finances.*

En 1938, un arrêté royal a créé le corps des inspecteurs des finances qui sont délégués par le Ministre des finances dans chaque département pour exercer, mais sous l'autorité directe du ministre titulaire, le contrôle de l'exécution du budget et pour formuler les mesures propres à réaliser des économies et à améliorer l'organisation des services administratifs. Ils peuvent être appelés à donner leur avis sur toutes les questions qui leur sont transmises par le chef du département ou le Premier Ministre et, en matière budgétaire seulement, par le Ministre des finances. Si celui-ci appuie des conclusions qui ne sont pas admises par un collègue, la question doit être soumise au Comité du budget.

En 1946, ce service devient celui des inspecteurs du budget chargés de viser préalablement à la décision du ministre intéressé les propositions des départements ministériels susceptibles de requérir l'avis du Ministre du budget ou une délibération du Comité du budget. L'inspection du budget est substituée aux comptables des dépenses engagées.

L'arrêté du Régent du 27 juillet 1948 a eu pour objet de rationaliser la comptabilité des engagements de dépenses à l'effet de l'adapter aux exigences dérivant des modifications dans le mode de présentation des budgets et de permettre, en particulier, l'intégration d'une comptabilité de portée administrative constituée par l'enregistrement des opérations relatives aux programmes justificatifs du budget de l'Etat dans le cadre des opérations ayant trait à l'exécution de la loi budgétaire. Cette réorganisation interne de la comptabilité des dépenses engagées doit assurer, outre une meilleure surveillance de la

comptabilisation des engagements de dépenses, le renforcement et la simplification du contrôle interne de l'inspection du budget en ce qui concerne la préparation et l'exécution du budget de l'Etat par une association plus directe du contrôle d'opportunité et du contrôle relatif à la comptabilisation des engagements de dépenses.

Lorsqu'à la fin de l'année le Ministère du budget est supprimé, le service de l'Inspection des finances est rattaché de nouveau au Ministère des finances et les attributions de ce corps sont délimitées dans les conditions d'organisation de son origine (arrêté du Régent du 15 décembre 1948).

§ 6. — *Contrôle de la gestion du « Palais des Beaux-Arts » et d'autres organismes autonomes.*

Bien que la question de principe en jeu n'ait pas fait l'objet d'un examen, le contrôle de la Cour des comptes a été étendu en 1933 à la gestion de l'association sans but lucratif « Le Palais des Beaux-Arts » à Bruxelles, à l'occasion de la garantie donnée pour la quatrième fois par l'Etat aux emprunts de cet établissement. La Caisse nationale auxiliaire des congés payés doit également rendre compte à la Cour des comptes, bien que personne publique parastatale, elle soit alimentée exclusivement par une cotisation à charge des employeurs. Ce contrôle a, sans doute, paru s'indiquer dans les mêmes conditions que pour la Caisse générale d'épargne et de retraite chargée de la gestion de l'organisme dont il s'agit (loi du 16 mars 1865, art. 16). Par contre, si l'Etat subsidie le Fonds national de retraite des ouvriers mineurs, le contrôle de la Cour des comptes est limité par une mention dans le budget n'obligeant le Fonds qu'à la production de bordereaux récapitulatifs des payements approuvés par le ministre ou ses délégués.

§ 7. — *Le Centre d'études pour la réforme de l'Etat : ses suggestions en matière de finances publiques. — Le Commissaire royal à la réforme administrative.*

Un arrêté royal du 10 mars 1922 avait créé une commission technique chargée d'étudier le fonctionnement des services administratifs de l'Etat et de proposer des réformes dans un but

d'amélioration, de rendement, d'économie et de simplification. Ses travaux, qui devaient rester secrets, firent l'objet de rapports adressés aux présidents des Chambres législatives.

Cette commission fut reconstituée en 1926 avec la mission apparemment plus générale d'étudier l'activité de tous les services de l'Etat. Elle aboutit à des conclusions concernant les mesures provisoires pour enrayer la multiplication du nombre des agents, les conséquences financières des dispositions législatives nouvelles, les subsides, les services de comptabilité, les modalités de payement des traitements à l'intervention de l'Office des chèques postaux, la fixation des cadres organiques, le recrutement, l'avancement et les augmentations de traitement du personnel de l'Etat, etc.

En 1936, une association sans but lucratif groupant des hommes de bonne volonté représentant toutes les tendances de l'opinion, se constitue en Centre d'études pour la réforme de l'Etat. En ce qui concerne les finances publiques, il s'est occupé des évaluations budgétaires, des dépassements de crédit, de l'initiative en matière de dépenses, des crédits provisoires et des crédits supplémentaires, du Conseil supérieur des finances, de l'inspection des finances, de la Cour des comptes, du point de vue du recrutement de ses membres, du visa préalable et du contrôle sur place de cette cour.

Spécialement du point de vue budgétaire, le Centre d'études préconise que l'article 15 de la loi du 15 mai 1846 soit amendé de façon que les demandes de crédit faites en dehors de la loi du budget indiquent d'une manière précise les revenus qui y seront affectés et ne se bornent plus suivant la tradition à dire que les dépenses nouvelles seront couvertes au moyen des ressources ordinaires de l'Etat ; qu'il en soit de même en ce qui concerne les projets ou les propositions de loi qui ne tendent qu'indirectement à déséquilibrer le budget ; enfin que, sauf dérogation expressément prévue, les lois qui entraînent des dépenses nouvelles n'entrent en vigueur qu'à la faveur du budget de l'année suivante.

C'est suivant une des suggestions du Centre d'études que le Ministre des finances, à la veille de l'occupation de 1940, avait décidé de publier au *Moniteur* les délibérations du Conseil des Ministres modifiant les budgets. Mais cette pratique fut

abandonnée après la guerre et sans que l'on s'en souvînt lorsqu'en 1947 les errements en la matière furent discutés.

Enfin, le Centre d'études a proposé qu'après la discussion des budgets, le Ministre des finances présente aux Chambres le nouveau total des recettes et des dépenses tel qu'il résulte des amendements adoptés en cours de discussion, le rapproche du total des voies et moyens et éventuellement demande les crédits supplémentaires nécessaires.

En même temps que se poursuivaient les travaux du Centre d'études, un commissaire royal à la réforme administrative, M. Louis Camu, est chargé de faire rapport sur les attributions des divers départements ministériels, leur répartition et leur groupement. Le Centre d'études a jugé détestable la pratique des remaniements improvisés des départements ministériels entraînant des conséquences budgétaires fâcheuses et un trouble permanent dans le bon fonctionnement de l'ensemble de la machine administrative. On ne s'imaginait pas à cette époque qu'en 1946 l'on compterait dix-neuf ministres.

Le statut des agents de l'Etat qui a fait l'objet de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 est l'œuvre du Commissaire à la réforme administrative. Celui-ci a également déposé des rapports concernant la réorganisation des administrations et des bâtiments administratifs.

En 1939, un service d'administration générale était rattaché au cabinet du Premier Ministre.

CHAPITRE IX.

Les services publics décentralisés (1).

§ 1er. — *Généralités; les concessions; la Banque Nationale de Belgique; la Caisse générale d'Epargne et de Retraite; la Société Nationale des Chemins de fer vicinaux; les organismes à caractère social. — Le contrôle des organismes décentralisés.*

L'Etat n'a jamais eu le monopole de ce qui est public ou d'utilité publique. Certaines charges ont toujours été imposées aux provinces et aux communes en compensation des quotités d'impôts au profit de l'Etat que celui-ci leur a octroyées. Toutefois, il est de jurisprudence que les services qui font l'objet de crédits budgétaires, doivent être accomplis par les administrations de l'Etat auxquelles les fonds sont accordés. Les ministres ne peuvent en charger soit des institutions, soit des personnes qui, dans ces conditions, n'engageraient pas la responsabilité du ministre vis-à-vis des Chambres, du fait de l'exécution du budget. La loi seule peut organiser des services publics qui ne sont pas effectués par les administrations et qui sont soustraits au régime normal des recettes et des dépenses de l'Etat. Or, depuis toujours, l'Etat s'est contenté d'organiser certains services publics et de les contrôler, en laissant au privé le soin d'en assurer le fonctionnement. Le régime de la concession s'inspire de cette conception ; il est souvent générateur de redevances au profit du budget ou même de droits de propriété acquis à l'Etat.

La loi du 10 mai 1862 organise les concessions de péages, qui ont souvent en vue l'ouverture de nouvelles voies publiques,

(1) L'important ouvrage publié en 1942, par M. André Buttgenbach, professeur à l'Université de Liège, sous le titre : *Les modes de gestion des services publics en Belgique*, a posé pour la première fois dans notre pays la question de la déconcentration et de la décentralisation administratives considérées comme procédés techniques de la gestion des services publics. On y trouve un exposé approfondi et critique du fonctionnement de divers services décentralisés. Dans les pages qui suivent, nous nous bornons à montrer l'évolution, du point de vue budgétaire et du point de vue du contrôle, des principes qui, en attendant une législation sur la matière, tendent à se dégager de l'organisation bien souvent hétéroclite de diverses personnes publiques parastatales.

la construction de ponts, la création de nouveaux quartiers, etc. Successivement, des concessions de chemin de fer sont accordées à des sociétés privées par le Gouvernement à ce autorisé par des lois spéciales.

En 1850, comme il s'impose, indépendamment des buts économiques envisagés, de supprimer la liberté pour les établissements financiers de posséder une circulation de billets, la loi crée la Banque Nationale de Belgique sous la forme d'une société anonyme, régie par des dispositions qui lui sont propres, et dotée du privilège de fait d'émission des billets de banque. Le gouverneur de la Banque est nommé par le Roi. L'Etat exerce un droit de regard sur la gestion de l'établissement par l'intermédiaire d'un commissaire du Gouvernement. L'Etat participe aux bénéfices réalisés par la Banque.

Une caisse de retraite fonctionne aussi depuis 1850. En 1865, la Caisse générale d'épargne et de retraite lui succède sous la forme d'une institution *sui generis*, dotée d'une autonomie financière. Les services des postes lui prêtent leur concours. Elle agit comme banque ordinaire en ce qui concerne les fonds qui lui sont confiés par les déposants, mais ses placements définitifs et leur réalisation sont effectués par l'Administration de la Trésorerie et de la Dette publique et sont confiés à la garde de la Caisse des dépôts et consignations. Le président et les membres du conseil d'administration, ainsi que le directeur général de la Caisse et son adjoint sont nommés par le Roi qui fixe leur traitement. Le compte annuel des opérations de la Caisse est soumis au contrôle de la Cour des comptes. La présence d'un commissaire du Gouvernement auprès de la Caisse assure la tutelle de l'Etat sur le fonctionnement de l'établissement.

La Société nationale des chemins de fer vicinaux, qui est une société de capitaux, agit également sous le contrôle de l'Etat, qui en est actionnaire et garantit une partie des emprunts de la société.

Mais l'Etat contemporain est amené à s'inspirer chaque jour davantage du principe que tout ce qui est d'intérêt général ne peut lui rester étranger.

Au début, c'est spécialement en matière sociale que des services agréés fonctionnent au moyen de ressources d'ordre privé, auxquelles s'ajoutent dans certains cas des interventions du budget.

Successivement des lois créent des organismes distincts de l'Etat dotés d'une autonomie administrative et financière. Ils sont chargés de missions rattachées à la notion actuelle des devoirs de l'Etat, encore qu'il a paru nécessaire de confier leur accomplissement à des rouages autres que l'administration proprement dite. Dans certains cas, il s'agit d'organismes privés qui ont bénéficié de l'agrément de l'Etat à raison des services qu'ils rendaient et que ce dernier a jugé opportun d'encourager et de soutenir financièrement. Dès 1890, la Caisse royale de prévoyance et de secours en faveur des victimes des accidents du travail. Et plus tard, l'Œuvre nationale de l'enfance, la Société nationale des habitations à bon marché, l'Œuvre nationale des orphelins de la guerre (1919), l'Office d'identification de l'agglomération bruxelloise (1925), le Fonds national de secours aux sinistrés, l'Œuvre nationale belge de défense contre la tuberculose (1931), les diverses caisses de pensions des employés, des ouvriers, des mineurs, de leurs veuves et orphelins, la Société nationale de la petite propriété terrienne (1935), les œuvres en faveur des anciens combattants, déportés et prisonniers politiques, de leurs veuves et orphelins, les fonds de prévoyance en faveur des victimes des maladies professionnelles, des orphelins des victimes du travail, les caisses d'allocations familiales et de vacances annuelles, le Fonds national d'aide au rééquipement ménager des travailleurs, etc.

Mais d'autres devoirs s'imposent à l'Etat, qui dérivent plus directement de circonstances économiques. La nature des buts à atteindre fait qu'ils doivent être soustraits à la politique, confiés souvent à des techniciens et qu'ils requièrent le concours du privé ou de représentants d'organismes professionnels ; dans ce secteur de l'activité actuelle de l'Etat, fréquents sont les besoins à satisfaire qui ne peuvent souffrir la lenteur congénitale de l'administration qui, dans d'autres domaines, y puise la valeur de ses réalisations. Enfin, les missions confiées à des organismes autonomes requéraient l'intervention de plusieurs départements ministériels, de façon qu'en ce qui concerne les décisions prises, les Chambres ne pouvaient plus déterminer avec précision la responsabilité politique à engager suivant les errements en matière d'exécution du budget. C'est bien souvent en raison même de l'autonomie qui leur est conférée qu'ils bénéficient

d'avances ou de participations du Trésor au moment de leur constitution ou que la bonne fin de leurs opérations ou le service de leurs emprunts sont garantis par l'Etat.

C'est en vertu de cette conception qu'ont été créés, entre autres, la Caisse centrale de petit crédit professionnel et le Fonds de crédit à l'outillage artisanal (1929), la Caisse nationale de crédit aux classes moyennes (1937) succédant au Fonds temporaire de crédit aux classes moyennes (1934), l'Office central de la petite épargne (1934), l'Institut de réescompte et de garantie, l'Office de liquidation des interventions de crise, le Fonds de mobilisation des avoirs en devises (1935), l'Office central de crédit hypothécaire (1936), l'Institut national de crédit agricole (1937), l'Institut d'études économiques et sociales des classes moyennes (1938). Et après la guerre : l'Office des séquestres, l'Institut belgo-luxembourgeois du change, les Conseils professionnels et interprofessionnels de l'industrie et du commerce, les Offices nationaux régulateurs des transports et de la navigation intérieure (1944), l'Office commercial du ravitaillement (1945), la Caisse nationale de crédit professionnel (1946), etc.

Pour nombre de ces services, l'application de la règle de la spécialisation leur permet de rapprocher leurs recettes et leurs dépenses, ce qui justifie aussi, lorsque leurs fonds sont rattachés au Trésor public, d'en faire apparaître les mouvements au budget pour ordre. Dans ce cas, la question du contrôle de la Cour des comptes est résolue, mais elle s'est posée dès l'origine du régime des établissements autonomes.

La Cour a décidé que, même si ce contrôle n'est pas prévu par les dispositions organiques des services, il s'impose, dès que ceux-ci disposent soit de ressources qui normalement devraient être incorporées dans le budget de l'Etat, soit de subventions, soit d'avances du budget ou du Trésor, soit encore que l'Etat garantisse les opérations ou les dettes des services publics.

La décentralisation a eu des conséquences plus profondément modificatrices du régime budgétaire lorsque ont été dotés de l'autonomie administrative et financière des services dont les recettes et les dépenses étaient ou devraient, suivant la tradition constitutionnelle, être rattachées au budget de l'Etat.

L'une des premières manifestations de cette tendance fut la constitution en personne publique parastatale du patrimoine

propre des universités de l'Etat (1920), des académies (1924) et d'autres établissements scientifiques, ce qui entraîne l'autorisation entre autres de recevoir des dons et des legs. De plus, l'Etat a fait passer dans le patrimoine des académies les objets mobiliers se trouvant dans les locaux occupés par ces institutions, ainsi que des valeurs affectées à l'acquittement des fondations dont elles avaient la gestion. Mais c'est surtout à partir de 1926 que la décentralisation s'étend à des services beaucoup plus importants.

La personnalité juridique avait déjà été attribuée, par arrêté du 23 septembre 1916 signé par le Roi en son quartier général, au Fonds du Roi Albert, aux fins de pourvoir aux nécessités les plus immédiates de l'habitation dans les régions dévastées par les événements de la guerre.

§ 2. — *Caisse nationale des pensions de la guerre; régime des pensions de vieillesse.*

La loi du 23 juin 1925 crée la Caisse nationale des pensions de la guerre, à l'effet d'assurer la normalisation des charges budgétaires dérivant de ces pensions. En fait, cette dernière institution, qui constitue une annexe de la Caisse générale d'épargne et de retraite, n'a jamais assumé pour le compte du Trésor public, suivant le plan initial, le payement de ces pensions au moyen d'une dotation annuelle fixe, du produit des dons et legs, de celui de son portefeuille et d'un prêt annuel de la Caisse générale. Celle-ci devait s'en libérer au moyen d'un emprunt au placement duquel l'on dut renoncer. Mais si le principe de la normalisation de la charge budgétaire fut abandonné, l'on y revint en 1939, en créant le Fonds de dotation pour les pensions de guerre, les majorations de rentes de vieillesse et de veuves et les allocations d'orphelins. Le problème était de nouveau d'assurer la stabilisation, au cours de la période nécessaire à la bonne fin de l'opération, de charges budgétaires variables, très lourdes au début de l'instauration du service, susceptibles d'augmenter dans des proportions encore très sensibles durant un certain temps, pour décroître dans la suite.

En ce qui concerne les pensions de vieillesse, comme les obligations que l'Etat assume, sous la forme de majorations gratuites des rentes de vieillesse, correspondent à la rente qui

eût dû être constituée auprès de l'organisme assureur au moyen des cotisations que les bénéficiaires et les employeurs eussent dû normalement verser si la loi était intervenue plus tôt, l'on a considéré que les deux tiers des suppléments de la pension et les pensions gratuites représentent le capital qui, dans le système de la loi, aurait dû être apporté à l'organisme assureur par les assujettis, pour lui permettre de servir la partie de la rente dont, normalement, l'Etat ne devrait pas assumer la charge. Comme la constitution de ce capital eût dû être supportée par les générations antérieures à l'organisation de l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré, l'on en a conclu qu'il en résultait une sorte de dette dont l'Etat supporte le poids au moyen de l'annuité constante nécessaire pour l'amortir en 35 ans. Ce régime, qui fonctionnait pour les pensions de vieillesse depuis 1935, a été étendu aux pensions de guerre. Toutefois, celui de la capitalisation ne s'applique qu'aux charges qui incombent à l'Etat par application des lois existant au 1er janvier 1939. Le financement des dépenses supplémentaires éventuelles résultant de l'élévation de l'index, de modifications à la législation ou de tout autre motif, restent une charge annuelle du budget de l'Etat.

§ 3. — *Fonds d'amortissement de la Dette publique. Le Fonds des rentes.*

La décentralisation en 1926 du service de l'amortissement de la Dette publique qui avait été assuré jusqu'alors par l'Administration de la Trésorerie, fut une solution d'occasion. Mais elle marque la première étape d'une politique qui tendra à conférer à des personnes juridiques créées à côté de l'administration proprement dite, des attributions et des fonctions exercées jusqu'alors par les services administratifs de l'Etat sous le contrôle budgétaire des Chambres.

Lorsque le Gouvernement envisagea la création du Fonds d'amortissement, ce fut de nouveau du côté de la France qu'il se tourna pour y puiser les bases d'une organisation qui, dans ce pays comme chez nous, dérivait de l'augmentation anormale de la dette flottante. Mais en France la Caisse d'amortissement avait cessé son activité de 1871 à 1917. Ensuite, elle n'avait eu d'autre gestion que celle du compte spécial destiné à faciliter

la négociation des emprunts depuis 1915. Un appel à une contribution volontaire, destinée à l'amortissement, fut adressé au patriotisme des Français. Or, la Caisse instituée en avril 1926 et dont le législateur belge s'est inspiré n'eut pas le temps de fonctionner. Sa création fut jugée mal venue pour des raisons propres à la France et la loi constitutionnelle y fut complétée pour donner au pays des garanties encore plus sérieuses quant à l'indépendance de la caisse et à l'importance de ses ressources, d'une autre nature, d'ailleurs, que celles du Fonds d'amortissement de notre pays.

Antérieurement à 1914, le Gouvernement belge ne s'était jamais trouvé dans l'obligation de recourir à son caissier, la Banque Nationale, au delà du service qu'il pouvait lui demander d'avoir en portefeuille des bons du Trésor à concurrence de 20 millions de francs. En 1919, la Banque se trouvait à découvert d'une avance de 5.800 millions de francs qu'elle avait faite au Trésor, afin de lui permettre l'échange contre des billets de banque des marks allemands qui se trouvaient en Belgique au lendemain de l'armistice. Or, à mesure que le caractère illusoire de la valorisation des monnaies allemandes s'était accentué, les avances de la banque avaient perdu le caractère de simple opération de Trésorerie couverte par un avoir suffisant. Il s'y ajoutait une autre avance de 480 millions de francs du chef de la dette interprovinciale dérivant des soi-disant contributions de guerre imposées par l'Allemagne pendant l'occupation du pays et qui avait été reprise par l'Etat. Des remboursements effectués par le Trésor avaient réduit de 500 millions la dette de l'Etat vis-à-vis de la Banque Nationale, nonobstant l'augmentation de 64 millions du chef de la substitution de la monnaie nationale à la monnaie allemande dans les territoires d'Eupen-Malmédy. En 1923 un fonds fut créé dont la gestion était confiée à la Caisse des dépôts et consignations, en vue d'une politique d'assainissement financier. Mais il cessa d'exister à la faveur des mesures prises en 1926 pour la stabilisation du franc, et après n'avoir réduit que dans de très modestes limites la dette du Trésor. Or, au lendemain du vote de la première loi concernant la stabilisation, on apprenait que les emprunts étrangers qui devaient en assurer le succès, ne pouvaient être obtenus et la Trésorerie avait dû faire face au remboursement de bons

du Trésor et spécialement de ceux escomptés à six mois émis dans le public et pour lesquels elle ne disposait pas des disponibilités nécessaires. En vertu de la loi du 19 mai 1926, le montant des bons du Trésor que la Banque était autorisée à avoir en portefeuille était augmenté de 1.500 millions de francs. A cette époque, la banque avait déjà avancé à l'Etat plus de 600 millions. Au 1er août 1926, l'inflation atteignait un milliard. Comme, sous l'influence de la crise des changes, chaque jour, de plus nombreux bons du Trésor intérieurs à six mois escomptés étaient présentés au remboursement, celui-ci fut suspendu, les porteurs étant mis dans l'obligation soit de convertir leurs titres en actions privilégiées de la Société Nationale des chemins de fer belges, soit d'accepter la conversion en bons portant intérêt à 5 p. c. l'an et remboursables par voie de tirage au sort. Du fait, la dette flottante était consolidée pour les trois quarts. Il en restait environ un milliard et demi dont les échéances s'échelonnaient sur trois années. Entretemps, la loi du 7 juin 1926 avait créé le Fonds d'amortissement de la Dette publique.

A l'effet de résorber la dette flottante, dans le montant de laquelle étaient compris les bons du Trésor que la Banque Nationale avait été autorisée à escompter dans les conditions exposées ci-dessus, une dotation de 1.500 millions de francs minimum à provenir de suppléments temporaires d'impôts et de taxes, était attribuée au Fonds d'amortissement. Des centimes additionnels à la contribution foncière furent établis pour une période de quatre années à partir de 1926, ce qui était en corrélation avec la durée probable de la nécessité de l'attribution au fonds de la dotation, alors que, pour les autres suppléments d'impôts et de taxes, aucune limite n'était fixée quant à leur prélèvement.

D'autre part, il s'agissait d'éviter la confusion avec les ressources ordinaires du Trésor, des produits en question et de les soustraire aux velléités du Parlement de les affecter à des dépenses nouvelles. Ainsi, naquit l'idée de les attribuer à un service public autonome géré par un conseil d'administration composé de membres de droit, titulaires de hautes fonctions publiques, et d'autres nommés par le Roi, sous la présidence du Premier Président de la Cour de cassation. En 1926, l'on estimait que pour contre-balancer la recette au budget des voies et moyens des

sommes revenant au Fonds d'amortissement, il fallait prévoir un crédit au budget de la dette publique. L'année suivante, le Trésor a viré directement au Fonds la quotité du boni budgétaire lui revenant et résultant des recouvrements d'impôts supplémentaires. Le budget des voies et moyens pour 1928 a réduit à 1.200 millions de francs le prélèvement à opérer annuellement au profit du Fonds d'amortissement sur les ressources en question. La résorption de la dette flottante a permis de supprimer la dotation à partir de 1930. La loi organique du Fonds lui attribuait, en outre, le produit des aliénations extraordinaires d'immeubles domaniaux. Mais cette source de revenus qui lui a rapporté 124 millions de francs, a également été supprimée en 1930. Ainsi, des recettes du Trésor que le plan de 1926 devait assurer au Fonds, celui-ci ne dispose plus, au delà des dotations d'amortissement des emprunts consolidés, que du produit des dons et des legs faits à l'Etat sans attributions spéciales ou directement au Fonds sous la forme de contributions volontaires ou autrement. Elles ont atteint plus de 4,5 millions de francs dont le mode d'emploi n'a pas encore été fixé jusqu'à présent. Plus tard, d'autres revenus ont encore été concédés au Fonds. Le budget des voies et moyens pour 1930 décidait que désormais les bonis du service ordinaire de l'Etat seraient mis à la disposition du Fonds. Mais, du fait que les lois de règlement des budgets postérieurs à 1930 n'étaient pas votées à la fin de 1938, l'on a pu invoquer qu'il n'y avait pas toujours lieu d'accélérer l'amortissement de la dette ancienne quand l'Etat est obligé d'emprunter et la décision prise en 1930 a été rétroactivement abrogée. Au surplus, dès 1931, les budgets se clôturaient en déficit et les disponibilités des années 1935 et suivantes avaient reçu une autre affectation. En 1935, ce fut l'excédent du produit annuel des droits de succession au delà de 200 millions de francs qui fut attribué au Fonds. Mais à la faveur de l'utilité que présentait pour l'équilibre du budget de 1939 l'intégralité du rendement de l'impôt en question, la mesure fut abrogée. Par ailleurs, en le privant de l'excédent au delà de 200 millions de francs, le budget pouvait se clôturer en déficit que dans ces conditions l'on devait combler au moyen de l'emprunt.

Le Fonds a été désigné en 1926 pour procéder à l'émission des actions privilégiées de la Société Nationale des chemins de fer

belges, précisément parce que cette opération devait permettre l'échange des bons du Trésor contre les actions dont il s'agit. Il a été autorisé à disposer du produit en argent frais de ces placements en vue du rachat de tous titres quelconques de la dette dont le service ou la garantie incombe à l'Etat, et à faire toutes opérations relatives à ces titres. Il y a trouvé le moyen très relatif toutefois de contribuer à la tenue en bourse du marché des rentes jusqu'au jour où, à l'occasion de la conversion de 1935, lui fut attribuée une dotation de un milliard prélevée sur l'or improductif appartenant au Trésor par suite de la réévaluation de l'encaisse de la Banque Nationale de Belgique, produit dont le législateur disposa à l'effet de constituer le Fonds de régularisation du marché des rentes. Le solde en deniers de ce fonds à la date du 23 septembre 1939, a été versé dans la caisse de l'Etat et la Banque Nationale s'est chargée de la direction du marché des fonds publics nationaux dans les diverses bourses du pays.

En 1945, un fonds des rentes a été constitué qui, doté de la personnalité juridique et dont les engagements sont garantis par l'Etat, assure, toutefois sous l'approbation de sa politique par le Ministre des finances, la régularisation du marché des fonds publics, en empruntant éventuellement à court terme à l'effet d'élargir le marché monétaire et de fournir à la Banque Nationale un moyen d'intervention sur celui-ci et sur le marché de l'argent à court terme.

Par ailleurs, le Fonds d'amortissement jouit encore des ressources que lui assure la gestion de son portefeuille et de ses placements en devises étrangères, mais c'est sur les revenus propres du fonds que sont prélevés les frais d'administration et les frais de gestion de l'amortissement. Enfin, des attributions étrangères à la mission propre de l'établissement en question, lui ont été conférées. Ainsi, il est dépositaire, d'une part, du portefeuille des caisses des veuves et orphelins des agents de l'Etat qui avaient été constituées lors de l'établissement du régime des pensions civiles en 1844 et dont l'Etat a repris le service en 1935 et, d'autre part, des obligations de la dette 4 p. c. unifiée que les établissements d'enseignement universitaire et les fondations ayant pour but la recherche scientifique et le développement de l'enseignement universitaire ont échangées contre des

inscriptions nominatives constituant la troisième série non amortissable de la dette en question. L'économie de la dotation annuelle d'amortissement de 1 p. c. permet d'en répartir le montant sous forme de subventions au profit des établissements. Dans tous les autres cas, les obligations de la dette publique représentatives d'inscriptions nominatives sont déposées chez le caissier de l'Etat. Le fonds doit verser aux voies et moyens le produit du portefeuille des caisses des veuves dont les titres sont soumis à un amortissement annuel également au profit du budget de l'Etat.

§ 4. — *Le Fonds des grands travaux; le Fonds des constructions scolaires; l'Office belge de navigation.*

En 1928, le Gouvernement a invoqué le vœu émis par la Commission des grands travaux pour obtenir des Chambres que la personnalité juridique soit étendue, d'une part, à un service administratif chargé de l'exécution d'un plan de travaux publics au moyen de crédits budgétaires et, d'autre part, à la gestion, en dehors du budget, des voies navigables de l'Etat au moyen des produits de cette exploitation.

En ce qui concerne le Fonds des grands travaux, il s'agissait de lui assurer les facilités de comptabilité dérivant de l'exception à la règle de l'annalité en matière budgétaire. C'est ainsi que tout en faisant application de la notion nouvelle du service public décentralisé, on a repris une formule à laquelle on avait eu plusieurs fois recours dans le passé. Des dotations préfixées par la loi organique de l'institution au montant total de 3.300 millions de francs, ont été prélevées sur les budgets extraordinaires de l'Etat de 1928 à 1941 pour être virées au budget pour ordre, de façon que les disponibilités au 31 décembre du fonds se reportent d'année en année en majoration d'autant de la dotation budgétaire propre à l'année qui commence et dont le ministre pourra disposer jusqu'à l'épuisement du fonds. En fait, dans le but de répartir les charges entre les budgets successifs à un rythme déterminé, le Parlement a renoncé à la prérogative de fixer les crédits au montant des besoins propres à l'année des dépenses. Le Fonds des grands travaux est alimenté également par le produit de la vente des biens quelconques devenus sans emploi et dont l'expropriation ou l'acquisition amiable a été effectuée en vue

de l'exécution du programme des grands travaux, sous réserve toutefois de la réduction à due concurrence de la dotation budgétaire. L'organisme n'est qu'apparemment indépendant de l'Etat et de l'administration. Mais on a invoqué qu'il devait jouir de la personnalité juridique, afin que l'Etat pût s'engager vis-à-vis de lui de façon à lui assurer les ressources nécessaires à la réalisation des travaux décidés nonobstant les obstacles financiers qui pourraient en arrêter le cours. En réalité, il s'agit d'une gestion de fonds du budget par un conseil d'administration, composé de fonctionnaires du Département des travaux publics et de celui des finances, sous la présidence du Ministre des travaux publics et sous la responsabilité de celui-ci devant le Parlement. D'autre part, il n'y a sortie de fonds du Trésor qu'avec le concours du Ministre des finances et de la Cour des comptes et dans les mêmes conditions et sous les mêmes contrôles que les autres dépenses de l'Etat.

C'est pour les mêmes raisons de fait, c'est-à-dire pour que les Chambres ne soient plus appelées à voter chaque année les crédits nécessaires aux dépenses envisagées, qu'en 1948 est institué sous la forme d'établissement public autonome le Fonds des constructions scolaires de l'enseignement moyen de l'Etat, agissant sous l'autorité et la responsabilité du Ministre des travaux publics, avec le concours d'un conseil d'administration composé de fonctionnaires. La dotation de 2 milliards de francs doit être constituée au budget pour ordre au moyen de crédits votés dans les budgets extraordinaires de 1948 à 1951.

Quant à l'Office belge de la navigation, il a paru opportun de charger un organisme spécial d'exploiter les voies navigables reliant la vallée de la Meuse à Anvers, avec la souplesse et la promptitude d'exécution que l'on ne pouvait pas toujours obtenir de services appartenant parfois à pas moins de quatre départements ministériels différents, mais il en résulte que le principe de l'universalité en matière budgétaire n'est plus respecté et, d'autre part, la création de cet Office marque une autre innovation, en ce sens qu'il est administré par un comité paritaire de fonctionnaires et d'usagers, mais sans que le Parlement soit appelé à intervenir pour fixer les crédits de dépenses et les évaluations de recettes du chef de taxes, redevances, etc., perçues par l'Office et portées antérieurement au budget des

voies et moyens. Les dépenses de l'Office sont celles qui étaient jadis supportées par l'Etat du chef non seulement de l'entretien des voies navigables, mais aussi de l'administration des biens domaniaux en dépendant. D'autre part, les textes ne permettent pas de conclure que les dépenses de l'Office engagent nécessairement la responsabilité du Ministre devant le Parlement (1). Les opérations de l'Office belge de la navigation restent absolument étrangères au Trésor public. Après avoir été au début placées en partie dans une banque privée, afin qu'elles fussent productives, c'est à la Banque Nationale, à la Caisse générale d'épargne et de retraite et à l'Office des chèques postaux que les disponibilités de l'Office belge de la navigation se trouvent actuellement.

Par ailleurs, cet établissement, que l'on a créé autonome pour qu'il vive des revenus de l'Etat dont la loi lui octroie la disposition, a reçu du budget de 1929 à 1934 une subvention annuelle dont le montant était en fait fixé par le Ministre des travaux publics. Elle a permis à l'Office d'assurer au Fonds de secours aux bateliers nécessiteux des subsides ne pouvant dépasser au total 1.500.000 francs. Une autre aide à la batellerie a été organisée par l'arrêté royal du 3 avril 1936 qui en a chargé l'Office avec la faculté de déléguer ses pouvoirs au Comité spécial des relations fluviales Belgique-Rhin, composé du président du Conseil d'administration de l'Office, de deux fonctionnaires membres du Conseil et d'un délégué de chacune des administrations communales d'Anvers et de Gand. C'est, à cet effet, que jusqu'en 1938 des subventions ont été votées dans le budget extraordinaire de l'Etat, sans que le Gouvernement ait apporté la justification des besoins de ce service et sans que le Parlement s'en soit préoccupé. Par ailleurs, le champ d'activité de l'Office a été étendu par arrêté royal à d'autres voies navigables que celles envisagées tout d'abord, mais l'intervention de l'Etat à ce sujet doit être expressément prévue dans le budget. Les avances faites par le Trésor à partir de 1945 sont récupérables à charge de l'Office.

(1) Cass., 30 avril 1934, *Pas.*, 1934, I, 259.

§ 5. — *La Donation royale.*

A la différence des cas de décentralisation des services dont il vient d'être question, la Donation royale a été organisée en établissement autonome par un arrêté royal en vertu de la délégation octroyée par une disposition de la loi domaniale du 25 avril 1929, mais sans que les dispositions organiques prévoient la justification à la Cour des comptes des opérations de la gestion de biens appartenant à l'Etat par suite des libéralités de Léopold II. La loi avait confondu dans le domaine de l'Etat les biens de la donation royale de 1903 et ceux recueillis à la suite du décès du Souverain. L'acceptation de la donation de 1903 avait même été subordonnée à la condition que l'entretien des biens serait assuré sans charge pour le budget, au moyen de fonds réunis par le Roi à cet effet. Mais l'on avait constaté à la mort de Léopold II en 1908, que la dotation en question n'avait pas été constituée. Jusqu'en 1928, les dépenses d'entretien ont été prévues dans le budget de l'Etat, tandis que les voies et moyens prenaient en recette les produits des immeubles. Depuis 1921, un fonds a même été créé au budget pour ordre, alimenté par le produit de la vente de certains immeubles frappés en principe d'une clause d'inaliénabilité. Ce n'est qu'en 1929 qu'il est apparu que, pour respecter les intentions du royal donateur, la Donation royale devait faire face à toutes ses dépenses, au moyen de ses ressources propres. Ainsi, comme pour l'Office de la navigation, la gestion de biens de l'Etat passe d'un ministre responsable devant les Chambres à un conseil composé de personnalités dont certaines seulement appartiennent éventuellement à l'administration de l'Etat. Toutefois, les aliénations d'immeubles et les baux de vingt-sept ans et plus doivent être approuvés au préalable par le Ministre des finances. Cette restriction aux pouvoirs du Conseil d'administration ne déroge pas moins au principe que le domaine de l'Etat est inaliénable en dehors d'une décision du législateur.

Indépendamment de quatre représentants de l'administration, trois sièges du conseil sont réservés à des dignitaires ou anciens dignitaires de la Maison royale. Au delà du nombre de sept, peuvent encore être appelés à faire partie du conseil d'administration les princes majeurs de la famille royale.

Immédiatement après la constitution de la Donation royale, la Cour des comptes a fait des instances, portées d'ailleurs à la connaissance des Chambres législatives, à l'effet d'obtenir le contrôle des opérations de ce service public. C'est à l'initiative de celui-ci que depuis 1948 les justifications en question sont produites à la Cour des comptes.

§ 6. — *Le Fonds Bibliothèque Albert Ier.*

Le Fonds bibliothèque Albert Ier a été chargé en 1935 de l'érection et de l'aménagement de ce monument. Si, dans ce but, l'Etat lui remettait les libéralités recueillies en vue de la réalisation du mémorial du règne d'Albert Ier, il les considérait bien comme des deniers du Trésor public. En effet, à l'expiration de la durée pour laquelle l'établissement a été créé, ses droits et obligations seront transférés à l'Etat, qui deviendra propriétaire de l'immeuble si le fonds était encore chargé de son édification. Par ailleurs, ce dernier pouvait être autorisé, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, à contracter des emprunts auxquels la garantie de l'Etat aurait été attachée ; d'où naissance éventuelle d'une dette de l'Etat, en dehors de l'intervention du Parlement quant à son montant. Mais, en fait, la mission du fonds a été modifiée en ce sens que, d'une part, l'autonomie dont il jouit n'a pas empêché le Gouvernement d'évoquer la question du choix de l'emplacement de la bibliothèque. D'autre part, il a été entendu à la faveur de la prorogation de l'établissement jusqu'en 1940, que s'il était tenu de présenter un plan d'aménagement du Mont-des-Arts et de ses abords, c'était sous toute réserve du droit du Parlement de décider de l'opportunité d'entreprendre le travail d'édification et de voter les crédits y affectés. Dès lors, le fonds n'a plus eu d'autre autonomie que celle de diriger les études dont il était chargé. Le budget pour ordre comprend une rubrique sous laquelle ont été virées deux subventions de 5 millions de francs accordées au fonds par l'Etat à charge du budget extraordinaire, mais sans qu'il en ait été disposé jusqu'à présent, sauf en ce qui concerne une intervention en faveur du fonds dont les dépenses d'administration ont été presque intégralement payées en marge du budget de l'Etat, au moyen du produit des intérêts des capitaux disponibles

qui proviennent des souscriptions. Le placement de ces capitaux a lieu à la Caisse générale d'épargne et de retraite et à l'Office des comptes de chèques postaux, indépendamment de la souscription à des certificats du Trésor.

§ 7. — *L'Institut National de Radiodiffusion.*

L'Institut national belge de radiodiffusion a droit à une quotité du produit au profit du budget des voies et moyens, de redevances et d'impôts établis par l'Etat. Le législateur a envisagé que l'Institut national belge de radiodiffusion pourrait, en outre, bénéficier de dons et de legs, de subventions des pouvoirs et des établissements publics et enfin des revenus de son activité. En ce qui concerne l'attribution à l'Institut national belge de radiodiffusion de ressources budgétaires, la loi a créé une situation qui, sans être identique, se rapproche de celle du Fonds d'amortissement de la Dette publique. Mais celui-ci reçoit les dotations d'amortissement que le budget doit comprendre aux termes des lois qui régissent les emprunts auxquels ces dotations se rapportent, tandis que le crédit voté dans le budget des non-valeurs et remboursements pour l'attribution à l'Institut national belge de radiodiffusion de la subvention de l'Etat, a réduit annuellement depuis 1934 la somme à laquelle l'établissement a droit en vertu de la loi. C'est à la faveur de cette intervention annuelle des Chambres que s'est accentué d'année en année leur désir d'être à même de se rendre compte de la valeur de l'appréciation du Gouvernement quant aux fonds du budget de l'Etat à attribuer à l'Institut national belge de radiodiffusion par rapport aux besoins de son exploitation et même de voter annuellement un budget des recettes et des dépenses de l'Institut national belge de radiodiffusion. Sa gestion financière est contrôlée par un Comité de surveillance composé comme celui de la Régie des télégraphes et des téléphones, qui ne constitue pas un service décentralisé. Les comptes de l'Institut national belge de radiodiffusion, approuvés par le ministre et appuyés des observations du comité de surveillance, doivent être déposés sur le bureau des Chambres législatives. Mais, comme on le sait, celles-ci n'y ont jamais prêté attention (1).

(1) Voy. p. 224.

Créé pour douze ans à partir de 1930, l'Institut national belge de radiodiffusion avait reçu le 9 mai 1940 le préavis de deux ans qui permettait de mettre fin à l'activité du service en question. A Londres, le Gouvernement belge constitua en 1941 l'Office de radiocommunication jouissant de la personnalité civile, auquel succéda l'année suivante l'Office de radiodiffusion nationale belge qui fut qualifié d'établissement d'utilité publique et dont l'existence ne pouvait dépasser le moment de la remise de l'armée sur le pied de paix. Mais, dès le 5 septembre 1944, il est devenu un établissement public chargé de tous les modes d'exploitation de la radiodiffusion et qui a disposé du matériel et des installations de l'Institut national belge de radiodiffusion, moyennant une redevance fixée de commun accord par le conseil de gestion de cette dernière personne publique parastatale, qui continua d'exister, et le conseil d'administration de l'Office de radiodiffusion nationale belge dont les comptes de gestion ont été soumis à la Cour des comptes.

Au mois d'octobre 1945, l'Institut national belge de radiodiffusion a de nouveau fonctionné dans les conditions d'avant-guerre, en reprenant l'actif et le passif de l'Office de radiodiffusion nationale belge. Depuis 1948, l'Etat lui octroie l'intégralité des redevances qui lui sont dues en vertu des dispositions organiques de cet établissement.

§ 8. — *L'Office national pour l'achèvement de la Jonction Nord-Midi.*

L'Office national pour l'achèvement de la Jonction Nord-Midi, constitué en 1935, doit porter en recette dans ses écritures le produit de la mise en valeur et de la réalisation des terrains expropriés en vue de son entreprise. Il est, en fait, le concessionnaire de la jonction, attendu qu'il est autorisé à percevoir des redevances de passage à fixer par arrêté royal et à en affermer l'exploitation à la Société nationale des chemins de fer belges en lui rétrocédant tout ou partie des redevances en question. La durée de l'Office est limitée et, à sa dissolution, l'actif et le passif seront recueillis par l'Etat. Il est géré par un conseil d'administration présidé par le Ministre des communications et composé en majorité d'éléments étrangers à l'administration. Les disponibilités font partie du Trésor public attendu qu'elles

sont versées aux comptes chèques postaux. L'Office doit dresser un compte de prévision de ses recettes et de ses dépenses pour l'année suivante, qui doit être présenté chaque année aux Chambres en même temps que le rapport sur les opérations de l'année précédente. Ce budget fixe la quotité d'intervention à prélever sur le budget extraordinaire de l'Etat en faveur de l'Office qui prend en recette le produit de la vente des terrains mis à sa disposition. De même que celui de la Régie des télégraphes et téléphones, le compte de prévision de l'Office de la Jonction Nord-Midi est exécutoire s'il n'est pas voté par les Chambres à l'ouverture de la gestion annale.

§ 9. — *L'Office national du placement et du chômage.*

Les dépenses de l'Office national du placement et du chômage, créé en 1935, figuraient dans le budget général de l'Etat. Il en disposait pour l'application de la loi. Les fonds que le budget accordait à l'Office sortaient du Trésor public, en fait, par acomptes successifs suivant les besoins, et néanmoins le placement des disponibilités de l'Office était organisé à la Caisse générale d'épargne et de retraite, au Crédit communal, à l'Office des chèques postaux et, dans ce cas, les fonds revenaient au Trésor public. Enfin, l'Office ne recevait les fonds du budget ordinaire que sous la réserve que l'excédent annuel des recettes sur les dépenses fût reversé aux voies et moyens de l'Etat. Durant la mobilisation de l'armée, les attributions du conseil d'administration et du comité de direction ont été exercées par le Ministre du travail et de la prévoyance sociale. Pendant l'occupation du pays, à l'Office du placement et du chômage a été substitué d'abord l'Office national du placement et du contrôle et, plus tard, l'Office national du travail, tous deux sous la forme d'un service administratif doté d'un conseil d'administration qui avait un rôle consultatif, et d'un comité de gestion qui arrêtait, sous l'approbation des secrétaires généraux compétents, les mesures propres à l'accomplissement de la mission de l'institution.

Ce dernier Office ayant été supprimé par le Gouvernement belge à Londres, l'Office national du placement et du chômage, dès la libération du pays, a repris son activité ; mais, à partir du 1er janvier 1945, il fut définitivement remplacé par le Fonds

provisoire de soutien des chômeurs involontaires qui, de même que le Fonds national d'assurances maladie-invalidité, constitue un établissement public doté de la personnalité civile. Ces fonds sont alimentés par des cotisations des employeurs et des travailleurs ainsi que par des subventions de l'Etat, et se confondent en fait dans l'Office national de la sécurité sociale (1944).

§ 10. — *L'Office national des débouchés agricoles et horticoles; l'Office nationale du lait et de ses dérivés; la Corporation nationale de l'agriculture et de l'alimentation.*

En 1938, l'Office national des débouchés agricoles et horticoles, de même que l'Office national du lait et de ses dérivés étaient chargés d'accorder des primes et des encouragements, au moyen de rétributions qu'ils étaient autorisés à établir en vue de se couvrir de leurs frais et débours. C'est en cette matière que se manifeste l'évolution qui résulte de la perception par une personne publique parastatale de taxes obligatoires pour une catégorie de citoyens. Toutefois, à l'effet de rassurer le Parlement quant au développement déjà jugé excessif à cette époque des services autonomes, la mission de l'Office des débouchés agricoles et horticoles a été limitée aux activités qui lui étaient tracées par le Ministre de l'agriculture. En 1941, l'Office a été dissous et ses attributions transférées à la Corporation nationale de l'agriculture et de l'alimentation. Mais, il a repris son activité après la libération du territoire.

§ 11. — *La Commission du ducroire.*

Depuis 1921, le Gouvernement était autorisé à garantir à concurrence d'abord de 250 millions de francs et ensuite de 500 millions, la bonne fin de ventes de marchandises à l'étranger, sur l'avis de la Commission du ducroire. En 1932, un fonds pour ordre a été constitué qui devait être alimenté par un crédit du budget extraordinaire en vue de l'intervention du Trésor dans les pertes définitives du service. Celui-ci devient autonome en 1935 sous le titre d'Office national du ducroire, avec la garantie de l'Etat portée à 700 millions de francs. La Cour des comptes ayant demandé la mention au budget pour ordre de certaines

des opérations de l'Office, l'autonomie financière lui est octroyée en 1939, avec la disposition des fonds qui avaient été versés au budget pour ordre, et la pleine propriété d'une dotation de 250 millions d'obligations de la dette unifiée 4 p. c. de 1935.

§ 12. — *L'Institut d'étude économique et sociale des classes moyennes.*

La loi du 2 décembre 1938 a autorisé le Roi à créer un établissement public doté de la personnalité civile sous la dénomination d'Institut d'étude économique et sociale des classes moyennes et dont la ressource principale, sinon exclusive, est constituée par une contribution fixée annuellement dans le budget de l'Etat, bien qu'il puisse bénéficier de cotisations volontaires, notamment d'associations professionnelles et de particuliers, ainsi que de dons et de legs. La subvention de l'Etat pour 1939 et celle pour 1940 ont figuré dans le budget, mais sans avoir été utilisées, attendu que, dans une note présentée à l'appui de son budget pour 1940, le Ministre des affaires économiques, des classes moyennes et du ravitaillement estimait plus justifié d'assurer le renforcement de l'administration des classes moyennes, que d'attendre d'un institut autonome les résultats envisagés. Un arrêté du Régent du 18 août 1947 a néanmoins été pris en vue de l'exécution de la loi de 1938.

§ 13. — *Le Service de contrôle des semences et plants agricoles et horticoles.*

A la faveur de la loi de délégation des pouvoirs du 10 mai 1940, le secrétaire général du Ministère de l'agriculture et du ravitaillement a créé un service général de contrôle des semences et plants agricoles et horticoles, sous la forme d'un organisme autonome ayant la personnalité civile et qui est autorisé à constituer un patrimoine propre au moyen de dons et à percevoir des rétributions et des rémunérations du chef des services qu'il rend aux particuliers. Il a pour but de favoriser la production et l'utilisation de semences et de plants de bonne qualité et, de plus, il est chargé de l'administration du patrimoine de la station de recherches de l'Etat pour l'amélioration de la culture de la pomme de terre, à Orgeo, station créée par application de la loi du 2 juil-

let 1927 accordant la personnalité civile entre autres aux stations de recherches d'intérêt agricole relevant de l'Etat.

L'Office est reconstitué sur les mêmes bases par l'arrêté du Régent du 15 janvier 1945 qui, du point de vue de la délégation de pouvoir, invoque la loi précitée. Le comité central de l'Office est composé d'un président qui est le délégué du Ministre de l'agriculture et du directeur de chacune des stations de recherches pour l'amélioration des plantes, annexées aux instituts d'enseignement supérieur agricole. Il s'agit donc de fonctionnaires. Le Premier Ministre a critiqué l'arrêté en question parce qu'il néglige complètement l'intervention du Ministre des finances, auquel les comptes de l'Office ne sont pas soumis, et parce qu'il confère au comité central le droit qui n'est subordonné à aucune intervention d'une autorité supérieure, de fixer le règlement d'ordre intérieur de l'Office ainsi que les émoluments du personnel et les conditions de son emploi.

§ 14. — *L'Institut géotechnique de l'Etat. Régie des services frigorifiques.*

Le service administratif que constituait depuis 1938 l'Institut géotechnique de l'Etat, est devenu en 1941 un établissement public à l'effet de lui donner l'autonomie financière et administrative jugée indispensable pour lui permettre de prêter ses services aussi bien aux particuliers qu'à l'Etat et aux administrations subordonnées. L'arrêté-loi du 28 février 1947 est intervenu à l'effet de confirmer l'existence légale de cette personne publique parastatale devenue juridiquement inexistante par suite de la nullité de l'arrêté des secrétaires généraux qui l'avait créée. Son exploitation doit être couverte par la rémunération des services qu'elle rend, l'intervention éventuelle de l'Etat, les subsides de tiers, les revenus de son patrimoine.

En 1944, l'exploitation des services frigorifiques, dépendant jusqu'alors du Département des affaires économiques, est devenue autonome, sous la forme d'une régie, à laquelle l'Etat a cédé, à l'instar de la Régie des télégraphes et des téléphones, la propriété des immeubles et des installations nécessaires à son exploitation. Elle est soustraite au régime de comptabilité des administrations de l'Etat, auquel est substitué celui de la comptabilité industrielle. Néanmoins, la Régie doit soumettre annuellement

aux Chambres un compte de prévisions qui, s'il n'est pas voté le 1er janvier, est considéré comme approuvé de plein droit. Le ministre peut autoriser les transferts de crédits dans la limite du montant total des dépenses qui ne peut être dépassé qu'avec l'approbation du Gouvernement. Les opérations de la Régie sont soumises au contrôle de la Cour des comptes.

§ 15. — *La Régie des voies aériennes.*

Comme pour l'Institut géotechnique et la Régie des services frigorifiques, c'est en vertu des pouvoirs extraordinaires qui lui ont été accordés par la loi du 7 septembre 1939, que le Gouvernement a constitué, sous le titre de Régie des voies aériennes, le service qui jusqu'alors avait été assumé par l'Administration de l'aéronautique civile relevant du Département des communications. La régie est représentée et gérée par le ministre qui a l'aéronautique dans ses attributions.

L'arrêté-loi du 20 novembre 1946 décidait que le contrôle des opérations de la Régie serait exercé par des reviseurs dépendant de la Cour des comptes ; mais celle-ci a refusé de les désigner parce que la loi de délégation de pouvoirs n'autorisait pas le Gouvernement à modifier ses attributions et les modalités suivant lesquelles elle accomplit sa mission constitutionnelle. Par ailleurs, le budget de la Régie des voies aériennes doit être soumis aux Chambres législatives et les comptes de ses comptables arrêtés par la Cour des comptes, ce qui présuppose que les pièces justificatives de ces comptes doivent être soumises à ce collège, ne serait-ce que pour sauvegarder la prérogative des parlementaires d'en prendre connaissance, comme de tous les documents comptables des opérations à charge des budgets de l'Etat.

Si les dispositions organiques d'autres personnes publiques parastatales, tels l'Office de récupération économique et l'Institut pour l'encouragement des recherches scientifiques dans l'industrie et l'agriculture, l'Office national belge d'expansion commerciale, prévoient également la désignation par la Cour des comptes, de reviseurs qui surveillent la comptabilisation des opérations de ces établissements, les dispositions organiques les concernant ne modifient en rien les attributions de la Cour du point de vue de son contrôle de la gestion financière de ces personnes publiques parastatales.

C'est avec raison qu'au sein des Chambres, on a jugé exorbitante la disposition en vertu de laquelle le budget de la Régie des voies aériennes est exécutoire de plein droit s'il n'a pas été voté avant le 31 décembre surtout lorsque le projet n'a pas été déposé de façon à ce qu'il puisse être discuté avant la fin de l'année. La loi de 1939 ne conférait pas davantage au Gouvernement le droit d'organiser le travail parlementaire en autorisant le ministre à opérer des transferts de crédits ou à dépasser les crédits du compte de prévisions. La cession à la Régie des voies aériennes d'immeubles appartenant à l'Etat constitue un autre abus de pouvoirs.

§ 16. — *Avant-projet de loi organique des personnes publiques parastatales élaboré par l'Institut belge des sciences administratives : les administrations personnalisées, les établissements publics, les associations de droit public.*

Ce qui précède marque les aspects les plus caractéristiques du développement de la conception juridique de la personne publique parastatale agissant en dehors du régime normal des finances publiques, à côté du budget de l'Etat et, sauf dans certains cas, abstraction faite du contrôle des Chambres législatives sur la gestion de biens appartenant à l'Etat, de revenus et de dépenses publics.

L'Institut belge des sciences administratives s'en était préoccupé au cours de la dernière occupation du pays et c'est ainsi qu'à la libération, il achevait la rédaction d'un avant-projet de loi organique de ces institutions qui fut favorablement agréé par le Gouvernement.

Ce projet tend à fixer les règles générales d'organisation et de fonctionnement des personnes publiques parastatales avec le souci d'abord d'uniformiser leur statut juridique et de préciser les relations qui doivent exister entre elles et l'autorité centrale. Désormais, ces institutions seraient organisées : les unes sous la forme d'administration personnalisée, c'est-à-dire de service public national soumis au pouvoir hiérarchique du ministre dirigeant le département dont elles relèvent, tandis qu'une comptabilité industrielle permettrait de dégager la notion du prix de revient de la gestion. Dans ce régime serait rétablie

dans son intégrité la prérogative constitutionnelle des Chambres législatives sur la gestion des biens et des deniers de l'Etat. Le projet assure au Parlement le vote du budget de toutes les administrations personnalisées, parce qu'il s'agira toujours d'opérations détachées du budget de l'Etat. Il en serait ainsi, entre autres, de l'Office belge de la navigation et du Fonds des grands travaux, au même titre que de la Régie des télégraphes et des téléphones et de l'Office national de la Jonction Nord-Midi, dont les comptes de prévision sont déjà de la compétence des Chambres législatives.

De l'application aux administrations personnalisées des principes établis par l'article 116 de la Constitution, découle la compétence de la Cour des comptes en ce qui concerne la gestion de leurs fonds, les comptes de leurs comptables de recettes et de dépenses, leurs comptes généraux en vue du vote par les Chambres d'une loi de règlement des opérations effectuées au titre du budget, et enfin la responsabilité des ordonnateurs de dépenses soumis au régime de la loi du 20 juillet 1921 sur la comptabilité des dépenses engagées (art. 8 et 9).

Suivant le projet, d'autres personnes publiques parastatales doivent être constituées sous la forme d'établissements publics dont les organes, à la différence de ceux de la catégorie précédente, agissent au nom du service lui-même et non pas au nom de l'Etat. N'ayant sur eux qu'un pouvoir de tutelle, le ministre ne peut, en principe, qu'approuver ou rejeter leurs décisions. Leur budget ne sera que communiqué aux Chambres et publié au *Moniteur*, bien que leur gestion sera soumise au contrôle de la Cour des comptes. Comme le Parlement ne vote pas le budget de ces établissements, la responsabilité des ordonnateurs délégués de leurs dépenses n'est pas de la compétence de la Cour des comptes, mais les recouvrements qui participent de la nature de l'impôt, doivent être autorisés annuellement par le législateur en vertu de l'article 111 de la Constitution.

Enfin, une troisième catégorie comprend les associations de droit public, telles que la Société nationale des chemins de fer vicinaux, la Société nationale des habitations à bon marché, la Société nationale de crédit à l'industrie. Les budgets de ces associations devraient être communiqués aux Chambres et publiés au *Moniteur*, les comptes soumis à la Cour des comptes, mais

sans que de la gestion de leurs fonds dérive une responsabilité de la nature de celle des comptables des administrations personnalisées et des établissements publics.

Les suggestions de l'Institut belge des sciences administratives ont déjà été retenues par le Gouvernement. C'est ainsi qu'en ce qui concerne l'Office de récupération économique, créé par l'arrêté-loi du 31 octobre 1944, le contrôle du Parlement est organisé à la faveur de l'octroi des crédits inscrits dans le budget du Ministère des affaires économiques, du fait qu'il fixe annuellement le montant de l'intervention de l'Etat dans les dépenses de l'établissement public en question. Le budget de l'Institut pour l'encouragement des recherches scientifiques dans l'industrie et l'agriculture, après avoir été approuvé par le ministre, doit être déposé sur le bureau des Chambres législatives (arrêté-loi du 27 décembre 1944). Enfin, l'Office d'aide mutuelle est organisé suivant les principes qui régiraient désormais les administrations personnalisées (arrêté-loi du 19 janvier 1945).

§ 17. — *La Caisse autonome des dommages de guerre.*

La Caisse autonome des dommages de guerre créée par la loi du 19 mai 1948, ne constitue qu'un organisme de gestion financière et de trésorerie dont l'existence a été prévue dans la loi du 1er octobre 1947 sur la réparation des dommages de guerre aux biens privés. Le législateur a voulu que les dotations inscrites annuellement au budget pour alimenter la caisse, soient gérées en dehors du Trésor public, mais elles ne le sont pas moins, sous l'autorité du Ministre des finances, par le directeur général de la Trésorerie et de la Dette publique.

La Caisse peut, avec l'autorisation du Ministre des finances, émettre avec la garantie de l'Etat des emprunts en anticipation de sa dotation. Les titres de ces emprunts portent le visa du Trésor et de la Cour des comptes et leur service financier est assuré par le caissier de l'Etat. L'Etat supporte les frais d'administration pour lesquels un subside est attribué à la Caisse dont les opérations sont rattachées au budget pour ordre.

§ 18. — *Les centres chargés de promouvoir et de coordonner le progrès technique.*

L'arrêté-loi du 30 janvier 1947, fixant le statut de création et de fonctionnement de centres chargés de promouvoir et de coordonner le progrès technique des diverses tranches de l'économie nationale par la recherche scientifique, a marqué une nouvelle évolution dans l'organisation des services publics. Ces centres constituent des associations sans but lucratif dont la création est attendue de l'initiative privée avec l'agrément du Gouvernement, bien que des particuliers puissent être obligés indirectement d'en créer un et dans tous les cas de s'affilier à ceux existants. D'autre part, l'arrêté-loi prévoit la perception par les centres de redevances annuelles à payer par toutes les entreprises du ressort, qui sont des taxes compensatoires, obligatoires et légalement fixées, de même caractère que les cotisations perçues durant l'occupation par la Corporation nationale de l'agriculture et de l'alimentation.

Enfin, aux termes de l'arrêté-loi, les comptes des centres en question doivent être revisés par deux ou quatre commissaires et par un reviseur désigné par la Cour des comptes. Mais cette Cour a fait remarquer que, à défaut de l'intervention de la loi, sa compétence ne s'étend pas aux associations sans but lucratif qui constituent des entités de droit privé et que la loi du 7 septembre 1939 ne conférait pas au Roi le pouvoir de modifier les attributions de la Cour qui ne peut déléguer un de ses membres ou un agent de ses bureaux pour l'accomplissement d'une mission qu'elle devrait remplir en tant que corps constitué.

C'est d'ailleurs selon ce principe que doit être compris le rôle des reviseurs nommés par la Cour des comptes auprès de l'Office de récupération économique et de l'Institut pour l'encouragement des recherches scientifiques dans l'industrie et l'agriculture, en vertu des dispositions organiques de ces institutions. Leur statut s'inspire du projet de loi de l'Institut belge des sciences administratives aux termes duquel la Cour des comptes pourrait organiser un contrôle sur place des opérations des personnes publiques parastatales et décider que des justifications lui seraient produites au moyen de décomptes certifiés conformes par les reviseurs. Mais en attendant que cette délégation puisse

leur être accordée en vertu de la loi, la mission des reviseurs se limite à une surveillance de la comptabilité de ces établissements.

§ 19. — *L'Office national de coordination des allocations familiales.*

L'Office national de coordination des allocations familiales qu'a créé l'arrêté-loi du 10 janvier 1947, présente la particularité que ses opérations financières sont contrôlées par un collège de reviseurs dont le rapport est communiqué à la Cour des comptes, comme si le pouvoir délégué avait qualité pour restreindre la compétence de la Cour.

§ 20. — *Le Domaine de l'Etat à Hofstade.*

La gestion du domaine de l'Etat à Hofstade a été confiée par l'arrêté-loi du 31 janvier 1947, à un comité composé de fonctionnaires pour une durée maximum de trois ans. Les bénéfices de l'exploitation seront attribués soit à la caisse de l'établissement public à créer pour gérer définitivement le domaine, ou à l'Etat. Cette organisation n'excède pas moins la délégation de la loi du 7 septembre 1939 qui a permis au Gouvernement de l'établir, en ce sens qu'elle autorise le comité de gestion à emprunter en fait, au nom de l'Etat, à concurrence de 500.000 francs.

§ 21. — *L'Institut national de l'industrie charbonnière.*

L'Institut national de l'industrie charbonnière dispose d'un subside annuel du budget et d'une redevance à la tonne nette produite. Le taux en est fixé par le Roi. La loi du 13 août 1947, organique de cet institut, n'organise pas le contrôle de ses comptes par la Cour des comptes, mais leur transmission au ministre compétent. Les Chambres ne se sont pas préoccupées du point de savoir s'il n'en résulte pas, abstraction faite de la jurisprudence qu'établira la Cour des comptes, qu'elles ne connaîtraient jamais ni le mode d'emploi du subside de l'Etat, ni l'usage que le Gouvernement fera de la délégation qui lui est accordée de fixer la redevance qui participe de la nature de l'impôt.

§ 22. — *Le Fonds national de la littérature.*

Par la loi du 18 août 1947, la personnalité civile est accordée au Fonds national de la littérature, destiné à venir en aide aux écrivains et aux lettres au moyen d'une subvention de l'Etat, de dons et de legs et d'une taxe de 2 p. c. sur le montant des abonnements aux cabinets de lecture et bibliothèques circulantes et de 1 p. c. sur le produit des ventes de livres faites aux enchères. Il est administré par la Koninklijke Vlaamse Academie voor Taal en Letterkunde et l'Académie de langue et de littérature française. Les académies jouissent de la personnification civile en vertu de la loi du 2 août 1924. Celle-ci leur a même octroyé la propriété des objets mobiliers et des valeurs affectés à leurs services et ne prévoit de reddition de compte qu'au ministre.

§ 23. — *Le Fonds des constructions scolaires de l'enseignement moyen de l'Etat.*

En créant un Fonds des constructions scolaires de l'enseignement moyen de l'Etat, la loi du 2 avril 1948 en fait une administration personnalisée, mais dans un sens plus restreint que celui de la dénomination proposée par l'Institut belge des sciences administratives. Au surplus, le Fonds n'aura pas de budget propre soumis chaque année aux Chambres, attendu qu'il disposera d'une somme de deux milliards de francs constituée par des crédits de 300 millions minimum par an, inscrits aux budgets extraordinaires de l'Etat de 1948 à 1951 et virés au budget pour ordre. Il ne s'agit en réalité que de la constitution d'un fonds du genre de celui des grands travaux. Le vote du crédit d'alimentation du Fonds permet aux Chambres de déterminer chaque année les constructions nouvelles auxquelles il sera affecté. L'établissement public en question est géré par des fonctionnaires sous l'autorité des Ministres de l'instruction publique et des travaux publics. La loi précise que les lois sur la Cour des comptes, la comptabilité publique et la comptabilité des dépenses engagées sont applicables aux opérations à charge du Fonds.

§ 24. — *L'Office belge du commerce extérieur.*

L'Office belge du commerce extérieur qualifié d'établissement public doté de la personnalité civile par la loi du 16 juillet 1948, n'est rien moins de nouveau qu'une administration personnalisée. Si, indépendamment de fonctionnaires, son conseil d'administration est composé de membres choisis en raison de leur compétence et de leur expérience en matière de commerce extérieur, les frais de fonctionnement de l'Office sont couverts par un crédit annuel, inscrit au budget du Ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur. Mais le conseil a le pouvoir, toutefois avec l'approbation du ministre, de fixer le taux et le mode de recouvrement de redevances du chef de prestations de l'Office, et de recevoir des subventions d'organisations et associations professionnelles, commerciales ou industrielles.

Bien que le budget de l'Office doive être soumis à l'approbation du ministre, il est exécutoire de plein droit lorsque la décision n'est pas intervenue au premier jour de la gestion annuelle du Fonds. C'est le Ministre lui-même, auteur du projet de loi, qui, par cette innovation, limite ses pouvoirs. Un fonds de réserve s'élevant au maximum à 30 p. c. du budget peut être constitué en vue de subvenir aux dépenses imprévues, mais le solde bénéficiaire de la gestion doit être versé aux voies et moyens.

La Cour des comptes désigne auprès de l'Office un reviseur dont les attributions sont celles des agents de contrôle et de surveillance auprès des autres établissements visés plus haut. Enfin, la loi du 16 juillet 1948 a réglé la situation des membres du personnel de l'ancien Office du commerce extérieur et des autres agents de l'Etat détachés au nouvel Office. Ils sont placés dans la position de disponibilité sans traitement à charge de l'Etat, leur rémunération incombant à l'Office, mais ils conservent leur droit à l'avancement dans leur département d'origine. Lors de la mise à la retraite de ces agents, l'Office doit leur assurer le complément de pension pour la période durant laquelle il a utilisé leurs services.

§ 25. — *Le Conseil central de l'économie; les conseils professionnels.*

La loi du 20 septembre 1948 qui porte organisation de l'économie a créé, au titre d'établissements publics, un conseil central de l'économie et des conseils professionnels, dont les dépenses sont supportées par le budget de l'Etat sous la forme de subsides.

§ 26. — *Le « Mémorial national au fort de Breendonck ». — L'Œuvre nationale des orphelins de la guerre. — Les services sociaux créés au sein des différents départements.*

La loi du 19 août 1947 a cédé à l'établissement public autonome jouissant de la personnalité civile, dénommé « Mémorial national du fort de Breendonck », le bien domanial sur lequel est édifié le fort en question et tous les objets qui s'y trouvent ou s'y sont trouvés au cours de l'occupation. Les ressources de cette personne publique parastatale sont constituées par des droits d'entrée, des dons et legs immobiliers, des subsides des provinces et des communes et d'une subvention de l'Etat portée annuellement au budget de la défense nationale.

Plus caractéristiques encore sont les dispositions qui organisent la gestion financière de l'Œuvre nationale des orphelins, veuves et ascendants des victimes de la guerre, substituée à l'Œuvre nationale des orphelins de la guerre créée par la loi du 15 juin 1919. Tandis que sous le régime de 1919, le contrôle de l'emploi des subsides de l'Etat était réglé par arrêté ministériel, le budget de l'Œuvre actuelle doit comprendre toutes les recettes et toutes les dépenses sans distinction d'origine ou d'affectation. Il doit être soumis au ministre compétent et être publié au *Moniteur belge*, mais l'approbation en est, en fait, réservée aux Chambres, attendu qu'elle est considérée comme acquise par le vote de la subvention de l'Etat.

Le compte de l'œuvre, qui doit appuyer la demande de crédit, est également soumis à la Cour des comptes. La loi prévoit l'organisation d'un contrôle sur place, à l'intervention d'un reviseur, chargé de certifier la régularité de certaines écritures, mais sans que le texte permette de dégager les limites de cette vérification sur place.

Enfin, le Service des œuvres sociales créé au sein des services généraux du Département des communications par arrêté royal du 15 septembre 1947 a été constitué en association sans but lucratif par arrêté ministériel du 15 septembre 1948. Or, il est de jurisprudence remontant à l'origine du régime budgétaire que la loi seule peut attribuer à un organisme de droit public ou privé l'exécution d'une mission incombant à l'Etat. La Cour des comptes exige que la justification lui soit produite des subventions accordées à charge du budget à l'association sans but lucratif dont il s'agit.

A partir de 1950, les personnes publiques parastatales qui reçoivent des subventions de l'Etat, doivent produire leur budget en justification du crédit sollicité en leur faveur dans le budget du département dont elles relèvent.

Le Sénat a été saisi d'une proposition de loi due à l'initiative parlementaire, qui reprenait, à quelques détails près, le projet de l'Institut belge des sciences administratives (1).

CHAPITRE X.

La jurisprudence juridictionnelle de la Cour des comptes.

§ 1er. — *Responsabilité du comptable titulaire et du sous-comptable.*

L'évolution de la jurisprudence de la Cour des comptes en ce qui concerne la responsabilité des gestionnaires des deniers et des matières appartenant à l'Etat, s'est prononcée surtout dans ces dernières années. La Cour a tenu compte tout d'abord, des transformations qui se sont opérées dans le mode de maniement des deniers du Trésor. Aux recettes dont le gestionnaire était jadis à même d'opérer personnellement sous sa responsabilité exclusive toutes les opérations financières, ont succédé des bureaux à la tête desquels se trouve toujours le receveur ou le percepteur qui rend compte à la Cour des comptes, mais qui est aidé pour l'accomplissement de sa besogne parfois de nombreux collaborateurs chargés d'opérations de caisse. Ainsi, à la responsabilité

(1) Session 1948-1949, *Doc. parl.*, p. 289.

absolue du comptable titulaire du chef des actes quelconques de ses subordonnés, est substituée celle de l'agent qui a manié les fonds et même si le déficit est dû à la faute du comptable, la Cour ne condamne plus toujours, comme jadis, à l'intégralité de la perte subie par le Trésor.

L'article 11 de la loi du 29 octobre 1846 est d'autant plus imprécis du point de vue de la compétence de la Cour des comptes, qu'il est puisé dans la législation française où la décharge totale ou partielle du débet du comptable fait, s'il y a lieu, l'objet d'une décision administrative. Au demeurant, la Cour des comptes de Belgique a décidé qu'aucune disposition légale ne restreint son droit de ne mettre à la charge du comptable la perte subie par le Trésor qu'à concurrence de la quotité qu'elle fixe, attendu que sinon, le principe de l'appréciation de la responsabilité du comptable serait énervé. Dès lors, pour fixer la part d'intervention du comptable dans la perte subie par le Trésor, il lui incombe de tenir compte de l'importance de celle-ci eu égard à la nature de la faute commise et aux circonstances spéciales de l'affaire. On a très justement fait remarquer à ce sujet que la rigidité de la loi aquilienne est devenue étrangère à la matière de la responsabilité des fonctionnaires envers les pouvoirs publics parce que cette matière se développe et s'applique sous l'empire de considérations beaucoup trop nuancées pour elle et que la Cour des comptes s'est éloignée de la logique inadéquate du droit civil pour tenir compte des seules réalités administratives (1). Par ailleurs, le législateur de 1846 n'ignorait pas que nonobstant le texte qui, dans le décret du 30 décembre 1830, établissait sa compétence dans les termes qui seront repris dans l'article 11 de la loi du 29 octobre 1846, la Cour des comptes réglait la situation des gestionnaires de deniers publics vis-à-vis du Trésor public, en les déchargeant éventuellement de toute responsabilité en cas de débet. C'est en vertu de cette jurisprudence, qu'à l'occasion de l'organisation, en 1853, de la comptabilité des matières, la Cour des comptes a revendiqué, contrairement aux intentions du Gouvernement, mais qui n'a pas insisté, le droit de statuer dans les cas de déficit, suivant les principes qui régis-

(1) *Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, 1941, p. 101.

sent les responsabilités des comptables de deniers. Au surplus, si restreintes que fussent les attributions de la Cour des comptes de France au moment de son institution en 1807, en ce qui concerne les comptes des comptables, une quatrième chambre, créée spécialement pour l'apurement des comptabilités arriérées, avait joui d'une compétence très étendue au point de vue du jugement de la responsabilité des comptables. On lui avait accordé le pouvoir discrétionnaire de décider quant aux événements de force majeure et quant aux cas extraordinaires occasionnés par la Révolution.

§ 2. — *Compétence exclusive de la Cour des comptes en matière de comptes des comptables publics.*

Depuis 1852, la jurisprudence est bien établie : l'incompétence des tribunaux judiciaires relativement aux comptes et à la responsabilité des comptables du Trésor public, résulte de ce que la loi en confie le règlement à la Cour des comptes (1). Aussi longtemps que l'arrêt de quitus subsiste et que la revision n'en a pas été opérée pour cause d'erreurs, d'omissions ou de double emploi, il y a présomption légale que le comptable est libéré et l'autorité de la chose jugée s'oppose à ce que le Trésor public récupère par la voie ordinaire des tribunaux civils, des sommes qui rentraient dans la gestion du comptable soumise à l'examen et à la liquidation de la Cour des comptes (2).

Le premier pourvoi en cassation d'un arrêt de la Cour des comptes a été introduit par la Société Générale en qualité de caissier de l'Etat. Il fut rejeté parce que compétente pour fixer le chiffre de la dette du comptable en principal, la Cour des comptes l'est aussi pour décider s'il en doit les intérêts qui en sont l'accessoire (3). Toutefois, dans son arrêt, la Cour de cassation faisait abstraction de l'avis du Conseil d'Etat du 20 juillet 1808 qui a rendu applicable de plein droit aux comptables, l'article 1996 du Code civil. Déjà, le décret du 4 juillet-25 août 1791 supprimant les Chambres des comptes de l'ancien régime, rendait les comptables déficitaires passibles d'une amende égale

(1) Cass., 2 janvier 1852, *Pas.*, 1852, I, 265.
(2) Cass., 7 mars 1872, *Pas.*, 1872, I, 125.
(3) Cass., 2 janvier 1852, *Pas.*, 1852, I, 265.

au montant des intérêts à 5 p. c. des sommes dont ils étaient déclarés reliquataires. Le décret sur la comptabilité du 28 pluviôse an III fixait l'intérêt au même taux, à courir du jour où le versement du découvert aurait dû être effectué. De 1885 à 1905, la Cour des comptes a considéré les intérêts des sommes employées à leur usage personnel par les comptables comme des punitions disciplinaires du ressort de l'administration et s'est déclarée incompétente pour les mentionner dans ses arrêts de condamnation. Mais depuis, elle condamne aux intérêts sur le pied de l'avis du Conseil d'Etat de 1808. L'article 1996 du Code civil ne s'oppose pas à ce qu'en cas de détournements successifs, les intérêts dus par le mandataire soient fixés d'après la somme totale finalement détournée. D'autre part, une compensation équitable peut être établie entre les intérêts dus sur les valeurs détournées avant cette date et ceux relatifs aux détournements qui lui sont postérieurs (1).

§ 3. — *Evolution de la jurisprudence de la Cour des comptes en matière de responsabilité des sous-comptables.*

Longtemps, en Cour des comptes, le comptable a été déclaré responsable, dans tous les cas et quelles que fussent les circonstances, du dol ou simplement de la faute de ses subordonnés, s'il ne pouvait établir que le débet était le résultat de la force majeure à laquelle il aurait été personnellement soumis. La jurisprudence s'inspirait des principes de la législation française et la Cour n'étendait pas sa compétence aux caissiers, dépositaires et préposés adjoints au comptable. Elle n'envisageait pas davantage les conséquences qu'au point de vue de la responsabilité du rendant compte la force majeure peut exercer, lorsque celui qui remplaçait le comptable dans un acte de sa gestion y a été soumis. Le seul justiciable de la Cour et conséquemment responsable, était celui qui signait le compte, dressé en vertu des dispositions légales, de l'ensemble des opérations d'un bureau de recettes, alors même que des préposés y avaient pris part. Au fait, le maniement de fonds ne pouvait être effectué que par les agents désignés, à ce titre, de comptables. Depuis 1873, la Cour a admis que si la perte résultait d'un cas de force majeure,

(1) Cass., 17 janvier 1935, *Pas.*, 1935, I, 116.

que ce fût dans la personne du comptable ou dans celle du caissier ou du préposé, il y avait lieu d'accorder décharge au comptable. Mais celui-ci continuait à répondre des fautes de ses subordonnés et la jurisprudence se refusait encore à distinguer, par exemple, entre les comptables qui pouvaient opérer eux-mêmes leurs versements et ceux qui doivent se faire remplacer à cet effet en raison de la nature même de leurs fonctions. Si grave que fût la faute du préposé et si légère celle du rendant compte, la responsabilité de ce dernier restait engagée. La faute la plus légère du comptable rendait l'exception de la force majeure inopérante, même si la perte s'était produite dans les mains du préposé (1). Enfin, il fallut reconnaître que le comptable ne peut pas toujours répondre de la faute de son préposé, quand celui-ci n'est pas son commis particulier, mais qu'il a été désigné par l'administration à titre de préposé, de caissier, etc. Il en fut ainsi dès 1902 et c'est dans une interprétation très favorable au comptable des conditions dans lesquelles il exerce ses fonctions, que la jurisprudence a évolué. Désormais, la Cour des comptes apprécie les obligations qui incombent au comptable quant à la surveillance à exercer sur les agissements de ses commis et aux initiatives qu'on est en droit d'attendre de tout gestionnaire en ce qui concerne les précautions à prendre pour éviter les vols ou pertes de fonds. Depuis 1941, la Cour établit la responsabilité du débet dans la personne de celui à qui il est imputable. Lorsque, en vertu des instructions administratives ou à la faveur de l'organisation du service, les fonds se trouvent en mains de caissiers, de préposés, alors même qu'il est rendu compte de leurs opérations dans le compte du receveur, la Cour retient à titre de justiciable, du chef du débet, la personne qui a manié les fonds. L'agent quelconque qui les a gérés n'échappe plus au jugement de la Cour des comptes pour la seule raison qu'il n'est pas titulaire d'un bureau de recettes. Il s'indique d'autant plus qu'il en soit ainsi que la juridiction de cette Cour s'étend au comptable de fait.

Néanmoins, le 10 janvier 1946, la Cour de cassation a admis les pourvois de deux caissiers de l'Administration des postes condamnés par la Cour des comptes, du chef de négligence

(1) Cass., 2 janvier 1880, *Pas.*, 1880, I, 45.

dans la gestion du bureau à laquelle ils participaient, mais la cassation a été basée sur le moyen tiré du texte, d'une part, de l'article 7 de la loi du 15 mai 1846 dont il résulterait que seuls sont justiciables de la Cour des comptes ceux qui sont comptables nommés par le Ministre des finances ou sur sa présentation et tenus de rendre compte et, d'autre part, de l'article 55 en vertu duquel le régime de comptabilité du chemin de fer de l'Etat et des postes continuerait d'être suivi conformément aux arrêtés et règlements qui n'obligent pas les sous-comptables à rendre compte. Aux termes de cette dernière disposition, l'organisation définitive de la comptabilité du chemin de fer devait faire l'objet d'une loi spéciale à présenter dans la session 1846-1847. Les affaires jugées par la Cour des comptes ont été renvoyées à une commission *ad hoc* formée au sein de la Chambre des représentants et jugeant sans recours ultérieur selon les formes établies par ladite Cour (loi du 29 octobre 1846, art. 13). C'est le premier cas d'application de cette disposition.

La Commission *ad hoc* a dit pour droit, par ses arrêts du 3 mars 1948, que la Cour des comptes était incompétente pour statuer sur la responsabilité imputée par elle aux sous-comptables en cause et elle a délaissé en conséquence l'Etat belge à se pourvoir comme de droit. Néanmoins, dans un des considérants de ses arrêts, la Commission à émis l'avis qu'il appartenait à l'administration de poursuivre à charge des sous-comptables son recours conformément à la loi et aux règlements en vigueur pour la totalité des découverts dont la responsabilité leur incombait. La Cour des comptes en a conclu que si elle n'avait condamné les sous-comptables en cause qu'à une partie du découvert constaté à leur charge, du fait de la cassation de ses arrêts, ce sont des droits à recouvrer au montant des pertes subies par le Trésor, qui doivent actuellement être constatées dans les registres des receveurs de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, droits qui à défaut de l'intervention de la loi ne peuvent être annulés qu'en raison de l'insolvabilité des débiteurs (1).

D'autre part, la Cour a maintenu sa compétence en matière de responsabilité des sous-comptables déficitaires. Elle invoque

(1) *Rec. jurispr. de droit administratif*, 1946, p. 59 ; 1948, p. 77 et 88.

entre autres, à cet effet, que l'article 11 de la loi du 15 mai 1846 subordonne à l'arrêt qu'elle doit porter, la décharge de responsabilité non seulement de tout receveur qui est par nature le comptable désigné par l'article 7 de la loi, mais en outre de tout caissier, dépositaire ou préposé quelconque de deniers publics qui doit justifier que le vol ou la perte de fonds dont il a été l'objet a été l'effet d'une force majeure et qu'il a pris les précautions prescrites par les règlements pour les prévenir (1).

Par arrêt du 2 mai 1949, la Cour de cassation a annulé pour excès de pouvoir en vertu de l'article 80 de la loi du 27 ventôse an VIII, l'arrêt de la Cour des comptes du 25 février 1943, condamnant un greffier du tribunal de commerce, du chef de détournements commis dans la gestion de fonds perçus pour le compte du Trésor. Le recours en annulation a invoqué l'article 162 de la loi du 2 janvier 1926 qui décide que les greffiers ne sont pas comptables de l'Etat du chef de la perception des droits de greffe, et qu'ils ne sont pas « chargés de deniers publics », en tant que détenteurs des provisions constituées en leurs mains pour les couvrir des droits d'enregistrement, des droits de greffe et des amendes à payer chez le receveur de l'enregistrement.

La Cour des comptes établissait sa compétence en considérant que la loi de 1926 ne concerne que les comptes annuels de comptables et non ceux à dresser à la suite de la constatation d'une perte de fonds, et que, dans l'espèce, le déficit provenait en partie du détournement de droits perçus directement par le greffier au profit du Trésor et en dehors de toute provision constituée par les intéressés du chef d'inscriptions au registre du commerce et d'amendes pour l'accomplissement tardif de cette formalité (2).

§ 4. — *Pouvoir juridictionnel de la Cour des comptes en ce qui concerne la gestion des personnes publiques parastatales.*

En ce qui concerne la gestion financière des personnes publiques parastatales de la période de guerre 1940-1944, que constituaient la Corporation nationale de l'agriculture et de l'alimentation,

(1) *Rec. jurispr. de droit administratif*, 1948, p. 130 ; 1949, p. 127.
(2) *Rec. jurispr. de droit administratif*, 1949, p. 130.

les groupements généraux et les centrales en dépendant, et qu'un arrêté du secrétaire général de l'agriculture du 13 février 1943 soustrayait au contrôle de la Cour des comptes, la compétence de celle-ci a été consacrée par l'arrêt de la Cour de cassation du 3 décembre 1943. Les Offices centraux de marchandises ressortissant au Département des affaires économiques s'étaient soumis aux arrêts d'injonction de rendre compte portés par la Cour des comptes à charge de leurs gestionnaires.

Un agent de la Caisse des dépôts et consignations ayant été condamné par la Cour des comptes au payement au Trésor d'une somme de 213.582 francs du chef d'un remboursement effectué à tort, une proposition de loi due à l'initiative parlementaire et qui fut représentée trois fois de 1888 à 1896 à l'effet de dédommager partiellement le comptable des conséquences de son erreur, est restée sans suite. Bien que l'on pût invoquer que le montant du dépôt ne serait jamais réclamé par les ayants droit, le Ministre des finances a opposé au projet les réserves les plus formelles.

§ 5. — *De la décharge d'office.*

On a signalé au cours de la discussion du décret du 30 décembre 1830 qu'il ne faut pas que le sort d'un comptable qui a cessé de l'être, puisse être tenu en suspens d'une manière indéfinie. Les constituants n'avaient pas oublié qu'en 1807, malgré les efforts des commissaires de la comptabilité générale, des milliers de comptables avaient attendu huit ou dix ans qu'un jugement levât l'hypothèque légale qui pesait sur leurs biens. D'où, trois ans après la cession de ses fonctions le comptable a droit à une décharge d'office s'il n'a pas été statué autrement par la Cour des comptes, c'est-à-dire s'il n'a pas été condamné au remboursement du déficit constaté dans sa gestion (loi du 29 octobre 1846, art. 10). Toutefois, les comptables ne sont déchargés définitivement trois ans après la cessation de leurs fonctions, qu'après avoir rempli leurs obligations (1). La première des obligations du comptable dont l'accomplissement lui permet de se prévaloir de la décharge d'office, est qu'il ait rendu compte.

(1) Cass., 2 janvier 1852, *Pas.*, 1852, I, 265.

§ 6. — *Les responsabilités du chef du non-recouvrement de droits acquis au Trésor.*

Mais si étendue que soit la compétence de la Cour des comptes pour juger le comptable du chef de sa gestion, la responsabilité qui résulte du non-recouvrement des droits acquis au Trésor et constatés dans les écritures du comptable, est laissée à l'appréciation du ministre (loi du 15 mai 1846, art. 10). Antérieurement, sa compétence s'étendait même aux remises ou modérations des débets des receveurs de l'enregistrement et des domaines, résultant de fausses perceptions couvertes par la prescription et constatées ensuite de la vérification approfondie de leur gestion. L'administration invoquait les arrêtés du Régent des 18 mars et 18 juin 1831 qui avaient habilité le Ministre des finances à statuer sur les réclamations ayant pour objet la remise d'amendes et d'augmentations de droit à titre d'amendes autres que celles prononcées par le juge, et à arrêter les transactions entre l'administration et les contribuables dans les cas où elles sont autorisées par les lois. Néanmoins, à différentes reprises, la Cour avait émis la prétention d'examiner si l'insolvabilité des débiteurs et la prescription des créances ne résultaient pas de la négligence des comptables à prendre, en temps opportun, les mesures propres à assurer le recouvrement des sommes dues à l'Etat. Par ailleurs, le législateur de 1846 ne s'est même pas aperçu qu'en copiant la loi française, la responsabilité du fait du non-recouvrement des créances prenait le caractère administratif qui est de principe en France pour toutes les responsabilités de comptable. Et comme, aux termes de l'article 10 de la loi du 15 mai 1846, cette compétence du ministre est limitée et ne s'étend pas au delà des cas dans lesquels le comptable établit que le non-recouvrement ne provient pas de sa négligence et qu'il a fait en temps opportun les diligences et poursuites à charge des débiteurs de l'Etat, la Cour des comptes a régulièrement fait des réserves jusqu'en 1875, au sujet de l'exercice du pouvoir que revendiquait le Ministre des finances de décider de la responsabilité des comptables, quelles que fussent les conditions dans lesquelles les droits constatés ne donnaient pas lieu à recouvrement. Dans le projet d'autonomie financière des chemins de fer de l'Etat, le Gouvernement de 1924 s'était

inspiré de l'interprétation de la loi du 15 mai 1846 quant à la compétence du ministre en matière de droits non recouvrés par les comptables. Mais la section centrale de la Chambre des représentants établissait, au contraire, que non seulement les comptables seraient responsables des dommages causés par leur faute à l'Administration des chemins de fer, en méconnaissance des lois et règlements, mais qu'ils seraient de ce chef justiciables de la Cour des comptes. La Chambre des représentants adopta sans discussion l'amendement de la section centrale ; mais le projet n'a pas été examiné par le Sénat avant la cession à la Société nationale des chemins de fer belges de l'exploitation du railway de l'Etat.

Depuis 1935, la jurisprudence de la Cour des comptes s'est fixée définitivement. Le ministre a qualité pour décider que les poursuites du comptable quant au recouvrement de la créance du Trésor ont été réalisées et que les preuves produites de l'insolvabilité du débiteur sont suffisantes. Mais si ces deux conditions légales ne sont pas réunies, et que la négligence du comptable a entraîné une perte pour le Trésor, la Cour seule est compétente pour statuer quant au degré de responsabilité qui incombe au préposé de l'Etat.

CHAPITRE XI.

L'occupation de 1940 à 1944.

§ 1er. — *Situation, en mai 1940, quant au vote des budgets.*

Au moment de l'invasion, en mai 1940, les Chambres législatives avaient achevé l'examen des budgets du service ordinaire de l'Etat pour cette année, mais sans que trois d'entre eux, relatifs aux dépenses de départements ministériels, fussent publiés. Le budget extraordinaire était voté par la Chambre des représentants et saisi du rapport de la Commission des finances, le Sénat allait en aborder la discussion. Au fait, le projet de budget n'avait pas été modifié. Il ne fut voté par le Sénat que le 3 décembre 1947 et publié au *Moniteur* du 1er mai 1948.

Le Gouvernement quitta Bruxelles le 16 mai et après avoir gagné Ostende, il se rendit en France, accompagné de fonctionnaires de la Trésorerie et de représentants de la Banque Nationale

de Belgique. Celle-ci, aux termes d'une convention du 12 mai 1940 conclue en vertu d'une loi de l'avant-veille, devait mettre à la disposition de l'Etat, par tranches successives et à titre d'avance sans intérêt, une somme de cinq milliards de francs. Il était prévu qu'au moment de la remise de l'armée sur le pied de paix, l'Etat devrait envisager les moyens de rembourser les avances en question.

§ 2. — *Les budgets de l'occupation. — L'Association nationale d'assistance. — La Banque d'émission. — Tentative des secrétaires généraux d'imposer à la Cour des comptes le visa avec réserve.*

Pour 1941 et les années suivantes, les budgets furent arrêtés par le secrétaire général de chaque département et celui des finances. Au début, ils déclaraient y être autorisés par la loi du 7 septembre 1939, autorisant le Roi à déroger à toutes dispositions relatives aux recettes et aux dépenses, et par la loi de délégation de pouvoirs du 10 mai 1940. Dans la suite, ils ne se sont plus prévalus de cette dernière loi. Mais les budgets devaient avoir reçu au préalable l'approbation de l'autorité occupante. Il en fut de même des bordereaux de crédits supplémentaires. Et, en attendant la publication toujours tardive des budgets, ceux-ci ont fait l'objet d'arrêtés d'ouvertures de crédits mensuels. C'est toujours en invoquant la loi de 1940 que le secrétaire général du Ministère des finances eut recours à la Banque d'émission et en fait à la Banque Nationale, à l'effet d'alimenter la Trésorerie et faire face au tribut d'occupation du pays par l'armée allemande.

Un arrêté du 23 mai 1940 du commandant en chef de l'armée allemande décide que la perception des impôts ne peut souffrir aucune interruption et qu'il était nécessaire d'envisager la création d'autres ressources à l'effet de couvrir les besoins de l'armée et de l'administration. C'est de nouveau parce qu'aux termes de l'article 5 de la loi du 10 mai 1940 il estimait pouvoir se substituer au législateur que le secrétaire général du Ministère des finances modifia les lois d'impôts, dans plusieurs cas sous la pression de l'occupant, et que, d'autre part, il fit appel à l'emprunt, ce qui rentrait plus adéquatement dans le cadre de la délégation des pouvoirs.

En attendant que la Banque Nationale et l'Office des chèques postaux pussent reprendre leur activité normale, une Association nationale d'assistance, à laquelle succéda peu après la Caisse d'avances et de prêts, fut constituée avec le concours des banques privées à l'effet d'assurer des payements pour le compte de l'Etat.

Mais le 13 juillet 1940, l'autorité occupante créait la Banque d'émission à laquelle étaient cédés les locaux, le personnel et les installations de la Banque Nationale réquisitionnés par les autorités belges. Néanmoins, la Banque Nationale parvint assez rapidement à reconquérir la majeure partie de ses fonctions traditionnelles. La Banque d'émission assuma les opérations en devises, celles relatives au clearing et la gestion de l'avoir de l'Office des chèques postaux lui était attribuée. A la Banque Nationale restèrent confiées les opérations de crédit à l'économie privée et à l'Etat dans la mesure de ses statuts et de sa fonction de caissier de l'Etat.

En matière de dépenses de travaux et fournitures, les secrétaires généraux substituaient légalement les ministres en vertu des articles 16 et 19 de la loi du 15 mai 1846. S'il n'en était pas de même quant aux nominations, augmentations de traitements ou promotions du personnel de l'Etat, lorsqu'elles devaient émaner du Roi, la Cour des comptes ne les a admises qu'en considération du fait qu'il s'agissait de la rémunération de prestations dont les secrétaires généraux fixaient le prix et sous la réserve qu'aucun effet juridique ne pouvait en résulter en faveur des intéressés pour l'après-guerre. Quant aux subsides, subventions, indemnités, secours, ils n'ont été visés par la Cour des comptes que sur la base des dispositions budgétaires antérieures à la guerre, autorisant le Gouvernement à les octroyer. En fait, toutes les dépenses engagées par les secrétaires généraux ont revêtu un caractère de légalité en vertu de l'article 2 de l'arrêté-loi du 5 mai 1944 et leur liquidation s'est même poursuivie après la libération en dehors de crédits votés par le Parlement.

Mais le recours à l'article 5 de la loi du 10 mai 1940 pour justifier une série de décisions des secrétaires généraux entraînant des charges budgétaires, a été critiqué par la Cour des comptes, soit qu'elles ne présentaient pas le caractère d'urgence, soit qu'elles dérogeaient à des lois organiques, soit encore qu'elles

créaient des droits civils pour l'avenir, comme en matière de pensions.

Si la régularisation budgétaire de certaines dépenses nouvelles a été admise, ce ne fut qu'à la condition que des bases organiques les régissant seraient soumises à la ratification du Parlement après la libération du territoire. Au demeurant, la Cour des comptes n'a jamais attribué aux budgets arrêtés par les secrétaires généraux qu'un caractère administratif en vue de la régularisation des opérations par la loi de règlement.

Par ailleurs, les secrétaires généraux ont envisagé d'obliger la Cour des comptes à donner éventuellement son visa avec réserve. Mais en cette matière, ils ne pouvaient substituer les ministres qui, en temps normal, prennent des délibérations à cet effet sous leur responsabilité collective alors que les chefs des départements ministériels sous l'occupation ne répondaient pas de leurs actes devant le Parlement. Pour avoir raison, mais en vain, de l'opposition de la Cour des comptes, les secrétaires généraux ont décidé, par arrêté du 11 juillet 1941, que s'ils jugeaient tous sous leur responsabilité qu'il y avait lieu de passer outre au payement de dépenses auxquelles la Cour refusait son visa, le chef du Département des finances pouvait en prélever directement le montant sur le Trésor. La Cour des comptes a contesté la légalité de l'arrêté en question qui constituait une usurpation de pouvoirs et qui a été déclaré nul par les arrêtés-lois des 1er et 5 mai 1944 relatifs aux actes administratifs accomplis durant l'occupation.

§ 3. — *Les impôts sous l'occupation.*

En ce qui concerne les impôts de la période d'occupation, le Gouvernement n'avait pas jugé opportun de demander aux Chambres de les valider, à l'instar des mesures prises en 1919, parce que les modifications aux lois organiques avaient été l'œuvre des secrétaires généraux en vertu de la loi du 10 mai 1940 et que l'arrêté-loi du 5 mai 1944 leur avait reconnu une validité temporaire. Mais en votant dans la loi de finances pour 1945 l'autorisation de recouvrer les impôts durant cette année d'après les lois, arrêtés et tarifs qui n'avaient qu'un caractère temporaire ou provisoire, ainsi que les arrêtés nuls, mais réputés temporaire-

ment valables, les Chambres ont confirmé l'opinion de la Commission des finances de la Chambre des représentants qu'en maintenant en vigueur les impôts instaurés par les secrétaires généraux, elle entendait marquer la nullité absolue des décisions qui les avaient fait naître, « le Parlement ayant seul constitutionnellement le droit de les créer ». Le Gouvernement s'est d'ailleurs rallié au principe de la suréminence des prérogatives des Chambres en matière d'impôt (1).

§ 4. — *Les budgets des services belges en Angleterre.*

Les budgets des services belges en Angleterre ont été arrêtés tout d'abord trimestriellement et annuellement à partir de 1942, par les Ministres réunis en conseil. Un règlement de comptabilité s'inspirant des principes de l'organisation métropolitaine, a fixé les modalités d'application de ces budgets, avec un bureau dirigé par un ordonnateur spécialement constitué comptable de l'engagement des dépenses dans la limite des crédits budgétaires, en vue de la vérification ultérieure par la Cour des comptes de toutes les opérations. Des comptes généraux ont été arrêtés par le Gouvernement et publiés comme les budgets au *Moniteur belge* de Londres.

Un Conseil consultatif du Gouvernement était chargé d'examiner toutes les propositions de dépenses budgétaires afin d'en apprécier l'opportunité. Ce Conseil, créé en 1942, était composé des ministres, des anciens ministres, des parlementaires résidant en Angleterre et de membres désignés par le Conseil des Ministres. Les voies et moyens ne comportaient pas de produits substantiels. Il importait de n'aliéner qu'une partie aussi minime que possible des avoirs en or. Le déficit du budget fut couvert par l'émission de certificats de trésorerie souscrits tout d'abord par la Banque du Congo belge. Dès 1941, la Colonie fut autorisée à garantir les emprunts du Gouvernement de Londres et à lui consentir des prêts. Le service en pays alliés ou libres des emprunts extérieurs fut maintenu. Aux dépenses de traitement des services

(1) Chambre des représentants, session 1945-1946, doc. n° 39 ; notes d'observations sous Liège, 13 novembre 1945 ; cass., 24 juin 1946 et 3 mars 1947, *Rec. jurispr. de droit administratif*, 1946, p. 147, et 1948, p. 105 ; *Pas.*, 1946, I, 255 ; 1947, I, 94.

administratifs et de l'armée s'ajoutèrent les traitements des ministres et sous-secrétaires d'Etat, les indemnités parlementaires des présidents des deux Chambres et des députés et sénateurs se trouvant en territoire non occupé.

Les opérations financières du Gouvernement belge à Londres ont fait l'objet de justifications complètes dont la Cour des comptes a constaté la régularité. Elles prendront place dans les comptes généraux et de budget pour la période de guerre.

§ 5. — *La décentralisation administrative sous l'occupation.*

Au cours de l'occupation, la décentralisation administrative s'est manifestée par la création de divers services autonomes, entre autres : le Secours d'hiver, la Corporation nationale de l'agriculture et de l'alimentation, l'Office de renseignements et d'aide aux familles des militaires, la Caisse centrale de répartition des cotisations sociales et fiscales, le Groupement belge de remorquage, les Fonds de compensation de l'industrie et les Caisses de péréquations, les Offices centraux de marchandises et les Groupements économiques, l'Office financier des centrales d'alimentation, le Commissariat général à l'éducation physique et aux sports, l'Office des sociétés agricoles, le Commissariat aux prix et aux salaires, le Commissariat à la restauration du pays, l'Ordre des médecins, l'Ordre des pharmaciens, les Services des volontaires du travail, etc.

Un arrêté-loi du 28 février 1947 a confié au Ministre des finances la liquidation de ces organismes. Un comité, institué par l'arrêté du Régent du 19 avril 1947, a pour mission de préparer la législation qui doit régler les droits et obligations dérivant des liquidations en question.

A Londres, le Gouvernement belge a constitué sous la forme de personne publique parastatale : l'Office belge d'information et de documentation, la Caisse de prêts et d'avances aux réfugiés (1940), l'Office de radiocommunication et de radiodiffusion et, en 1942, l'Office de radiodiffusion nationale belge, le Belgian Red Cross Committee, le Belgian Trading Committee, la Régie de la marine (1941), la Caisse belge de prêts et d'épargne (1942), le Commissariat belge au rapatriement et le service chargé de la publication de la revue *Message*.

CHAPITRE XII.

La crise du régime budgétaire à partir de 1945.

§ 1er. — *La situation budgétaire au lendemain de la libération. Le vote des budgets d'après-guerre.*

Les premières manifestations de la crise datent de l'occupation de 1940-1944. L'on s'étonne aujourd'hui que l'on ait pu émettre en public et publier, peut-être parce qu'elle s'était attirée des applaudissements, l'opinion que les finances de l'Etat devaient se dégager de l'emprise du Parlement, que l'acte budgétaire n'est pas d'essence législative, que le Parlement ne possède le droit budgétaire que par usurpation, que ce droit ne peut appartenir qu'au Souverain, que la Nation qui voudra vivre devra jeter l'interdit sur les agissements des partis et que la réforme qui s'imposait était de confier les finances publiques à une association de quelques hommes nantis de pouvoirs étendus et en usant par décret, guidés par un solide esprit d'équipe. Mais bientôt, les projets de constitution nouvelle tombèrent dans l'oubli. Bien avant la libération, l'opinion publique s'était ressaisie. Au lendemain de cet heureux événement, la Cour des comptes n'a pas cessé d'apporter son concours à la liquidation des dépenses faites sur le budget de 1944, lorsqu'elles ne sortaient pas du cadre des budgets d'avant-guerre. Les charges nouvelles assumées par l'Etat ont été payées au moyen d'avances de trésorerie à régulariser par la voie de crédits supplémentaires. Par ailleurs, bien que le Parlement eût repris son activité le 20 septembre 1944, ce n'est que le 6 décembre suivant qu'il fut saisi d'un projet de loi transitoire des finances pour 1945 à l'instar du précédent de 1918. Les demandes de crédit étaient limitées au premier trimestre 1945, les imputations budgétaires devant s'effectuer au moyen de bordereaux de crédits envoyés à la Cour des comptes et qui eussent été établis par chaque département ministériel en s'inspirant des indications du budget de 1944 mis au point par les crédits supplémentaires à voter pour cet exercice. Les Chambres n'ont retenu de ce projet que la disposition autorisant la perception des impôts pendant l'année 1945,

y compris ceux de caractère temporaire ou provisoire et ceux dont les dispositions organiques étaient nulles ou réputées temporairement valables en vertu de l'article 3 de l'arrêté-loi du 5 mai 1944. Les Chambres furent d'avis qu'elles auraient abdiqué leur droit de contrôle en l'absence de toute indication donnée par elles quant à la nature et au montant des dépenses que chaque ministre eût eu la faculté de fixer en répartissant à sa guise le crédit global qui lui aurait été consenti. Toutefois, la loi transitoire accorda au Gouvernement l'autorisation d'emprunter pour les besoins courants du Trésor et la disposition des fonds pour ordre existant antérieurement. Mais jamais les Chambres ne s'illusionnèrent davantage qu'en s'imaginant que les circonstances, dues surtout à l'apathie et à l'insuffisance des administrations, leur permettraient de reprendre immédiatement l'accomplissement normal de leurs prérogatives en matière budgétaire.

L'exercice budgétaire 1945 s'est ouvert en l'absence d'autorisation légale de faire face aux charges des services publics. La première loi de crédits provisoires porte la date du 29 mars et la seconde, dont le projet déposé à cette dernière date a été complété au cours de son examen, pour qu'il comprît les dépenses de toute l'année, n'a été votée qu'à la fin du mois de décembre 1945 et publiée au *Moniteur* le 20 janvier suivant. Le 30 août, des vingt-quatre budgets dont les Chambres devaient être saisies, quatre projets seulement étaient déposés, trois en cours d'impression, seize encore à l'étude. A la fin de l'année, le budget des dotations était voté par la Chambre des représentants et celui de la justice par le Sénat. Lorsque les Chambres furent dissoutes le 6 janvier 1946, tous les projets de budgets pour cette année n'étaient pas distribués. Le Gouvernement n'avait cessé d'invoquer les difficultés d'impression de ces documents. Entretemps, d'importantes réformes, dont les conséquences du point de vue financier engageaient les budgets futurs, avaient été l'œuvre du Gouvernement. Les unes étaient de son ressort ; pour d'autres, il se prévalait des lois lui accordant des délégations de pouvoirs. Les Chambres ont fait abandon de leur prérogative de subordonner l'application d'arrêtés royaux à l'octroi de crédits autorisant les dépenses à en résulter. Il en fut de même en ce qui concerne les arrêtés-lois qui ne peuvent attribuer aux charges

budgétaires qu'ils créent, le caractère de dépenses obligatoires de la nature de celles que la loi fait naître.

La Cour des comptes a demandé que les crédits des projets de budget pour 1945 fussent mis en concordance avec les dépenses réellement faites, au delà ou en dehors des évaluations primitives de cet exercice, de façon à renseigner les Chambres législatives sur la situation financière du pays au moment où elles étaient à même d'aborder la discussion des budgets de 1945 et 1946.

Dès l'ouverture, en avril 1946, de la session extraordinaire du Parlement, la Chambre des représentants et le Sénat ont entamé la discussion des budgets de 1945 et 1946, sans que, toutefois, des crédits provisoires ne dussent encore être votés en août de cette dernière année pour presque tous les budgets. Mais la déclaration du Gouvernement se présentant devant les Chambres le 6 août 1946, a contenu l'engagement de déposer à la date du 30 septembre les projets de budget pour 1947.

§ 2. — *Les accords « prêt et bail » et « d'aide mutuelle ».*

La participation de la Belgique à l'effort de guerre des Alliés en vue de poursuivre la lutte contre l'ennemi commun, avait amené le Gouvernement à conclure des accords, dès 1942, avec les Etats-Unis et, en 1944, avec la Grande-Bretagne, en matière de fournitures et de prestations de services aux armées. Il s'agit, tout d'abord, de l'accord prêt et bail dit « Lease-Lend Agreement », complété en 1943 par un accord de prêt et bail en retour (Reverse Lease-Lend Agreement), ensuite d'un accord d'aide mutuelle (Mutual Aid) conclu avec le Royaume-Uni le 7 août 1944, et enfin, d'un accord du 27 mai 1944 avec le Commandant suprême des Forces alliées (S. H. A. E. F.). Ces accords prévoyaient l'institution d'un centre vers lequel toutes les demandes seraient dirigées et qui a été constitué sous la forme de personne publique parastatale, l'Office d'aide mutuelle. La première loi de crédit provisoire pour 1945 a autorisé le Gouvernement à prélever sur le Trésor, à titre d'avances, les fonds nécessaires à l'activité de cet Office.

§ 3. — *Avances consenties, sans l'intervention des Chambres, à des personnes publiques parastatales. — Mentalité de l'Administration quant à l'engagement des dépenses publiques sans crédit budgétaire.*

Mais si les Chambres étaient appelées à voter des budgets, des avances étaient consenties, sans leur concours, à des personnes publiques parastatales ; et le développement de ces dernières modifiait plus considérablement encore que les engagements de dépenses hors budget, le régime de 1830 se rattachant à la conception d'un Etat qui n'avait d'autre mission que de faire régner l'ordre, par le bon fonctionnement et le contrôle des administrations subordonnées, la justice, la sécurité dans le respect des libertés constitutionnelles, d'assurer en même temps le développement et l'entretien des services d'intérêt général, les routes, les canaux et rivières, la poste, les transports par fer, etc., et enfin de garantir l'indépendance du pays. A l'organisation dans laquelle toutes les opérations financières engageaient la responsabilité du Gouvernement devant les Chambres, est substitué un régime dont les budgets et les comptes ne permettent plus d'avoir comme jadis une vue d'ensemble des finances de l'Etat. La décentralisation par services fait échapper au contrôle des Chambres l'administration nouvelle à laquelle est confiée la fonction économique et sociale et à laquelle la loi reconnaît des pouvoirs de décision, ne serait-ce que dans le domaine financier. Comme le constate l'exposé du budget pour 1948, le Parlement est ainsi méconnu dans sa fonction historique, puisqu'il n'est plus appelé à voter les dépenses et les recettes de ces établissements autonomes et à contrôler leurs comptes, et le Gouvernement réitère sa promesse de soumettre aux Chambres un projet de loi s'inspirant de celui élaboré en 1944 par l'Institut belge des sciences administratives, à l'effet d'organiser le statut des personnes publiques parastatales.

A cette évolution du régime budgétaire s'ajoute la mentalité qui s'est créée dans les administrations quant à la nature du budget et des crédits qu'il ouvre. La notion de la dépense publique s'est émoussée. Au lendemain de la libération, les administrations ne se sont plus préoccupées de savoir si les engagements de dépenses excédant les crédits budgétaires ou que ceux-ci

ne prévoyaient pas, seraient admises par les Chambres. Elles ont fini par considérer que l'ouverture de crédits par délibération du Conseil des Ministres suffisait pour donner le caractère de légalité à ces dépenses. Un ancien ministre racontait que jamais une avance de trésorerie n'avait fait l'objet de discussions en Conseil des Ministres.

Comme nous l'avons déjà dit plus haut, l'inconstitutionnalité de ces errements n'a pas cessé d'être signalée par les commissions des finances de la Chambre et du Sénat, à l'occasion du développement excessif de ces délibérations. Si les circonstances de 1944 et de 1945 pouvaient dans une certaine mesure justifier l'engagement fréquent et presque permanent de dépenses hors budget, l'impossibilité de dresser un budget sincère n'existait plus en 1946 et surtout les années suivantes. Mais la réaction des Chambres s'inspirait tout autant du danger qu'après avoir financé des dépenses hors budget, le Trésor, banquier du budget, s'adressât à son tour à son banquier, c'est-à-dire à la Banque Nationale, pour en obtenir des avances. Le Ministre des finances a pris l'engagement qu'en plus de la situation du Trésor dressée annuellement suivant la tradition respectée jusqu'en 1939, il publierait mensuellement au *Moniteur belge* un tableau des recettes et des dépenses du mois, afin d'associer, davantage que dans le passé, le Parlement et le pays à sa gestion financière.

§ 4. — *Exposé général de la situation financière en 1945. — Le budget d'intégration. — Les réactions du Parlement en matière d'avances du Trésor.*

En mai 1945, le Gouvernement, lors de la présentation du plan d'assainissement monétaire, avait soumis au Parlement un exposé général de la situation financière. Au mois de juillet 1947, il fait rapport sur la situation monétaire et financière, mais c'est à l'occasion d'un projet de loi portant intégration au budget général des dépenses financées hors budget par avances de trésorerie au cours des exercices 1946 et antérieurs qui s'élevaient à quelque 122 milliards. Il s'imposait de régulariser, mais bien tardivement, un budget occulte se rapportant tout d'abord à la période de guerre et en outre à de nombreuses dépenses faites hors budget postérieurement à la libération du territoire

et dont l'existence ne pouvait être scellée davantage. Elles concernaient entre autres des avances à la Société Nationale des chemins de fer belges effectuées depuis le début de la guerre et jusqu'au 31 décembre 1946, des engagements contractés dans le cadre du ravitaillement et du rééquipement du pays, et enfin les soldes de la balance des comptes entre la Métropole d'une part et, d'autre part, le Congo belge, le Ruanda-Urundi et la Loterie coloniale. C'est parce que les comptes généraux de l'administration des finances des années 1940 et suivantes n'étaient pas rendus, que la Cour des comptes n'avait pu signaler aux Chambres la situation née de ces avances du Trésor dont l'Administration de la Trésorerie se préoccupait très peu, nonobstant l'aggravation constante des opérations faites en dehors des budgets, en violation des prérogatives essentielles des Chambres législatives. Les 9 milliards d'avances du Trésor concernant des dépenses de 1947 ont été régularisés à l'occasion du vote des crédits supplémentaires de cet exercice.

Mais la réaction au sein des Chambres n'a pas tardé à se manifester dès le mois de décembre 1947 en ce qui concerne les errements en matière d'avances du Trésor, et c'est en vain que le Ministre des finances a tenté d'obtenir que l'on pût y persévérer en ce qui concerne les dépenses dont le principe est fixé par une loi votée en cours d'exercice, les dépenses urgentes prévues par un projet de budget déposé, les dépenses urgentes dont l'engagement fait l'objet d'une délibération du Conseil des Ministres.

Désormais, les projets de loi qui pouvaient avoir une incidence budgétaire au delà des crédits prévus au budget de l'année en cours, eussent dû comprendre un article fixant le montant du crédit à y affecter pour l'exercice courant. Ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'une dépense eût pu être engagée avant le vote du crédit supplémentaire la prévoyant. Une délibération du Conseil des Ministres devait intervenir éventuellement pour en autoriser le payement. En dehors de ces cas, c'est encore une délibération motivée et non plus la simple décision du Ministre des finances suivant les errements antérieurs à 1921 qui permet l'avance du Trésor pour des dépenses imposées par des circonstances exceptionnelles, graves, imprévues et urgentes. Du 1er janvier au 31 octobre 1949 quelque quarante délibérations

du Conseil des Ministres ont ouvert des crédits spécialement pour des dépenses résultant de la politique du Gouvernement en matière charbonnière, du chômage et de l'exécution d'accords internationaux.

§ 5. — *Nouvelle présentation des tableaux du personnel dans les budgets de 1947.*

Etabli dans la forme des budgets précédents, celui de 1947 s'en différencia toutefois en ce qui concerne la justification dans les tableaux de développements des dépenses du personnel. A la place du tableau consacré par une tradition plus que séculaire et faisant connaître pour chaque crédit de personnel les différents grades, les cadres et les effectifs par cadre et le montant des rémunérations correspondantes, un tableau général unique par département ministériel fixe de façon synthétique par administration ou grand service, le montant des traitements et des rémunérations, le cadre organique et l'effectif réel des agents, classés selon les dix groupes barémiques résultant des arrêtés du Régent portant statut pécuniaire du personnel rétribué par l'Etat et fixation des cadres organiques.

§ 6. — *Loi unique groupant les tableaux des dépenses ordinaires des divers départements. — Le budget des recettes et des dépenses résultant de la guerre.*

A la fin de l'année 1947, les Chambres se trouvent pour la troisième fois, depuis la libération, dans l'obligation de voter une loi de finances autorisant, en dehors du budget des voies et moyens, le recouvrement des impôts en 1948 et ouvrant des crédits provisoires pour cette année, alors qu'aucun projet de budget de dépenses auxquels ils se rapportent n'est publié. Les derniers budgets pour 1948 n'ont été déposés qu'au cours de la deuxième quinzaine de février.

Le budget pour 1948 a réuni sous un seul projet de loi tous les tableaux des dépenses ordinaires de l'Etat. Un budget spécial a compris les recettes et les dépenses résultant de la guerre. Ces dernières formaient jusqu'alors des sections spéciales des budgets des différents départements, tandis que les recettes

dont l'origine se rattache à des événements de guerre figuraient au budget des voies et moyens. Le Gouvernement voyait dans l'innovation l'avantage de grouper des charges temporaires de façon à permettre aux Chambres d'en suivre, d'année en année, la résorption progressive.

Mais les dépenses du budget ordinaire ont été réparties en fascicules distincts dénommés titres du budget, qui ont groupé, à côté des budgets des départements ministériels auxquels les services ressortissent, les crédits propres aux cultes, à l'ordre judiciaire, à l'enseignement et à l'armée, et suivant les errements anciens, un budget de la gendarmerie. Un titre est affecté aux services du Premier Ministre, de telle façon que le budget en comprenait vingt-huit.

Le budget extraordinaire se subdivise en quatre rubriques qui correspondent à la nature de la dépense, savoir : le service de la dette publique en tant qu'il s'agit d'amortissements extraordinaires, les crédits relatifs aux avances qui constituent des mises de fonds remboursables, les crédits destinés aux participations correspondant à des investissements en capital et enfin les crédits affectés à des immobilisations, c'est-à-dire les dépenses qui accroissent le patrimoine de l'Etat. Le budget général de 1948 est, à ce point de vue, accompagné d'un document permettant de situer ces investissements dans un plan d'ensemble ou programme décennal dont le budget extraordinaire de 1948 constitue la première tranche.

Ce programme doit donner aux Chambres un élément d'appréciation grâce auquel les demandes de crédits annuelles peuvent être considérées dans un cadre d'ensemble, qui permet d'en vérifier la concordance avec les objectifs de la politique générale. Les Chambres conservent intacte la prérogative de décider des réalisations par le vote des crédits les concernant. Toutefois, le Gouvernement est d'avis que les crédits d'engagement lui confèrent l'autorisation irrévocable d'engager des travaux dont il trace les programmes, sans restriction au sujet de l'époque de l'engagement de chacune des entreprises constituant l'un des programmes approuvés par les Chambres. Suivant le Gouvernement, une loi de programme répond aux desiderata d'une politique structurelle et conjoncturelle de travaux publics et celle-ci peut être réalisée par le vote de crédits d'engagements

avec la distinction de ceux qui doivent être exécutés en toute hypothèse et des budgets d'éventualité réservés aux périodes critiques.

§ 7. — *Contrôle de l'exécution des programmes justificatifs par le Comité du budget et le Ministre du budget.*

Mais ce ne sont plus les dépenses de fonctionnement de chaque service d'un département ministériel que les Chambres ont limitées en votant des crédits nécessaires pour faire face aux charges de ces services en 1948. Il s'agit en fait de crédits globaux pour les traitements du personnel des services permanents, la rémunération du personnel des services temporaires, les allocations et indemnités diverses, les dépenses d'entretien et de consommation, les dépenses d'équipement et de renouvellement, les dépenses afférentes aux déplacements, les subventions légales, conventionnelles et facultatives, les travaux, etc. A l'appui de la réforme, le Ministre du budget a invoqué que les programmes justificatifs des crédits mentionnent les sommes dont chacun des services administratifs pourra disposer, mais le contrôle de l'exécution des programmes justificatifs est confié au Comité du budget (arrêté du Régent du 20 août 1946). Ce dernier est autorisé à modifier les bases qui ont établi le montant d'un crédit budgétaire et si la dépense est inférieure à 500.000 fr., délégation est octroyée au Ministre du budget qui décide sur avis de l'Inspection du budget.

§ 8. — *Réactions du Parlement et retour partiel aux procédés antérieurs.*

La présentation des différents tableaux des dépenses sous le couvert d'une loi unique n'a pas eu la faveur des Chambres et l'on a signalé qu'elle ne hâterait pas les discussions, le Sénat étant éventuellement tenu de chômer en attendant que la Chambre ait voté les différents titres de budget. Ceux-ci sont redevenus les tableaux de crédits de jadis sous la forme de budgets distincts, chacun d'eux étant soumis à l'examen de la commission compétente des Chambres en raison de l'objet du budget. Les titres constituant la subdivision d'un budget traditionnel d'un département ministériel ont été discutés concur-

remment afin que le regroupement assurât la vue d'ensemble des activités qui engagent la responsabilité d'un même ministre.

L'on a critiqué les virements de crédit à crédit que le projet de budget proposait d'autoriser, non seulement dans un même budget, mais même entre budgets différents. Les commissions des deux Chambres se sont en outre opposées à ce que la destination des crédits pût être modifiée de l'accord du Comité du budget au lieu que le ministre doive s'en tenir au programme justificatif de la demande de crédit.

Le budget pour 1948 des recettes et des dépenses résultant de la guerre a présenté l'inconvénient de grouper des crédits concernant une douzaine de ministres dont les commissions ne pouvaient pas décemment exiger la présence pour discuter avec eux les chiffres des crédits ouverts à chacun et qui en fait constituaient des compléments des allocations de leur budget propre.

Dans le projet de budget du Ministère du budget pour 1948 figurait un crédit global de 900 millions de francs pour l'octroi d'augmentations de traitements aux agents des différents départements ministériels, de façon que les crédits de personnel des divers titres du budget échappaient à la spécialité en vertu de laquelle les fonds votés pour un service ne peuvent être majorés de façon indirecte. Le crédit en question a été supprimé, les ajustements en plus nécessaires aux augmentations de traitements ayant été opérés dans les budgets des divers départements. Les Chambres ont demandé que l'on en revienne à la publication dans les développements du budget de l'effectif organique et réel par administration et par grade des fonctionnaires et agents avec mention des traitements barémiques de chaque fonction.

Enfin, elles ont critiqué le Ministre du budget de solliciter dans son budget des crédits destinés à faire face à des dépenses de plusieurs départements ministériels. Cette tendance supprimait, dans de nombreux cas, la régularisation budgétaire des prestations de service à service qui constitue une des applications de la règle de la spécialité.

Au budget du Département du budget ont été inscrits en 1947 et 1948, des crédits respectifs de 5 milliards et de 6.300.500.000 fr. destinés aux subventions de l'Etat en matière de politique des

prix. Ils remplaçaient ceux qui avaient figuré dans le même but, les années précédentes, aux budgets des Ministères du ravitaillement et des affaires économiques. Ils ont été mis à la disposition de ces départements, selon les nécessités conjoncturelles, par des arrêtés du Régent. En 1949, c'est aux budgets du ravitaillement et des affaires économiques que l'on voit réapparaître les crédits en question.

§ 9. — *Les conséquences budgétaires de la Conférence nationale du travail; le produit de la taxe à l'exportation affecté à un fonds de tiers.*

En 1947 et en 1948, des décisions prises au cours ou à la suite de la Conférence nationale du travail et entraînant des recettes et des dépenses budgétaires, ont été mises à exécution avant un vote des Chambres concernant les opérations budgétaires en résultant. Il s'agissait de mesures d'ordre économique que des réunions de représentants des travailleurs et des employeurs ont prises sous la présidence du Gouvernement, à l'effet d'assurer la paix sociale. Ainsi, la taxe de transmission à l'exportation a été rétablie en 1947 jusqu'au moment où son produit atteindrait 1.200 millions de francs et le Gouvernement l'a affectée à un fonds de tiers, alors qu'il s'agissait d'un impôt à rattacher aux voies et moyens.

Or, la loi de finances autorisant la perception des impôts pour 1948, comprenait tous ceux établis par les lois, arrêtés et tarifs qui en réglaient la perception, y compris ceux qui n'avaient qu'un caractère temporaire ou provisoire et parmi lesquels figurait l'arrêté du Régent du 21 août 1947 relatif à la taxe à l'exportation. Mais le Gouvernement s'est prévalu d'une note justificative du budget des voies et moyens qui excluait le produit en question des recettes effectuées en matière de timbre et de taxes assimilées au timbre, pour traiter hors budget les fonds en question et leur donner l'affectation qui résultait des délibérations de la Conférence nationale du travail. Le fonds de 1947 était destiné, d'une part, à l'allocation aux travailleurs d'une prime d'assiduité et d'un nouveau mois supplémentaire d'allocations majorées et, d'autre part, à la constitution d'une réserve de conjoncture à remettre au Fonds de chômage et mobilisée en vue

d'une politique de logement à bon marché. Le vote du budget pour ordre de 1948 a régularisé cette comptabilisation, mais longtemps après que les opérations avaient été entamées. Les Chambres se trouvaient dépossédées en fait de leur pouvoir de décision.

§ 10. — *Le Ministère du budget. — Le Ministère de l'Administration générale. — Les services du Premier Ministre. — Les trois organes de contrôle financier : Comité du budget, Ministre du budget, Inspection du budget.*

Pour justifier la création, en 1946, d'un Ministère du budget, le Gouvernement a dit qu'actuellement l'élaboration du budget n'est plus une simple juxtaposition des crédits nécessaires au fonctionnement de quelques services d'autorité ou de gestion traditionnels. Son rôle va bien au delà de cette conception du passé. Le budget a toujours été l'instrument essentiel de la politique gouvernementale, mais l'Etat prélève, depuis 1920, une part telle du revenu national et il s'attache à promouvoir, surtout depuis 1930, un tel nombre d'activités dans le cadre de sa politique générale que, suivant une opinion un peu excessive qu'énonce l'exposé général du budget de 1948, c'est toute la vie économique qui se traduit aujourd'hui dans le budget de l'Etat.

A l'occasion du remaniement ministériel du 27 novembre 1948, ce portefeuille éphémère est devenu celui de l'Administration générale et des pensions. La déclaration du Gouvernement a annoncé que le secours des syndicats serait sollicité en vue d'une amélioration fondamentale des méthodes de travail administratif et que le service d'administration générale était chargé de faire rapport sur les dépenses exagérées ou abusives.

D'autres attributions importantes avaient été dévolues au Ministère du budget.

La loi du 20 juillet 1921 a subordonné au visa du Ministre des finances les créations d'emplois définitifs ou temporaires et la revision des dispositions organiques relatives aux traitements ou allocations du personnel. C'est en fait au Ministre du budget que ce visa a été momentanément attribué.

L'arrêté royal du 30 mars 1939 avait institué auprès du

Premier Ministre un service d'administration générale chargé d'élaborer et de proposer les mesures relatives à l'organisation administrative, de suivre leur application et de les coordonner. Ce service est passé en 1946 dans les attributions du Ministre du budget, de même que le contrôle des engagements de dépenses, dont les titulaires, aux termes de la loi de 1921, sont nommés par le Roi sur la proposition du Ministre des finances. Le Secrétariat permanent au recrutement, le Comité supérieur de contrôle, la Direction générale des pensions, le Comité consultatif permanent des traitements ressortissent également du Ministère du budget.

Aux trois organes : le Comité du budget, le Premier Ministre et le Ministre des finances, qui assuraient le contrôle sur la gestion financière des administrations, l'arrêté royal du 20 août 1946 a substitué : *a*) le Comité du budget, comité ministériel restreint composé de cinq ministres, qui arrête les bases de la politique budgétaire en approuvant les crédits à solliciter du Parlement et en mettant au point les programmes de dépenses qui servent de base à ces crédits ; *b*) le Ministre du budget, qui surveille l'exécution des budgets et veille à une gestion rationnelle des services publics ; *c*) l'Inspection du budget, qui n'est autre que l'ancienne inspection des finances, et enfin, *d*) dans chaque ministère, une commission départementale du budget qui doit apporter au contrôle la collaboration des services eux-mêmes.

En 1948, le Ministre des finances est rétabli dans ses attributions traditionnelles en ce qui concerne les répercussions des projets ou propositions législatives ou des arrêtés dont l'application peut grever le budget, l'engagement de dépenses de nature à se reproduire au cours des exercices suivants, et les modifications à apporter aux bases organiques de crédits budgétaires. Du point de vue du contrôle de l'exécution du budget, sont soumises au Ministre de l'administration générale et des pensions, les propositions relatives aux créations ou suppressions d'emploi, aux cadres des services de l'Etat, aux barèmes, aux allocations ou indemnités. Le Comité du budget donne son assentiment aux règles organiques régissant l'octroi des subsides, mais le Ministre des finances statue sur les propositions de subsides qui ne tombent pas sous l'application des règles organiques.

Mais s'il est d'avis de rejeter les propositions ou si elles entraînent une modification des budgets, le Comité du budget doit intervenir (arrêté du Régent du 15 décembre 1948).

§ 11. — *Retour en 1949 au régime des lois de budgets propres à chaque département ou service.*

Pour 1949, le budget des dépenses ordinaires a été présenté dans la forme traditionnelle de projets de lois séparés par département. Les crédits des services détachés des ministères auxquels ils appartiennent en raison de la nature de leur activité et qui avaient fait l'objet de tableaux qualifiés titres en 1948, ont réintégré le budget de leur département, mais dans une section spéciale de façon à conserver néanmoins la dissociation antérieure. Les dépenses résultant de la guerre sont de nouveau groupées dans une section spéciale de chaque département. Les recettes dont l'origine se rattache à des événements de guerre, reprennent leur place dans le budget des voies et moyens.

Chaque budget est suivi d'un exposé de l'évolution de la politique générale du département, d'un programme justificatif des demandes de crédit, d'un tableau des rémunérations au 1er juillet 1948, des crédits nécessaires aux nominations et augmentations éventuelles, d'un tableau de décomposition des dépenses de personnel et d'un autre donnant par administration, service, etc., le montant des dépenses réelles de 1945, 1946 et 1947 et celui des crédits de 1948 et ceux proposés pour 1949.

Le budget des pensions réalise un regroupement des crédits suivant la nature des pensions auxquelles ils se rapportent.

Quant à la subdivision des crédits relatifs aux dépenses d'administration entre les divers services d'un même département, pas plus que pour 1948, elle ne figure dans les tableaux de la loi budgétaire, mais dans les programmes justificatifs. Ceux-ci comprennent chacun un tableau récapitulatif à double entrée, donnant par objet et par service la décomposition des crédits qui, d'après l'exposé général du budget, étaient soumis au régime de la spécialité. Les transferts de crédit auxquels le Comité du budget était autorisé à procéder, ont eu pour objet d'éviter l'intervention normale des Chambres par le vote de crédits supplémentaires lorsque des allocations prévues pour

un service étaient insuffisantes et que celles pour un autre service du même département présentaient un disponible.

Les programmes justificatifs des dépenses qui appuyaient déjà le projet de budget pour 1948, tendent à donner pour chaque crédit les développements nécessaires pour faire ressortir les divers aspects des dépenses : caractère facultatif ou obligatoire ; dépenses d'un principe nouveau ou déjà admises précédemment ; base légale ou réglementaire ; éléments sur lesquels l'évaluation a été établie ; répartition entre les services ; modalités envisagées pour l'exécution ; recoupements avec les crédits connexes figurant dans d'autres parties du budget.

§ 12. — *A partir de 1950, retour au système des subdivisions dans les tableaux des budgets; colonnes comparant les crédits sollicités et ceux votés pour l'exercice en cours et le pénultième exercice.*

A l'occasion de l'examen du budget des voies et moyens pour 1949, la Commission des finances de la Chambre des représentants a traduit de façon plus radicale l'opinion déjà exprimée l'année précédente que les transferts entre crédits décidés par des arrêtés royaux violaient le principe de la spécialité. Celle-ci ne peut s'appliquer qu'à des crédits votés par les Chambres. Pour échapper au reproche d'inconstitutionnalité du régime, l'exposé général du budget admettait que la Cour des comptes pouvait exiger le respect des programmes justificatifs pour assurer les Chambres de l'emploi exclusif des crédits pour les dépenses en vue desquelles ils étaient votés. Mais lorsque la Cour a demandé qu'il en fût ainsi, le Ministre des finances, aux attributions duquel la direction générale du budget était de nouveau rattachée, a annoncé sa décision d'en revenir à partir de 1950 à la subdivision, dans les tableaux des budgets, des crédits entre les administrations ou services. Le régime des crédits globaux pour des dépenses de plusieurs départements ministériels est également abandonné. En vue de la réduction du volume des documents budgétaires, désormais le tableau de la loi du budget comprendra deux colonnes supplémentaires indiquant à côté des crédits sollicités pour l'exercice à venir, par article et par littéra, les crédits ouverts pour l'exercice en cours d'exécution et le montant des dépenses du pénultième exercice.

§ 13. — *Le budget des Voies et Moyens pour 1950.*

Pour permettre aux Chambres de se rendre compte de la valeur des évaluations, le tableau comparatif des voies et moyens mentionnera, en ce qui concerne le budget de 1950, les recettes effectuées au cours des exercices 1944 à 1948, la moyenne des recettes de ces années, les évaluations du budget de 1949 et celles proposées. D'autre part, le libellé de chaque poste de recettes doit être suivi de l'indication de la disposition légale en vertu de laquelle le produit est recouvré. A la subdivision traditionnelle d'après le régime juridique d'octroi des subventions est substituée la répartition d'après l'objet de l'activité subventionnée.

§ 14. — *Majoration de traitement en dehors de l'intervention des Chambres. — L'enseignement technique de l'Etat.*

L'exposé général du budget pour 1949, pour justifier des augmentations de crédit, invoque la décision de majoration des rémunérations des agents de l'Etat que le Conseil des Ministres a prise en juillet 1948, alors que seul le Roi a qualité pour fixer les barèmes de traitement en dehors de ceux qui doivent l'être par la loi (Constitution, art. 67). Les pensions ont été augmentées sans intervention de la loi (Constitution, art. 114). Un pécule de vacances et un treizième mois d'allocations familiales ont été accordés par une décision ministérielle. Que ces hérésies juridiques sont loin de l'esprit dans lequel on interprétait la Constitution au lendemain de 1831 ! Les Chambres font vraiment bon marché de leurs prérogatives en ne protestant pas au moment où même un arrêté royal est pris pour l'octroi de majorations de rémunérations sans qu'elles aient été appelées à en examiner les conséquences financières, voire par des crédits supplémentaires préalables à l'application des nouveaux barèmes. Le débat qui a surgi à la Chambre des représentants le 18 novembre 1947 à ce sujet, est resté sans conclusion, le Ministre du budget ayant reconnu, toutefois, qu' « en période difficile et troublée, il faut parfois adopter des décisions et des mesures anormales ». Ces pratiques ont encore été critiquées au Sénat le 19 janvier 1949.

En 1947, le Conseil des Ministres décide la création d'un enseignement technique de l'Etat. Ce n'est qu'en 1948 que des crédits supplémentaires régularisent les premières dépenses de ce service. Et les Chambres votent le budget de l'instruction publique sans se souvenir de l'article 17 de la Constitution aux termes duquel l'instruction donnée aux frais de l'Etat doit être réglée par la loi. Une observation de la Cour des comptes amène le ministre à promettre, en 1949, le dépôt d'un projet de loi organisant l'enseignement technique de l'Etat.

§ 15. — *Les allocations d'estropiés et de mutilés; suppression du contrôle de la Cour des comptes.*

Depuis 1928 des allocations sont octroyées aux estropiés, mutilés, aveugles et sourds-muets ; mais dès l'origine, la Cour des comptes y a relevé de si nombreuses illégalités qu'à la veille des élections de 1949, le Ministre du travail et de la prévoyance sociale a obtenu des Chambres de soustraire ces dépenses au contrôle de la Cour des comptes. Désormais elles seront imputées sur l'allocation budgétaire compétente sur la production de bordereaux récapitulatifs créés par l'Office des comptes de chèques postaux des payements effectués sous la seule responsabilité du ministre ou d'un fonctionnaire délégué (loi du 7 juin 1949). Cette loi a été votée dans l'illusion que les allocations en question seraient liquidées plus rapidement au profit des électeurs qui en sont les bénéficiaires. Même s'il était établi que le visa de la Cour des comptes constituait une formalité retardant le payement, alors qu'il a été démontré que la responsabilité des lenteurs dont on se plaignait incombait à l'administration, il ne s'indiquait pas de supprimer tout contrôle de l'octroi de ces allocations. La loi précitée déroge au principe, déposé dans l'article 116 de la Constitution, de la publicité de toutes les dépenses de l'Etat, principe qui découle du droit qui est reconnu à la Cour des comptes de réclamer les renseignements et les pièces comptables qui lui permettent de décider de la légalité de toutes les dépenses de l'Etat et d'en référer éventuellement aux Chambres législatives. Les parlementaires ont fait bon marché de la prérogative dont ils se sont toujours montrés jaloux, de pouvoir se renseigner à la Cour des comptes au sujet du mode d'emploi des crédits budgétaires.

§ 16. — *Le budget cyclique.*

Au cours de la dernière occupation du pays, de bons esprits ont émis l'idée que l'équilibre ne doit pas dominer l'économie du budget et qu'il suffit, suivant la théorie du budget cyclique, que les différents budgets d'une période s'étendant sur un cycle de conjoncture économique complet, établissent entre leurs résultats un équilibre approximatif. Mais ils reconnaissent que si l'obligation d'équilibrer annuellement le budget ordinaire est incompatible avec le rôle actuel de l'Etat dans le domaine économique, c'est quand il s'agit de fixer les dispositions de nature à assurer cet équilibre à longue échéance que se rencontrent les principales difficultés de réalisation d'une politique rationnelle des finances publiques. D'ailleurs, les Chambres ne continuent pas moins, comme dans le passé, de réclamer des économies qui permettent aux voies et moyens de couvrir les charges normales de l'Etat. Le Parlement, soutenu par l'opinion publique, ne cesse de craindre les conséquences, au point de vue de la stabilité monétaire, du déséquilibre budgétaire et des difficultés de trésorerie qui en sont l'inéluctable résultat. MM. Jean Jussian, Charles Roger et Pierre Van der Rest, dans l'étude intitulée « Le problème des finances publiques en Belgique et la politique économique », estiment cependant que le moment approche où l'assainissement des finances publiques permettra de passer du souci immédiat d'arrêter l'inflation, au souci d'une organisation rationnelle de nos pratiques budgétaires, parce que la gestion des finances publiques dans une économie moderne ne peut plus être considérée isolément, mais comme un élément essentiel de la politique économique, soumis aux mêmes principes et devant concourir à la réalisation du même objectif : assurer le développement complet et régulier de l'activité économique. Cette conception a inspiré les exposés généraux des budgets de 1948 et 1949. A leur avis, une revision des dispositions organiques de la comptabilité publique s'impose et ils préconisent, entre autres, l'obligation stricte de publier chaque fois, en même temps que le budget et les comptes clos, la situation du fonds d'égalisation du budget, du bilan de l'Etat et du plan permanent des travaux et ce, dans des formes compréhensibles et nettement déterminées.

§ 17. — *Décembre 1949.*

Le cabinet constitué après les élections du mois de juin 1949 annonce un contrôle budgétaire et financier plus rigoureux qui doit s'exercer autant dans le domaine des personnes publiques parastatales que dans celui de l'administration. Le Gouvernement est d'ailleurs tenu de créer la commission qui, aux termes de la loi du 1er juin 1949, doit enquêter sur le fonctionnement des services de l'Etat et sur les réformes qui en amélioreraient le rendement et en réduiraient le coût.

Le budget des voies et moyens pour 1950 et l'exposé général des recettes et des dépenses de cet exercice n'ont été publiés que le 15 décembre 1949. Le Gouvernement espère que les derniers projets de budgets de dépenses le seront au début de janvier 1950. Pour se justifier, il invoque, d'une part, la durée de la crise ministérielle qui, ouverte à la suite des élections de juin 1949, ne s'est terminée que le 11 août suivant, et, d'autre part, les modifications dérivant de la nouvelle politique financière.

Bien que l'exposé général annonce que les budgets de dépenses s'inspireront de la forme adoptée pour ceux des deux dernières années, les programmes justificatifs des demandes de crédit redeviennent les notes justificatives traditionnelles, mais le tableau annexé à la loi du budget comprend une colonne nouvelle dans laquelle apparaissent comme jadis dans les développements les littéras de chaque crédit de dépenses. Les budgets présentent encore des aménagements différents des précédents en ce qui concerne, entre autres, la subdivision des dépenses d'administration générale par services consommateurs et le regroupement des subsides. Le Gouvernement fait état de la facilité qui en résultera du point de vue de la comparaison du budget belge avec celui des pays étrangers et notamment de ceux participant à Benelux. Le budget pour 1950 marque le retour au régime de la spécialité.

En même temps, la Chambre des représentants est saisie d'un projet de loi de finances autorisant la perception des impôts de 1950 et ouvrant des crédits provisoires pour cet exercice. Suivant la formule traditionnelle, le Gouvernement émet l'espoir que les budgets seront votés par les Chambres au cours du premier trimestre de 1950. Personne n'y croit.

Comme les Chambres n'ont plus guère siégé depuis la constitution du nouveau Cabinet, plusieurs délibérations du Conseil des Ministres constituent les bordereaux d'ajustement qui auraient dû faire l'objet du projet de loi de crédits supplémentaires à déposer à la fin de l'année 1949.

Une délibération autorise des dépassements de crédit à l'effet de permettre le payement d'augmentation de traitement entre autres du personnel de maîtrise et des gens de service et du pécule de vacances pour 1949 qui n'ont pas été fixés par arrêté royal. La commission des finances du Sénat demande toutefois que le nombre des délibérations ouvrant des crédits budgétaires soit réduit autant que possible et qu'en tout cas les Chambres soient mises à même de les approuver avant la fin de l'année.

Et, en fait, pourquoi le Gouvernement deviendrait-il plus respectueux des prérogatives parlementaires ? Lui a-t-on jamais refusé depuis la libération du territoire de prolonger la durée de l'exercice budgétaire au delà des quinze mois fixés en 1935 ? Et, après tout, pourquoi les Chambres s'y opposeraient-elles, alors que les comptes des budgets des années antérieures ne sont pas rendus? En 1950, l'Administration déclare ne pas encore avoir « franchi le cap des années difficiles de 1940 à 1946 » à l'effet d'envisager le dépôt des projets de loi de règlement des budgets clos de façon que les Chambres soient en possession, au moment où elles commencent l'examen des budgets, des résultats de celui qui s'est clôturé le 31 mars précédent. Ceux du compte définitif du budget de l'exercice 1939 ont été publiés dans le 106e cahier d'observations de la Cour des comptes déposé en 1949. Les administrations de recettes n'envoient à la Cour leurs états généraux qu'avec un retard de plusieurs années. Le Gouvernement ne s'est jamais préoccupé de la transmission à la Cour, dans les délais légaux, des comptes des personnes publiques parastatales. Certaines d'entre elles ne lui ont même jamais rendu compte. La Cour n'a pas encore eu l'occasion de signaler aux Chambres les mesures qu'elle a prises à l'effet de faire respecter ses prérogatives, si les départements ministériels ne retiennent pas les comptes qui lui sont parvenus.

La crise du régime budgétaire est loin d'être terminée.

LES
BUDGETS DE 1830 A 1913

PAR

PIERRE VAN DER REST

DOCTEUR EN DROIT
LICENCIÉ EN ÉCONOMIE POLITIQUE ET SOCIALE

L'objectif que nous nous sommes assigné dans le présent travail a été de dégager et de synthétiser les éléments essentiels de l'évolution des budgets de l'Etat en Belgique de 1830 à 1913. Nous nous sommes basé en ordre principal sur une étude très détaillée que nous avons publiée il y a quelques années sous le titre : « Les Finances de l'Etat et la conjoncture en Belgique de 1830 à 1913 » (1). C'est pourquoi nous avons adopté ici à peu près les mêmes divisions et nous nous permettrons à différentes occasions de renvoyer le lecteur à cette étude, de façon à ne pas surcharger inutilement ce chapitre de diagrammes et de tableaux trop étendus.

Nous passerons successivement en revue les recettes de l'Etat, ses dépenses et l'équilibre budgétaire.

CHAPITRE PREMIER.

Les recettes de l'Etat.

Les recettes de l'Etat belge, comme ses dépenses, sont comprises dans deux budgets bien distincts tant pour leur préparation que pour leur comptabilité : le budget ordinaire et le budget extraordinaire. L'évolution doit en être étudiée séparément.

Section Ire. — Les recettes ordinaires.

Elles sont réparties dans les documents officiels en quatre grandes catégories : les impôts, les péages, les capitaux et revenus et les remboursements. Cette division est logique et correspond à la réalité de la provenance des diverses ressources. Nous en résumons l'évolution générale dans le tableau suivant :

(1) Cf. *Bulletin de l'Institut des sciences économiques de l'Université de Louvain*, 5e année, no 1, novembre 1933, p. 63 et suivantes.

Tableau I. — Evolution des recettes ordinaires (1).

(Recettes réelles en millions de francs et en % du total.)

	1845		1860		1875		1895		1912	
	Recettes	%	Recettes	%	Recettes	%	Recettes	%	Recettes	%
Impôts	85	75.9	109	69.9	146	59.5	179	48.1	327	43.3
Péages.	21	18.8	37	23.7	87	35.2	171	45.9	377	49.8
Capitaux et revenus. . .	4	3.5	7	4.5	10	3.9	18	5.0	39	5.2
Remboursements	2	1.8	3	1.9	3	1.4	4	1.0	13	1.7
Total	112	100.–	156	100.–	246	100.–	372	100.–	756	100.–

(1) Cf. étude précitée, diagramme VI, p. 79, donnant l'évolution année par année des recettes ordinaires de l'Etat.

Les années de comparaison reprises dans le tableau ci-dessus et qui le seront également dans la plupart des autres tableaux de ce chapitre, ont été choisies de façon à donner une idée suffisamment exacte de l'évolution au cours de la période qui va du début de notre indépendance à 1913. Il ne nous a pas paru opportun de remonter au delà de 1845, étant donné que, durant les premières années de notre indépendance, les finances publiques ont été troublées par les événements d'ordre politique qui ont suivi la révolution de 1830 et que c'est vers 1840 que les budgets de l'Etat ont commencé à prendre leur physionomie normale. D'autre part, c'est pour la même époque — 1846 pour être précis — que nous possédons la première estimation du revenu national de la Belgique, dont il est évidemment intéressant de comparer l'évolution à celle des budgets de l'Etat.

Ceci étant précisé, nous examinerons d'un peu plus près l'évolution de chacune de ces quatre catégories de recettes et surtout des deux premières (impôts et péages), de loin les plus importantes, puisque, tout au long de la période envisagée, elles représentaient ensemble près de 95 p. c. des revenus ordinaires de l'Etat.

§ 1er. — *Les impôts.*

A l'origine, ils constituaient la source principale des recettes dont disposait l'Etat pour faire face à ses dépenses courantes. Toutefois, au fur et à mesure que l'on approche de la fin de la période considérée, on constate que leur importance relative va en décroissant, pour être finalement dépassée par les péages, c'est-à-dire le produit des activités économiques exercées par l'Etat. C'est là une caractéristique essentielle des budgets belges d'avant la première guerre mondiale, sur laquelle nous aurons à revenir plus d'une fois au cours de cet exposé, parce qu'elle a eu des conséquences considérables sur l'ensemble du système fiscal et budgétaire.

En ce qui concerne l'analyse des diverses catégories d'impôts, nous n'aurons pas à entrer ici dans beaucoup de détails, étant donné que la formation du système fiscal belge avant 1914 fait l'objet d'un autre chapitre de cet ouvrage. Nous en résumons l'évolution dans le tableau II ci-après :

Tableau II. — Evolution des recettes d'impôts.

(Recettes réelles en millions de francs et en % du total.)

	1845		1860		1875		1895		1912	
	Recettes	%	Recettes	%	Recettes	%	Recettes	%	Recettes	%
a) *Impôts directs :*										
Contribution foncière . .	18	50.–	19	43.2	21	35.1	25	35.4	30	28.7
Contribution personnelle .	9	25.–	10	22.7	14	23.8	19	27.4	26	25.5
Droit de patente	3	8.3	4	9.1	6	10.4	7	10.2	19	18.9
Droits de succession. . .	5	13.9	10	22.7	17	29.–	19	26.5	27	26.4
Redevance sur les mines .	1	2.8	1	2.3	1	1.7	1	0.5	1	0.5
Total	36	100.–	44	100.–	59	100.–	71	100.–	103	100.–
b) *Impôts indirects :*										
Douanes	12	24.5	16	24.6	18	21.1	30	28.2	71	32.1
Accises	22	44.9	29	44.6	33	38.3	45	42.2	91	41.–
Enregistrement, etc. . .	15	30.6	20	30.8	35	40.6	32	29.6	59	26.9
Total	49	100.–	65	100.–	86	100.–	107	100.–	221	100.–
c) *Total des impôts :*										
Impôts directs	36	42.4	44	40.4	59	40.4	71	39.4	103	31.6
Impôts indirects	49	57.6	65	59.6	86	59.–	107	60.1	221	67.6
Recettes accessoires . . .	—	—	—	—	1	0.6	1	0.5	3	0.8
Total	85	100.–	109	100.–	146	100.–	179	100.–	327	100.–

Ce tableau appelle une remarque préliminaire. La classification des impôts directs et indirects qui y est adoptée ne correspond pas exactement à celle utilisée dans les budgets et les comptes. Cette dernière est en effet basée sur un critère purement comptable : le mode de perception. Sont considérés comme directs, les impôts perçus au moyen de rôles nominatifs, et comme indirects, ceux dont le mode de perception est autre. Du point de vue économique, une telle classification est dépourvue de signification. Sans nous préoccuper du problème de l'incidence finale de l'impôt, c'est-à-dire de la détermination de la personne sur qui retombe en définitive la charge de le payer, nous avons estimé préférable de classer les impôts en fonction du but de l'imposition. Nous avons en conséquence rangé, parmi les impôts directs, tous ceux qui frappent le contribuable directement à raison de sa fortune ou de ses revenus. Ce sont les impôts directs au sens de l'administration, plus les droits de succession classés par l'administration dans les impôts indirects perçus par l'Administration de l'enregistrement.

Nous avons considéré comme indirects les impôts qui frappent le contribuable à l'occasion de certains actes juridiques ou de certains faits économiques. Ils comprennent ainsi les droits de douane, les droits d'accise et, à l'exception des droits de succession, les divers impôts perçus par l'Administration de l'enregistrement : droits d'enregistrement proprement dits, de greffe, d'hypothèque, de timbre, de naturalisation.

Une première constatation se dégage de l'examen du tableau : c'est la stabilité remarquable jusqu'à la fin du XIX^e siècle de la répartition des recettes entre impôts directs et impôts indirects, la part des premiers oscillant autour de 40 p. c. et celle des seconds autour de 60 p. c. de l'ensemble des recettes d'impôts. Ce n'est qu'à partir de 1895 que l'on voit diminuer progressivement la part des impôts directs qui en 1912 ne représentaient plus que 31,6 p. c. du total des impôts. Ceci tient essentiellement à la structure des impôts à l'époque, qui dans son ensemble n'a pas subi de modification fondamentale de 1830 à 1913. Celle des impôts directs était beaucoup plus rigide et les rendait par le fait même moins susceptibles de subir l'influence du développement de l'activité économique et de la prospérité du pays. Tel était surtout le cas de la contribution foncière et de

la contribution personnelle. La contribution foncière était jusqu'en 1868 un impôt de répartition et fut alors transformée en impôt de quotité. Le taux, fixé à 6,7 p. c., fut porté à 7 p. c. en 1872 et ne fut plus modifié jusqu'à la guerre de 1914. Elle était perçue sur le revenu cadastral net et le cadastre est resté inchangé de 1870 à 1913. La contribution personnelle était basée sur diverses présomptions de revenus, notamment : la valeur locative des habitations, la valeur du mobilier, etc., mais l'administration permettait qu'on se réfère aux évaluations des années précédentes.

Ces recettes constituaient ainsi pour l'Etat la partie la plus stable de celles provenant des impôts et pouvaient, en cas de besoin, servir à compenser une diminution des autres ressources. C'est ce qui eut lieu notamment en 1884, où le taux de la contribution personnelle fut majoré pour contre-balancer l'influence sur les autres recettes de la crise de 1883, qui coïncida avec un accroissement des dépenses ordinaires, d'origine politique.

Quant aux droits de succession, ils ne frappaient guère avant 1913 que les successions immobilières, et cela très légèrement. Leur produit n'était donc que partiellement influencé par l'essor de l'économie belge. Seuls, parmi les impôts directs, le droit de patente et également la redevance sur les mines (mais l'importance de cette dernière était tout à fait accessoire), perçus tous deux sur les bénéfices réalisés l'année précédente, reflétaient naturellement l'évolution de la situation économique. Encore convient-il de noter que si les recettes de la patente ont augmenté plus rapidement que celles de tous les autres impôts entre 1895 et 1913, cela est dû, en partie, à l'extension de la taxe à de nouvelles catégories de contribuables en 1906 et à la majoration en 1909 des taux applicables à certains d'entre eux.

Les impôts indirects comprenaient des recettes d'origine beaucoup plus variée. Les modifications de tarifs et d'organisation ont en conséquence été plus nombreuses également, surtout pour les droits de douane et d'accise, mais sans cependant en affecter profondément la structure. Perçus, nous l'avons dit, à l'occasion d'opérations juridiques ou de faits économiques, leurs recettes suivaient naturellement de beaucoup plus près que celles de la plupart des impôts directs les mouvements de la conjoncture économique.

L'évolution principale qui se marque dans la répartition des recettes de cette catégorie d'impôts est la diminution progressive de l'importance proportionnelle de celles provenant des droits d'enregistrement. La part des droits de douane a été en s'accroissant, tandis que celle des droits d'accise ne traduit pas d'évolution caractérisée : en 1913 comme au début de notre indépendance, ils restaient une pièce maîtresse du système fiscal belge.

§ 2. — *Les péages.*

La dénomination traditionnelle « péages » couvrait les recettes que l'Etat tirait des régies, c'est-à-dire des activités économiques exploitées par lui. Du début de notre indépendance à 1913, elles ont toujours figuré parmi les ressources normales destinées à couvrir les dépenses ordinaires, bien que, du point de vue économique, elles eussent par leur nature une affectation propre : couvrir les dépenses des régies, englobées dans les dépenses générales de l'Etat.

Leur source principale étaient les chemins de fer. C'est ce que met en lumière le tableau III ci-après, où se trouve comparée l'évolution des ressources tirées par l'Etat des chemins de fer avec celle des recettes que lui procuraient globalement les autres péages : postes, télégraphes et téléphones, péages sur les canaux, les rivières et les passages d'eau, produit des ports et du service des bateaux Ostende-Douvres.

C'est évidemment surtout à partir de 1870 que se constate l'augmentation des recettes des chemins de fer, en raison du développement des communications par chemins de fer, mais plus encore de la politique systématique de reprise des réseaux antérieurement concédés et de construction des nouvelles lignes par l'Etat. De 1.424 kilomètres en 1871 le réseau exploité par l'Etat était passé à 4.031 kilomètres en 1900. A ce moment le réseau des chemins de fer avait à peu près atteint son développement définitif après les reprises importantes du Liégeois-Limbourgeois en 1896 et du Grand Central Belge en 1897. Il se développa cependant encore pour atteindre 4.638 kilomètres en 1913. A partir de 1895, l'importance relative des recettes des péages autres que les chemins de fer, tout en restant acces-

Tableau III. — Evolution des recettes des péages.

(Recettes réelles en millions de francs et en % du total.)

	1845		1860		1875		1895		1912	
	Recettes	%	Recettes	%	Recettes	%	Recettes	%	Recettes	%
Chemins de fer	12	57.1	28	75.7	77	88.2	150	87.6	323	85.8
Autres péages	9	42.9	9	24.3	10	11.8	21	12.4	54	14.2
Total	21	100.–	37	100.–	87	100.–	171	100.–	377	100.–
Recettes nettes des péages (1)	10	—	16	—	13	—	55	—	101	—

(1) Recettes des péages diminuées des dépenses ordinaires des régies.

soire, tend néanmoins à se relever, par suite notamment du développement de l'usage du télégraphe et du téléphone.

Nous avons déjà souligné l'importance croissante des péages dans les ressources ordinaires de l'Etat. En lui-même ce fait n'a cependant pas grande signification. Celle-ci n'apparaît que si l'on compare les recettes que l'Etat tirait de ses régies avec les dépenses qu'elles nécessitaient. C'est pourquoi nous avons inclus dans le tableau III les chiffres relatifs aux recettes nettes des péages, précisant ainsi l'appoint que cette source de revenus apportait aux finances générales de l'Etat. Il ne nous a malheureusement pas été possible de tenir compte des dépenses du service financier des emprunts contractés pour les régies, ces dépenses étant confondues dans le service de la dette générale de l'Etat. Ceci est une lacune importante, étant donné que depuis 1870 une grande partie des emprunts de l'Etat était destinée aux chemins de fer.

§ 3. — *Les capitaux et revenus. — Les remboursements.*

Ces deux dernières sources des recettes ordinaires n'appellent guère de commentaires, étant donné leur importance très secondaire. Signalons que les capitaux et revenus comprenaient le produit des divers domaines et forêts de l'Etat, sa part dans les bénéfices de la Banque Nationale, les produits des prisons et d'autres recettes accessoires, comme, par exemple, de 1885 à 1895, le produit de l'attribution au Trésor des fonds d'amortissement demeurés sans emploi. L'évolution en suivait dans l'ensemble celle de la conjoncture.

Enfin les remboursements comportaient les recettes correspondant aux frais de perception des parts d'impôts revenant aux provinces et aux communes, les recouvrements d'avances faites aux divers départements ministériels, la part supportée par la Banque Nationale dans les frais de la Trésorerie et les recettes accidentelles de tout genre.

* * *

Si nous cherchons maintenant à apprécier l'évolution de l'ensemble des recettes ordinaires au cours de cette longue période de plus de quatre-vingts ans, elle nous paraît se caracté-

riser essentiellement par la stabilité et la légèreté des prélèvements de l'Etat pour ses besoins courants. C'est ce que met en lumière la comparaison, donnée dans le tableau ci-après, de l'évolution de ces recettes avec celle du revenu national. Nous nous sommes servi, pour établir ce tableau, des évaluations du revenu national effectuées par le professeur Baudhuin.

Tableau IV. — Evolution comparée du revenu national et des recettes ordinaires.

(Chiffres en millions de francs.)

Années	Revenu national (1)	Recettes ordinaires totales		Recettes d'impôts	
		Chiffres réels	en % du revenu national	Chiffres réels	en % du revenu national
1845	1.159	112	9.1	85	7.3
1895	3.280	372	11.3	179	5.4
1912	6.488	756	11.6	327	5.0

En dépit de l'accroissement considérable des recettes d'impôts, la fiscalité pesait donc moins lourdement sur l'économie du pays en 1913 qu'au début de notre indépendance, et cela parce que l'augmentation de la prospérité économique, traduite dans le revenu national, avait été plus rapide encore. Cette légèreté de la fiscalité était due notamment au développement d'autres sources de revenus de l'Etat : les péages. Répétons cependant que l'appoint de ceux-ci était peut-être plus apparent que réel, car s'il était possible de ventiler dans la charge de la dette la part incombant aux régies, on serait peut-être amené à constater que cette part n'était pas loin d'atteindre ou même de dépasser leur produit net.

(1) Les estimations du revenu national se rapportent aux années 1846, 1895 et 1913.

Section II. — Les recettes extraordinaires.

Les recettes extraordinaires avaient un caractère très différent de celles que nous avons examinées jusqu'à présent, en raison de l'organisation des budgets extraordinaires avant 1914, qu'il est indispensable de décrire brièvement.

Jusqu'en 1884 il n'y avait pas à proprement parler de budget extraordinaire, prévoyant les recettes et les dépenses de l'exercice. Le Parlement votait au cours de l'année les crédits nécessaires au fur et à mesure des besoins, spécifiant chaque fois les ressources destinées à y faire face. Une fois votés, ces crédits étaient valables indéfiniment ; s'ils n'étaient pas dépensés immédiatement, on les reportait d'exercice en exercice, ainsi que les ressources correspondantes. L'exercice 1884 vit pour la première fois un budget extraordinaire organisé, selon le modèle des budgets ordinaires, avec prévision des recettes et des dépenses pour l'exercice, sans qu'elles puissent être reportées aux exercices suivants. Mais dès l'exercice 1885, le régime fut à nouveau modifié. Considérant que par leur nature les crédits extraordinaires devaient avoir une durée plus longue, on la porta à trois ans, autorisant ainsi le report de la partie non dépensée pendant deux exercices. Ce régime fut maintenu jusqu'en 1913. Aussi bien après qu'avant 1885, on ne se trouve donc pas devant une évolution régulière de recettes nettement séparées par exercices, mais devant un ensemble de recettes et de dépenses, comportant des reports d'un certain nombre d'exercices précédents et des montants dont l'utilisation devait être commencée pendant l'exercice en cours.

Les recettes extraordinaires peuvent être rangées en trois catégories : la première et la principale comprend les ressources provenant des emprunts, la seconde les bonis des budgets ordinaires, la troisième des recettes variées que l'Administration dénommait « produits extraordinaires ». Les deux dernières ne doivent guère retenir notre attention. Les excédents des budgets ordinaires seront étudiés plus loin lorsque nous parlerons de l'équilibre budgétaire. Quant aux produits extraordinaires, en général très peu importants, ils étaient extrêmement divers. Il s'agissait surtout des produits de l'aliénation de divers biens domaniaux, du recouvrement d'avances et de créances et, sauf

de 1885 à 1895, où ils figuraient dans les ressources ordinaires au titre des capitaux et revenus, des fonds d'amortissement demeurés sans emploi. Ces produits extraordinaires se sont réduits de plus en plus après 1900, ayant été incorporés en grande partie dans les recettes ordinaires à la suite du transfert au budget ordinaire de dépenses comprises antérieurement dans les budgets extraordinaires. En fait, les bonis des budgets ordinaires et les produits extraordinaires n'auraient jamais dû figurer dans les recettes extraordinaires, étant donné qu'ils servaient de contre-partie à des dépenses, exceptionnelles sans doute, mais qui auraient dû être couvertes par les ressources ordinaires. Les produits extraordinaires ne différaient d'ailleurs que très peu de certaines ressources accessoires incluses dans les budgets ordinaires.

La source principale et véritable des recettes extraordinaires était donc l'emprunt. C'est pourquoi l'étude des recettes extraordinaires peut être confondue avec celle de la politique d'emprunt de l'Etat. Pour en apprécier l'évolution, nous nous sommes basé sur le mouvement de la dette publique qui suffit à en donner une vue d'ensemble (1) et que l'on trouvera résumé dans le tableau V. Le mouvement de la dette ne coïncide toutefois pas exactement avec l'évolution des recettes extraordinaires provenant de l'emprunt. En premier lieu, il subit l'influence de la politique d'amortissement, mais celui-ci est toujours resté très faible — trop faible même (2) — de 1830 à 1913. Sauf de 1850 à 1870 et après 1900, il a été pratiquement nul. En second lieu, une fois l'autorisation d'emprunt accordée, la Trésorerie restait juge d'émettre cet emprunt au moment qui lui semblait le meilleur. En attendant, elle disposait, pour subvenir momentanément aux dépenses décrétées, de ressources temporaires, les bons du Trésor, constituant la dette flottante qui ne figurait pas dans les comptes généraux de l'Etat. Nous avons en conséquence reproduit au tableau V le mouvement de la dette flottante, restée d'ailleurs très peu importante jusqu'en 1913, sauf dans les toutes dernières années.

(1) Pour une analyse plus détaillée, cf. étude précitée, p. 78, diagramme V, et p. 93 à 95.

(2) Cf. étude précitée, p. 97.

Tableau V. — Evolution de la dette publique.

(Montant en millions de francs
au 31 décembre de chacune des années.)

Années	Dette consolidée	Dette flottante	Dette totale
1830	25	—	25
1842	668	12	680
1870	683	—	683
1886	1.902	9	1.911
1895	2.227	20	2.247
1913	3.743	535	4.278

De 1830 à 1913, cinq périodes nettement marquées, dont les points d'inflexion correspondent aux années reprises dans le tableau ci-dessus, peuvent être distinguées dans la politique d'emprunt de l'Etat.

La première va du début de notre indépendance à 1842. Les emprunts sont fréquents et le montant total de la dette s'accroît rapidement. Ces emprunts ont eu surtout une origine politique, l'Etat ne voulant pas, pour faire face à ses besoins croissants, créer de nouveaux impôts, ce qui avait été une cause d'hostilité au régime hollandais. La période se termine par le partage de la dette antérieure à 1830 avec la Hollande, ce qui en porte le montant total de 275 à 670 millions.

De 1842 à 1870, les emprunts sont au contraire très peu fréquents et importants. En 1844, la Belgique rembourse au moyen d'un emprunt de 85 millions une partie de sa dette envers la Hollande. Le montant remboursé fut de 170 millions, la convention conclue avec la Hollande permettant le rachat à 50 p. c. de la valeur nominale. En 1848, la crise économique, dont nous parlerons plus loin, provoque un emprunt forcé. Vers la fin de la période, les emprunts deviennent un peu plus nombreux. Néanmoins en 1870 la dette publique totale se retrouve pratiquement au même niveau qu'en 1842, par suite de l'amortissement relativement rapide et du bénéfice réalisé par le remboursement de 1844. Les éléments dominants semblent avoir été, d'une part, la politique suivie en matière de travaux

publics, et particulièrement de chemins de fer, où l'on préférait alors le système des concessions, et, d'autre part, la tendance fondamentale des prix à la hausse au cours de cette période, qui maintenait l'intérêt à un taux assez élevé.

De 1870 à 1886, les emprunts sont de nouveau nombreux et importants. Le montant de la dette montre l'accroissement le plus rapide qu'il ait connu, passant à 1.900 millions en 1886. Une double influence s'est exercée aussi durant cette période : le changement de la politique suivie en matière de travaux publics, l'Etat rachetant et construisant lui-même les chemins de fer ; le renversement de la tendance des prix qui s'était orientée à la baisse et qui poussait le public vers le placement en fonds d'Etat, plus stables malgré l'intérêt moindre.

Cette politique gonflait toutefois fortement les dépenses ordinaires du service de la dette, ce qui contribuait à accroître le déséquilibre des budgets ordinaires, déjà en difficulté du fait de la situation économique peu favorable. Aussi dès l'année 1885, la politique fut modifiée et les emprunts restèrent beaucoup moins importants jusqu'en 1895.

Enfin, de 1895 à 1913, on constate une nouvelle reprise de la politique d'emprunts, dont l'accroissement se poursuit jusqu'en 1910. La tendance fondamentale des prix s'était de nouveau orientée à la hausse ; le développement de la prospérité économique mettait l'Etat devant un marché des capitaux abondant. Il était au surplus en mesure de continuer à emprunter à des taux favorables, le taux de capitalisation de la rente ayant été artificiellement maintenu bas jusqu'en 1907. A ce moment les cours furent lâchés et, la hausse du taux de l'argent se faisant sentir en même temps que la saturation du marché, le rythme des émissions se ralentit fortement après 1910. Les besoins de l'Etat restant cependant grands par suite surtout de la préparation de la guerre de 1914, il fallut recourir dans une mesure croissante aux bons de Trésor, ce qui fit passer le montant de la dette flottante de 51 millions en 1907 à 535 millions à fin 1913. Enfin, en 1914, l'Etat put placer, à un taux assez défavorable d'ailleurs, un emprunt à l'étranger qui porta le total de la dette consolidée à 4.100 millions au début de la guerre de 1914.

En résumé, compte tenu, d'une part, de la dette antérieure à 1830, dont le montant était de 220 millions, ainsi que de

l'emprunt de 85 millions de 1844 pour le remboursement partiel de la dette envers la Hollande et, d'autre part, du jeu de l'amortissement qui permit de réduire le capital nominal de la dette de 364 millions, on peut estimer que de 1830 à 1913 l'Etat retira de l'emprunt environ 4.200 millions pour le financement des budgets extraordinaires. Les bonis des budgets ordinaires fournirent 250 millions et les produits extraordinaires 325 millions.

CHAPITRE II.

Les dépenses de l'Etat.

SECTION Ire. — LES DÉPENSES ORDINAIRES.

Elles sont classées dans les budgets et les statistiques officielles par départements ministériels. Pour l'économiste comme pour l'historien des finances publiques, cette classification n'a guère de signification. En premier lieu, de 1830 à 1913 les attributions et la composition des différents départements ont été fréquemment modifiées. De nouveaux départements ont été créés. Certains services ont passé d'un département à un autre. Mais surtout, la répartition des différents services et, par conséquent, de leurs dépenses ne correspondait pas toujours à la réalité économique.

En dépenses comme en recettes, le budget ordinaire englobait deux catégories bien distinctes : les dépenses de souveraineté, c'est-à-dire le coût de l'Administration proprement dite ; les dépenses des régies ou des activités économiques exploitées par l'Etat. Il y a lieu d'y ajouter une troisième catégorie : le service de la dette, qui comprenait le service financier de tous les emprunts de l'Etat, tant d'origine politique qu'économique.

L'évolution de ces trois catégories de dépenses est résumée dans le tableau VI ci-après.

Compte tenu des considérations que nous avons développées lors de l'examen des recettes ordinaires, l'évolution des dépenses d'administration et celle des régies ne demande pas de longs commentaires. Elle se caractérise par la diminution progressive de la part des dépenses d'administration et par l'accroissement de celle des régies surtout à partir de 1870. Rappelons qu'en

Tableau VI. — Evolution des dépenses ordinaires.

(Dépenses réelles en millions de francs et en % du total.)

	1845		1860		1875		1895		1912	
	Montant réel	%	Montant réel	%	Montant réel	%	Montant réel	%	Montant réel	%
Administration.	73	64.6	88	61.5	122	49.3	160	44.3	317	42.3
Régies.	11	9.7	21	14.7	74	30.1	116	32.1	276	36.9
Service de la dette . . .	29	25.7	34	23.8	51	20.6	85	23.6	156	20.8
Total	113	100.–	143	100.–	247	100.–	361	100.–	749	100.–

contre-partie les recettes des régies s'étaient développées davantage encore et que leur produit net, compte non tenu cependant de la charge des emprunts qui aurait dû normalement leur incomber, s'accroissait régulièrement. Signalons également que, par leur nature même, les dépenses d'administration ne subissaient guère l'influence des variations de la conjoncture économique et qu'en période de crise elles constituaient, comme d'ailleurs aussi le service de la dette, un élément rigide de nature à provoquer le déséquilibre des budgets ordinaires. Au contraire, les dépenses des régies suivaient de très près les fluctuations de la situation économique, tandis que leurs recettes étaient beaucoup moins influencées. Les régies constituaient ainsi à un double titre un élément stabilisateur de la conjoncture des finances publiques.

Quant au service de la dette, son évolution suit en général celle de l'ensemble des dépenses ordinaires ; en 1912 comme en 1875 il représentait environ 21 p. c. du total des dépenses ordinaires. Les dépenses du service de la dette étaient en fait la résultante du jeu combiné de trois facteurs, dont l'influence pouvait être divergente : le rythme d'émission des emprunts, la politique d'amortissement et le taux d'intérêt. En ce qui concerne le premier, nous en avons analysé précédemment l'évolution. Nous avons souligné également que la politique d'amortissement n'avait guère été active qu'entre 1850 et 1870 et après 1900. Ceci explique notamment qu'en 1860 la part du service de la dette se soit établie à un pourcentage plus élevé qu'en 1875, bien qu'entre 1850 et 1870 les émissions d'emprunt aient été très réduites. En ce qui concerne enfin le taux de l'intérêt, l'évolution dans l'ensemble de la période considérée se caractérise par son abaissement progressif, comme suite à l'affermissement du crédit de l'Etat belge et au développement de la prospérité économique du pays. Alors qu'au début de notre indépendance, vers 1840, le taux effectif d'émission des emprunts de l'Etat oscillait autour de 5 p. c., l'amélioration progressive de la situation permit, entre 1895 et 1900, d'émettre des emprunts à 3 p. c. au-dessus du pair. Ces années marquent l'apogée du crédit de l'Etat, car sous l'influence de la tendance fondamentale des prix à la hausse, les taux tendirent ensuite à se relever, tout en ne dépassant guère cependant 3 p. c. jusqu'en 1907.

Ce fait, conjugué avec la pratique de dotations très minimes d'amortissement, explique que, malgré des emprunts nombreux et importants, la charge de la dette n'ait pas constitué une part plus importante des dépenses ordinaires. Les nombreuses conversions permises par l'amélioration du crédit de l'Etat y ont évidemment aussi largement contribué : les trois premières, comportant la transformation de la dette 5 p. c. en 4,50 p. c., eurent lieu en 1844, en 1852 et 1857 et portèrent sur des montants de, respectivement, 95, 158 et 24 millions de francs. En 1879, eut lieu la conversion du 4,50 p. c. en 4 p. c., portant sur 467 millions. En 1886, le 4 p. c. fut transformé en 3,50 p. c., l'opération portant sur 1.048 millions. Enfin, en 1895, eut lieu la dernière conversion du 3,50 p. c. en 3 p. c. pour un montant de 1.301 millions. Il est à noter que ces trois dernières conversions se situèrent dans la période de baisse fondamentale des prix de 1870 à 1895, qui, nous l'avons déjà signalé, se traduisit également par une tendance à la baisse du taux de l'intérêt.

Section II. — Les dépenses extraordinaires.

Nous en résumons l'évolution dans le tableau VII. Comme les chiffres d'années déterminées n'ont guère de signification en ce qui concerne les dépenses extraordinaires, par suite de l'organisation des budgets extraordinaires avant 1914, nous les avons totalisés par périodes de façon à donner une vue d'ensemble de l'évolution de 1830 à 1913. La première englobe toutes les années 1830 à 1869, étant donné que ce n'est guère qu'à partir de 1870 que les dépenses extraordinaires ont commencé à prendre de l'extension. Les suivantes : 1870-1885, 1886-1895 et 1896-1913, correspondent aux points d'inflexion que nous avons dégagés précédemment en étudiant la politique d'emprunt.

Nous avons, d'autre part, subdivisé les dépenses d'après leur nature en les répartissant en deux grandes catégories : les dépenses productives et les dépenses non productives. Cette répartition n'a cependant rien d'absolu. C'est ainsi que, parmi les dépenses productives, on trouvera, à côté de dépenses directement productives, comme celles des chemins de fer et des télégraphes et téléphones, des dépenses indirectement productives, telles que celles des routes et ponts et, en partie tout au moins,

Tableau VII. — Evolution des dépenses extraordinaires.

(Dépenses réelles en millions de francs et en % du total.)

	Période 1830-1869		Période 1870-1885		Période 1886-1895		Période 1896-1913		Total 1830-1913	
	Dépenses	%	Dépenses	%	Dépenses	%	Dépenses	%	Dépenses	%
a) *Dépenses productives :*										
Chemins de fer	234	32.2	684	59.9	160	30.6	1.364	57.1	2.442	51.1
Travaux hydrauliques . .	145	19.9	169	14.8	64	12.3	403	16.8	781	16.4
Routes et ponts	17	2.3	32	2.8	23	4.5	187	7.8	259	5.4
Télégraphes et téléphones	2	0.3	3	0.3	4	0.8	87	3.7	96	2.–
Total	398	54.7	888	77.8	251	48.2	2.041	85.4	3.578	74.9
b) *Dépenses non productives :*										
Armée	101	13.9	61	5.3	153	29.4	92	3.8	407	8.5
Domaine immobilier. . .	18	2.5	91	8.–	33	6.3	78	3.3	220	4.6
Diverses	210	28.9	101	8.9	84	16.1	180	7.5	575	12.–
Total	329	45.3	253	22.2	270	51.8	350	14.6	1.202	25.1
c) Total des dépenses extraordinaires. . .	727	100.–	1.141	100.–	521	100.–	2.391	100.–	4.780	100.–

des travaux hydrauliques. Inversement, certaines des dépenses que nous avons considérées comme non productives pouvaient cependant avoir dans certains cas un caractère indirectement productif, comme, par exemple, celles relatives au domaine immobilier.

Ce tableau fait clairement apparaître la part prépondérante prise par les dépenses pour l'équipement des chemins de fer, qui, à elles seules, représentent plus de la moitié du total des dépenses extraordinaires de 1830 à 1913. Il s'agissait là de dépenses éminemment productives et, par conséquent, d'une utilisation tout à fait rationnelle du budget extraordinaire, pour autant cependant que ces dépenses aient bien eu pour objet des travaux d'équipement. Or, il semble que, avant 1914, l'on ait eu parfois tendance, en matière de chemins de fer, à abuser du budget extraordinaire.

La seconde catégorie en ordre d'importance est celle des travaux hydrauliques (ports et côtes, canaux et rivières) ; ce qui constitue également une bonne utilisation du budget extraordinaire, de même encore que les dépenses pour le télégraphe et le téléphone, les routes et les ponts et le domaine immobilier.

On constate au surplus que l'on avait de plus en plus tendance à réserver le budget extraordinaire, comme cela est normal d'ailleurs, aux dépenses directement ou indirectement productives. Exception doit être faite cependant pour la période 1886-1895 où le rythme des dépenses extraordinaires avait été sensiblement ralenti et où la part plus forte des dépenses non productives a eu pour origine un effort spécial dans le domaine militaire. Les dépenses de cet ordre ne sont en général pas à leur place dans le budget extraordinaire, sauf lorsque, comme c'était le cas à l'époque, un effort exceptionnel, que l'on ne peut raisonnablement faire supporter par les dépenses courantes, s'avère nécessaire.

Dans l'ensemble on peut considérer qu'au moins 80 à 85 p. c. des dépenses extraordinaires effectuées de 1830 à 1913 l'avaient été à bon escient. A en juger par la comparaison de la dette et des dépenses extraordinaires, la situation était donc plutôt favorable en 1913, mais il faut se demander quelle était, à cette époque, la valeur économique des biens acquis au moyen de ces dépenses. C'est ici qu'apparaît l'inconvénient de la politique

de très faibles amortissements de la dette suivie avant 1914. Cette politique était de nature à reporter une charge trop élevée sur les générations à venir, parce que, même s'il s'agit de dépenses productives, la valeur des travaux que les emprunts ont servi à financer, risque de ne pas se maintenir aussi longtemps que les charges financières entraînées par ces mêmes emprunts.

Une constatation mérite encore d'être dégagée. Les deux tiers environ des dépenses extraordinaires ont eu pour objet les régies : les chemins de fer, les télégraphes et téléphones et, en bonne partie tout au moins, les travaux hydrauliques. On peut donc estimer que *grosso modo* la part des régies dans la charge de la dette devait être du même ordre de grandeur. Or, en 1912, le produit net des régies s'élevait à 101 millions, soit à peu près les deux tiers du service de la dette, qui exigeait pour la même année 156 millions. Il en résulte que, comme nous l'avons dit dans la première partie de ce travail, l'appoint réel des régies au budget de souveraineté de l'Etat était, pour autant qu'il ait existé, extrêmement faible. Il n'est cependant pas possible d'établir exactement la situation à cet égard, étant donné que, d'une part, le montant de la dette publique comprenait une partie, minime il est vrai, d'origine politique antérieure à 1830 et que, d'autre part, le financement des dépenses extraordinaires n'était pas assuré exclusivement par l'emprunt, mais également par d'autres ressources : les bonis des budgets ordinaires et les produits extraordinaires.

CHAPITRE III.

L'équilibre budgétaire.

Par suite des caractéristiques de l'organisation et du financement des budgets extraordinaires que nous avons déjà signalées à plusieurs reprises, l'équilibre budgétaire ne peut guère être étudié que dans le cadre du budget ordinaire, en mentionnant cependant, le cas échéant, les principaux éléments qui ont affecté l'équilibre général des finances publiques.

Dans l'évolution de l'équilibre budgétaire, quatre périodes se distinguent nettement, correspondant aux quatre tendances fondamentales qui, à travers les cycles économiques de plus

courte durée, ont déterminé le mouvement des prix et de l'activité économique de 1830 à 1913 : baisse fondamentale de 1830 à 1850, hausse fondamentale de 1851 à 1870, baisse fondamentale de 1871 à 1895 et hausse fondamentale de 1895 à 1913 (1).

Le renversement de la tendance ne s'est cependant pas produit toujours exactement au même moment dans le domaine des finances publiques que dans celui de la conjoncture générale. Le fait est surtout marquant pour le dernier renversement qui, pour des raisons que nous exposerons par après, s'est marqué dans les budgets dès 1886, alors que pour la conjoncture générale il s'est situé plutôt vers 1895. Il a été tenu compte de ces décalages dans le tableau VIII où nous résumons l'évolution fondamentale.

Tableau VIII. — L'équilibre des budgets ordinaires.

	Nombre d'exercices terminés	
	en boni	en déficit
Période 1831-1850	6	14
Période 1851-1873	19	4
Période 1874-1885	2	10
Période 1886-1913	28	—

Examinons maintenant un peu plus en détail l'évolution au cours de chacune de ces périodes. Les premières années après 1830 ont été évidemment troublées par l'influence des événements politiques et se terminent en déficit. Dès 1834 cependant, la situation financière s'est assainie et le budget de cette année fut pratiquement équilibré. Les années 1835 et 1836 se terminèrent en boni. Il en fut de même en 1838, après un déficit relativement minime en 1837. Mais à partir de 1839, recommencent des années difficiles. La baisse fondamentale des prix, accentuée après 1840 par une crise agricole, dont l'influence devait naturellement se faire sentir fortement dans un pays dont la structure était encore principalement agricole, provoque des déficits successifs. Jusqu'en 1845 ces déficits sont dus plutôt à l'augmentation des dépenses qu'à la diminution des recettes.

(1) Cf. étude précitée, diagramme XII, p. 89.

A partir de 1845, les recettes commencent à baisser, sans que se ralentisse l'augmentation des dépenses ; les déficits s'accroissent en conséquence et le crédit de l'Etat se détériore parallèlement. Le recours à l'emprunt devient impossible et la situation de la Trésorerie empire.

Le point culminant de cette crise fut atteint en 1848. Le déficit de cette année s'éleva à plus de 17 millions, soit 15 p. c. du budget ordinaire, ce qui était énorme. C'est d'ailleurs en valeur absolue le déficit le plus important de toute la période 1830-1913, après celui de 1883 où le budget ordinaire était trois fois plus important (321 millions contre 113). Au début de 1848, la Trésorerie ne put obtenir le renouvellement des bons du Trésor qui l'alimentaient. On dut, par deux fois, recourir à l'emprunt forcé. Cela ne suffit pas encore à renflouer le Trésor. Il fallut conférer le cours forcé aux billets de banque émis par la Société Générale et la Banque de Belgique. En même temps, l'Etat se fit consentir une avance de 12 millions. L'inflation ne se produisit heureusement pas, les billets s'étant répandus en remplacement de la monnaie métallique thésaurisée dans les campagnes.

Cette crise, la plus grave de la période 1830-1913 et la seule où l'équilibre général de nos finances publiques fut véritablement compromis, fut heureusement de courte durée. Dès 1849, grâce à une forte compression des dépenses et à une légère reprise des recettes, l'équilibre du budget ordinaire fut rétabli et le crédit de l'Etat se raffermit très rapidement.

A partir de ce moment, l'influence du renversement de la tendance fondamentale se fit sentir de plus en plus et, après quelques légers déficits de 1852 à 1854 par suite d'une augmentation des dépenses, on entra dans une période de calme qui devait durer jusqu'après 1870 : budgets ordinaires en boni, budgets extraordinaires très peu importants.

L'année 1870 se solda par un léger déficit, les dépenses d'administration ayant augmenté fortement à la suite de la guerre franco-allemande, mais les années 1871 à 1874 se terminèrent par des bonis, assez substantiels même, dus à l'inflation consécutive à la guerre de 1870.

A partir de 1875 l'influence conjuguée de la tendance des prix retournée à la baisse et de la dépression cyclique commencée

en 1873 amenèrent des déficits successifs et croissants jusqu'en 1883, avec une légère amélioration lors de la reprise de conjoncture de 1880. Au cours de ces années, l'incidence de la baisse conjoncturelle des recettes se trouva aggravée par l'augmentation constante des dépenses d'administration et du service de la dette, pour des raisons d'ordre politique et en contradiction avec la situation de la conjoncture : augmentation des dépenses pour l'instruction publique par suite de la politique scolaire du Gouvernement et émission d'emprunts importants pour le rachat des chemins de fer. Néanmoins l'équilibre fondamental des finances publiques ne fut pas compromis cette fois.

En 1884, le Gouvernement changea, les dépenses d'administration furent fortement comprimées et la politique d'emprunt ralentie. A partir de ce moment, tous les exercices sans exception se terminèrent en boni jusqu'en 1913, bien que la conjoncture générale fût restée peu brillante jusqu'en 1895. Mais de 1885 à 1895, l'accroissement des dépenses d'administration et du service de la dette fut continuellement freiné. Après 1895, il reprit à peu près au rythme antérieur et le budget extraordinaire redevint de nouveau très important. La tendance fondamentale des prix à la hausse ayant entraîné les recettes, cela permit néanmoins la continuation des gros excédents. Parallèlement, l'essor remarquable de l'activité économique mettait à la disposition de l'Etat un marché des capitaux abondant où, comme nous l'avons vu, il pouvait placer sans difficultés ses emprunts considérables, tout au moins jusqu'en 1910. Aussi les crises des années 1890, 1900 et 1907 ne se traduisirent-elles dans les budgets que par une diminution des bonis, et non par des déficits.

Ainsi se termine l'histoire budgétaire de cette longue période, de plus de quatre-vingts ans. Elle se caractérise essentiellement par l'affermissement progressif du crédit de l'Etat et de sa situation financière, la légèreté de la fiscalité et la modération des dépenses publiques. Si les pratiques suivies en matière budgétaire au cours de cette période ne répondaient pas toujours aux exigences d'une stricte orthodoxie, notamment en ce qui concerne la distinction des budgets d'administration de ceux des régies et l'utilisation des recettes extraordinaires, les conséquences n'en étaient pas bien graves, grâce à l'essor sans précé-

dent de l'activité économique, surtout après 1895. Aussi est-on en droit de conclure qu'à la veille de la guerre de 1914, dans l'ensemble et compte tenu des tensions inévitables provoquées par l'imminence du conflit, la situation des finances publiques était non seulement fondamentalement saine, mais même prospère.

LA FORMATION DU SYSTÈME FISCAL DE LA BELGIQUE AVANT 1914

PAR

JEAN VAN HOUTTE

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT
DES UNIVERSITÉS DE GAND ET DE LIÈGE
PRÉSIDENT DE L'INSTITUT BELGE DE FINANCES PUBLIQUES

CHAPITRE PREMIER.

Le régime français.

Le décret du 10 vendémiaire an VI (2 octobre 1795), proclamant l'annexion des Provinces belgiques à la République française, marque le début de l'ère moderne dans l'histoire de notre système fiscal. Certes, l'origine de nombreux impôts — tels notamment les droits d'enregistrement et de timbre, les douanes et les accises — se perd dans un passé infiniment plus lointain. Mais, retraçant à grands traits l'évolution du système fiscal de la Belgique avant 1914, nous ne pouvons dresser l'historique complet de chacun des impôts perçus durant cette période (1). D'autre part, l'introduction en Belgique du système fiscal de la Révolution française emportait suppression de toutes les impositions, tant générales que seigneuriales et féodales, des anciens Pays-Bas autrichiens. Si plusieurs de ces impositions ont revécu par la suite, quelquefois sous une forme à peine modifiée, c'est en vertu de dispositions légales datant du régime français ou postérieures à celui-ci.

Uniformité. Egalité. Tels sont les principes fondamentaux introduits dans la législation fiscale par la Révolution de 1789. Suppression des privilèges, établissement d'un système unique d'impôts pour toute l'étendue du territoire; l'importance de ces principes et leurs conséquences politiques, sociales et économiques ont été tant de fois soulignées, qu'il est inutile de les détailler à nouveau.

Transposé dans la pratique, le principe de la répartition égale des contributions entre les citoyens, en raison de leurs

(1) Voir la contribution de M. Paul Harsin à ce volume, p. 1 à 23. Sur le système fiscal de la Belgique à la fin de l'Ancien Régime, voir Bigwood (G.), *Les impôts généraux dans les Pays-Bas autrichiens* (1900); Clavier (Ch.), *Histoire des impôts en Belgique* (1919).

facultés, proclamé par la Constituante le 26 août 1789, fut le point de départ d'un système d'impôts directs, composé de la contribution foncière, de la contribution personnelle, et du droit de patente, qui se maintint, en Belgique, dans ses grandes lignes, jusqu'au lendemain de la guerre de 1914-1918 (1).

La contribution foncière, introduite par la loi du 1er décembre 1790, en formait l'élément principal. Elle devait, selon les déclarations faites à l'Assemblée Nationale, produire à elle seule quatre cinquièmes des recettes fiscales (2). Son rendement réel fut considérablement inférieur, à raison, tant de l'incapacité et du mauvais vouloir des municipalités, que de l'absence d'une documentation permettant une perception régulière (3). La loi disposait en son article 2 que « les immeubles seraient imposés en raison de leur revenu net ». Il semble toutefois que la détermination des revenus imposables ait été d'abord effectuée de façon assez arbitraire. Une loi du 15 septembre 1807 créa l'Administration du cadastre, chargée d'établir, dans chaque commune, un état descriptif de toutes les parcelles de biens-fonds, avec, pour chacune d'elles, l'estimation de la valeur locative ou revenu, base de la contribution. Pour la Belgique, ce travail ne fut achevé qu'en 1843.

La contribution personnelle trouve son origine dans la loi du 13 janvier 1791, mais ne reçut sa forme définitive que par la loi du 3 nivôse an VII (23 décembre 1798). Elle frappait les revenus autres que les revenus fonciers et comprenait essentiellement trois taxes combinées : la taxe personnelle équivalant à trois journées de travail, une taxe mobilière proportionnelle à la valeur locative de l'habitation et une taxe somptuaire basée sur certains indices, tels le nombre de domestiques et celui des chevaux et voitures appartenant au contribuable. En fait, elle constituait une charge minime, car elle n'était appelée à produire, déduction faite de la taxe professionnelle

(1) On trouvera une synthèse de l'œuvre fiscale de la Révolution française dans Allix (E.) et Lecercle (M.), *L'impôt sur le revenu*, p. 79-99.

(2) Boucard et Jèze, *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, p. 660.

(3) Voir sur ces questions : Marion (M.), *Histoire financière de la France depuis 1715*, p. 179 et suivantes.

et des taxes somptuaires, que 5.500.000 francs, soit, après répartition, 50 centimes en moyenne par famille (1).

Enfin, le décret des 2-17 mars 1791, en son article 7, disposait que : « A compter du 1er avril prochain, il sera libre à toute personne de faire tel négoce, ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon ; mais elle sera tenue de se pourvoir auparavant d'une patente, d'en acquitter le prix suivant les taux ci-après déterminés, et de se conformer aux règlements de police qui sont ou pourront être faits ». Le droit de patente fut donc considéré comme la rançon de la suppression des entraves que subissaient le commerce et l'industrie avant 1791 et comme une compensation pour l'abolition des droits au payement desquels, sous l'Ancien Régime, l'admission dans les maîtrises et jurandes était subordonnée (2). Il fut établi suivant un système indiciaire, basé d'abord sur la valeur locative de l'habitation et des locaux professionnels, ensuite sur la nature de la profession et le nombre d'habitants de la commune dans laquelle celle-ci était exercée. Supprimé en 1793 et 1794, il fut rétabli dès 1795 (3). Il ne prit définitivement forme qu'en 1821, dans la législation fiscale du Royaume des Pays-Bas.

En ce qui concerne les impôts indirects, c'est incontestablement dans le domaine des droits d'enregistrement que l'apport de la législation française à la formation du système fiscal belge a été le plus important. Abolies dans la nuit du 4 août 1789, les redevances féodales et royales frappant la circulation juridique des biens sont remplacées bientôt par des taxes nouvelles, généralement sur les mêmes objets — contribution de citoyens libres aux dépenses de la collectivité. Elles sont dénommées pour la première fois « droits d'enregistrement » dans la loi du 19 décembre 1790, mais ce n'est que huit ans plus tard qu'elles reçoivent leur forme définitive et sont coordonnées suivant un plan méthodique par la loi du 22 frimaire an VII (12 décembre 1798).

On connaît la fortune prodigieuse de cet admirable monu-

(1) Allix et Lecercle, *op. cit.*, p. 95.

(2) Steels (J.), *Les principes fondamentaux du système fiscal belge*, p. 57.

(3) Chéruel (A.), *Dictionnaire historique des institutions de la France* (8e édition), vo *Patentes*.

ment législatif (1). Adopté ou imité par de nombreux pays, il est demeuré d'application en Belgique, dans ses principes essentiels, jusqu'au 1er février 1940, date de la mise en vigueur du nouveau code du 30 novembre 1939, dont il demeure d'ailleurs le fondement.

Les titres II et III de ce nouveau code règlent la perception des droits d'hypothèque et de greffe. Les textes qu'ils remplacent remontaient en grande partie à la période française (lois du 21 ventôse an VII et 11 mars 1799).

Le droit de timbre, d'invention hollandaise, avait été introduit en France par édit du 22 mai 1674 (2). La Révolution le reprit de l'Ancien Régime. Les nombreux décrets et lois relatifs à la matière, promulgués depuis 1790, furent codifiés dans la loi du 13 brumaire an VII (3 novembre 1798). Plusieurs dispositions du code du timbre du 25 mars 1891 trouvent leur origine dans la législation de l'époque française, telles les dénominations des feuilles de papier timbré (décret des 12 décembre 1790-17 février 1791), le timbre proportionnel sur les effets de commerce (loi du 11 nivôse an IV [1er janvier 1796]), etc...

Signalons enfin que les nécessités financières amenèrent le Directoire et l'Empire à rétablir de nombreux impôts indirects de consommation supprimés par la Révolution — tels l'impôt sur le tabac (1798), transformé bientôt (1810) en un monopole de fabrication, les impôts sur le sel (1800), sur les boissons (1804, 1808), etc. (3) — et que les droits de douane, qui ne cessèrent jamais d'être appliqués sous le régime français, présentaient un caractère nettement protectionniste. Nous n'insisterons pas sur cette partie de la législation de la période 1795-1814, vu la faible influence qu'elle a exercée sur notre système fiscal actuel.

(1) Genin (E. et A.), *Commentaire du Code des droits d'enregistrement*, n° 12 ; De Leuze (H.), « L'évolution du droit fiscal », *Rec. gén. enreg.*, n° 17733, p. 88 et 95.

(2) Symoens (R.), *Le droit de timbre en Belgique. Aperçu historique*, p. 46 et 49 et suivantes.

(3) Allix et Lecercle, *op. cit.*, p. 93. Sur les douanes, en Belgique, sous l'Ancien Régime, voir De Decker (P.), « Origine des douanes en Belgique », *Bull. Acad. royale des sciences*, 2e série, t. XXXV (1873), p. 231.

CHAPITRE II.

Le régime hollandais.

L'influence de la législation du Royaume des Pays-Bas dans la formation du système fiscal belge a été considérable. Le système de contributions directes, élaboré sous le régime hollandais, est demeuré en vigueur en Belgique, sauf quelques modifications accessoires, jusqu'après la guerre de 1914-1918. D'autre part, la perception de nombreux impôts indirects est régie, actuellement encore, par des dispositions législatives remontant à la période 1814-1830.

L'arrêté du Prince Souverain du 23 décembre 1814, ainsi que l'article 117, alinéa 2, de la Loi Fondamentale de 1815, avaient maintenu provisoirement le système d'impôts hérité du régime français. Ce n'est qu'en 1821-1822 que les Etats généraux adoptèrent un plan financier (1), qui prévoyait notamment trois contributions directes : la contribution foncière, la patente et l'impôt personnel. Nous ne nous attarderons pas à l'examen de la première, qui ne diffère qu'en des points de détail de l'impôt foncier introduit sous le régime français. Quant à la patente, elle se rattachait, dans son principe, à la contribution établie par le décret des 2-17 mars 1791. Elle atteignait les revenus professionnels, à l'exclusion toutefois de ceux des travailleurs manuels. Ainsi, le droit de patente s'élevait-il, pour les sociétés anonymes, à 2 p. c. du bénéfice distribué. Les administrateurs, fonctionnaires, etc..., étaient taxés, répartis en plusieurs classes, selon les traitements perçus durant l'année précédant celle de l'impôt. Mais, hormis ces cas, la base du droit s'éloignait assez fort du revenu réel, les diverses professions étant assez arbitrairement divisées en un certain nombre de

(1) Ce plan, principalement inspiré des travaux du conseiller d'Etat Gogel, était basé sur les idées suivantes : 1° obligation pour tout citoyen de contribuer dans une certaine mesure aux dépenses publiques ; 2° impôt proportionné à la situation de fortune du contribuable ; 3° ces objectifs ne pouvant être atteints par l'impôt unique, pluralité d'impôts ; 4° impôts directs ne frappant que les classes plus aisées de la population. Voir Gogel (I. J.), *Memoriën betreffende 's Rijks geldmiddelen* (1820) ; Bok (W. P.), *De belastingen in het Nederlandsche Parlement* (t. Ier, p. 19).

classes, dont l'imposition variait selon la population de la commune où était exercée la profession.

La taxe personnelle, « het personeel », créée par la loi du 28 juin 1822 constituait l'élément principal du plan. Toute personne devait l'impôt, en principe, mais celui-ci était organisé de telle sorte que les petits revenus en étaient exonérés autant que possible, tandis que les contribuables aisés payaient en proportion de leur revenu. Toutefois, ce revenu n'était point le revenu réel, mais le revenu tel qu'il apparaissait de certaines dépenses et de certains signes d'aisance. Ainsi l'exposé des motifs de la loi déclarait-il : « La taxe personnelle sera un impôt combiné, frappant directement et indirectement les revenus, la dépense, le luxe, les objets d'agrément et de commodité... où chaque contribuable puisse lui-même former son contingent » (1). « Le but de l'impôt, disait le ministre Appélius à la Seconde Chambre des Etats Généraux, doit être d'atteindre les contribuables dans leurs facultés ; tout ce que la loi peut faire, c'est statuer selon les apparences » (2). Six bases furent établies par la loi : la valeur locative des habitations, les portes et fenêtres, le mobilier, les foyers, les domestiques, les chevaux. Ces « apparences » servirent à fixer le revenu présumé, imposable à la contribution personnelle, bien au delà de la fin du régime hollandais.

Au chapitre des impôts indirects sur la circulation juridique des biens, c'est la loi du 27 décembre 1817 qui retiendra l'attention. La loi du 22 frimaire an VII frappait indistinctement du droit d'enregistrement les mutations de biens entre vifs et les mutations à cause de mort. Le droit de succession n'existait donc point, comme tel, sous le régime français. La loi du 27 décembre 1817 maintient un « droit de mutation par décès » sur la valeur brute des immeubles délaissés dans le royaume par une personne qui n'y est pas établie. Mais elle crée, d'autre part, une imposition nouvelle, dénommée « droit de succession », qui frappe, aux lieu et place du droit d'enregistrement, la valeur

(1) Sickenga (F. N.), *Geschiedenis der Nederlandsche belastingen sedert het jaar 1810*, t. Ier, p. 113.

(2) Cité par Ingenbleek (J.), *Impôts directs et indirects sur le revenu*, p. 32.

nette de l'ensemble des biens meubles et immeubles délaissés par un habitant du royaume, quelle que soit leur situation. La loi maintient l'exemption déjà prévue par la loi du 22 frimaire an VII en faveur des successions ouvertes en ligne directe et entre époux ayant des enfants communs.

Aucune modification durable, de quelque importance, ne fut apportée, entre 1814 et 1830, à la législation relative au droit de timbre.

En revanche, c'est sous le régime hollandais que furent élaborés les principes fondamentaux en matière de douanes et accises, qui demeurent aujourd'hui, en grande partie, tels qu'ils furent arrêtés à cette époque. Certes, il est peu de domaines où la législation soit aussi abondante et aussi éphémère, tout au moins en ce qui concerne la création et la suppression des droits, comme en ce qui concerne la détermination des tarifs. Ainsi, plusieurs droits établis en 1821 disparurent dès avant 1830, telle la mouture, contribution hautement impopulaire, abolie par la loi du 24 décembre 1829. De même, le tarif des douanes, légèrement protectionniste dans la législation du royaume des Pays-Bas, évolua par la suite avec la politique commerciale de la Belgique indépendante. Mais les règles de perception, et l'organisation même de l'Administration des douanes et accises, sont encore dominées par la « Loi Générale » du 26 août 1822.

CHAPITRE III.

La Belgique indépendante.

La politique fiscale du gouvernement de La Haye avait provoqué en Belgique un mécontentement assez vif. L'opposition entre les provinces septentrionales et méridionales se manifesta dès la discussion du plan financier de 1821-1822. Celui-ci fut adopté aux Etats Généraux par tous les députés du Nord, sauf un, tandis que tous les députés du Sud, sauf trois, émettaient un vote négatif (1). Même l'établissement, en 1821, d'un tarif douanier plus libéral que celui de 1816 — et qui

(1) De Visschere (F.), *Het Belgisch belastingwezen en zijn grondbeginselen*, p. 81.

s'avéra dans la suite extrêmement favorable à notre industrie — rencontra la plus vive hostilité des députés belges (1).

Il semble toutefois que cette opposition ait été plutôt une manifestation d'hostilité à la politique du roi Guillaume, en général, et contre l'injuste répartition de la dette publique, en particulier (2). Comment expliquer autrement le fait que, depuis la Révolution de 1830 et jusqu'après la guerre de 1914-1918, aucune réforme de structure n'ait été apportée en Belgique au régime fiscal hérité de l'ancien royaume des Pays-Bas ? Au contraire, ce régime est demeuré, dans son ensemble, inchangé durant plus de quatre-vingts ans.

Aucune modification importante n'est à signaler, durant cette période, à la législation sur la contribution foncière. En ce qui concerne la contribution personnelle, un décret du Gouvernement Provisoire avait, dès le 1er octobre 1830, prévu le maintien de cet impôt dans les provinces belges, à titre temporaire, « jusqu'à ce que le système des finances pût être changé et mis en harmonie avec les intérêts généraux du pays ». Or, l'on n'était pas encore parvenu à réaliser le vœu du Gouvernement Provisoire à la veille de la guerre de 1914 (3).

Enfin le droit de patente continua de frapper les revenus professionnels, généralement déterminés au moyen d'indices assez arbitrairement choisis. Toutefois un progrès notable fut réalisé par la loi du 13 septembre 1913 établissant une contribution sur les revenus et profits réels des sociétés par actions. On a signalé plus haut (4) que, dans le système de 1819, le droit de patente dû par les sociétés anonymes était calculé à raison de 2 p. c. du bénéfice distribué. L'impôt atteindrait désormais, au tarif de 4 p. c., l'ensemble des bénéfices réalisés par les sociétés

(1) Pirenne (H.), *Histoire de Belgique*, t. VI, p. 348.

(2) Les Belges devaient supporter la charge de la dette hollandaise qui atteignait 4 milliards, alors que celle de nos provinces était seulement de 64 millions (Clavier, *op. cit.*, p. 231). Cependant, à raison du niveau plus élevé des fortunes, la quotité moyenne de l'impôt atteignait en Hollande 15 fl. 48 par tête d'habitant, tandis qu'elle n'était que de 9 fl. 16 en Belgique (Pirenne, *loc. cit.*). Voir aussi la contribution de M. Robert Demoulin à ce volume, p. 25 à 34.

(3) Ingenbleek, *op. cit.*, p. 25.

(4) *Supra*, p. 339.

par actions, à l'exception des sommes affectées à l'amortissement des pertes de capital, à la constitution de réserves ou au service des intérêts d'emprunts obligataires.

Cette réforme, bien que limitée aux sociétés par actions, prépare incontestablement la voie à l'imposition des bénéfices professionnels nets, réalisés quelques années plus tard (loi du 29 octobre 1919). Elle faisait partie d'un ensemble de mesures fiscales destinées à fournir au gouvernement les ressources rendues brusquement nécessaires par l'aggravation des charges militaires, résultant de l'adoption d'une nouvelle loi de milice comportant une extension considérable des effectifs de paix et de guerre (1). Ces mesures comprenaient encore, dans le cadre des impôts directs : la loi du 2 septembre 1913 créant la taxe sur les automobiles et les véhicules à moteur et la loi du 3 septembre 1913 taxant les spectacles cinématographiques.

1913 est également l'année des principales modifications apportées en Belgique, avant la première guerre mondiale, à la loi du 22 frimaire an VII. Certaines atténuations avaient, il est vrai, été apportées auparavant aux lois d'enregistrement, pour favoriser, soit les échanges commerciaux, soit le développement de la petite propriété ou l'échange de biens ruraux (lois du 9 août 1889, du 21 mai 1897, du 17 juin 1887). Mais infiniment plus profondes sont les réformes introduites par la loi du 30 août 1913, non plus, certes, dans un but d'allégement fiscal, mais, au contraire, afin de couvrir les dépenses militaires exceptionnelles que l'approche du conflit mondial rendaient indispensables. Les apports en société seraient désormais frappés d'un droit proportionnel de 0,50 p. c. (augmenté, pour les apports immobiliers, d'un droit de transcription de 1,25 p. c.), au lieu du droit fixe de 7 francs. Pour les donations, un tarif différentiel fut établi selon le degré de parenté entre le donateur et le donataire, sans distinction toutefois entre les donations immobilières et mobilières, comme c'était le cas sous le régime de la loi de frimaire. Le taux maximum fut porté de 6,90 p. c. à 15 p. c. L'ouverture de crédit, jusqu'alors considérée comme une obligation conditionnelle, fut désormais taxée comme une obligation

(1) Voir l'exposé des motifs de la loi du 1er septembre 1913, *Pasinomie*, 1913, p. 521.

de somme pure et simple (1). Enfin, tandis qu'une taxe annuelle d'abonnement était établie sur les contrats d'assurance, en remplacement de l'ancien droit de timbre qui frappait les polices, la loi du 30 août 1913 créait encore une taxe sur les opérations de bourse atteignant tout achat et toute vente de fonds publics, à l'intervention d'un agent de change ou autre professionnel. Cette taxe, bien que qualifiée « droit d'enregistrement » (2), se perçoit au moyen d'un timbre adhésif, dont une moitié est apposée sur le bordereau délivré par l'agent de change, et l'autre moitié sur la souche du bordereau. Ainsi fut inventée la catégorie d'impôts dite « taxes assimilées au timbre », qui devait connaître un développement considérable après la guerre de 1914-1918, à partir de la création de la taxe de transmission (loi du 28 août 1921) (3).

Dans l'évolution du droit de succession de 1830 à 1914, deux dates importantes sont à retenir :

17 décembre 1851. Contraint de trouver de nouvelles recettes pour le Trésor, le Gouvernement Frère-Orban obtient, après le dépôt de quatre projets successifs, une crise ministérielle et la dissolution du Sénat, la création d'un droit de succession en ligne directe de 1 p. c., perçu exclusivement sur les immeubles et les créances hypothécaires ;

30 août 1913. La loi majore quelque peu le tarif du droit de succession ; elle assimile à un legs le bénéfice des assurances sur la vie et autres stipulations pour autrui devant s'ouvrir au décès du stipulant ; elle impose aux sociétés, banquiers et officiers publics, certains devoirs d'information envers le fisc (4).

La législation relative au droit de timbre proprement dit s'enrichit de 1830 à 1914 de très nombreuses dispositions, parmi lesquelles nous citerons : l'abolition, à la suite d'un fort mouvement d'opinion, du timbre sur les journaux (loi du 25 mai 1848), la réduction massive et, bientôt, la suppression du timbre frappant les lettres de voiture et les connaissements (lois des

(1) Genin, *op. cit.*, n° 17.

(2) Voir l'exposé des motifs (*Pasinomie*, 1912-1913, p. 521).

(3) De Leuze, *op. cit.*, p. 101 ; Symoens (R.), *La taxe de transmission*, p. 6 et suivantes.

(4) De Leuze, *op. cit.*, p. 89 et 90.

28 décembre 1848 et 28 décembre 1870), l'introduction du timbre adhésif (loi du 14 août 1857), etc...

A la fin du siècle dernier, le grand nombre des lois et arrêtés en matière de droit de timbre (260) rendit indispensable un travail de codification. Le 25 mars 1891 fut promulgué le Code du timbre, toujours en vigueur à l'heure actuelle, bien que la plupart des articles en aient déjà été modifiés par une nouvelle série de lois et arrêtés.

Enfin, la loi du 30 août 1913, dont nous avons souligné déjà toute l'importance au point de vue des impôts directs et des droits d'enregistrement et de succession, contenait également d'importantes dispositions en matière de droits de timbre : elle prévoyait, indépendamment de la création de la taxe annuelle d'abonnement sur les contrats d'assurance et de la taxe sur les opérations de bourse — déjà relevées plus haut — des mesures tendant à augmenter le rendement du droit frappant les actions et obligations étrangères négociées en Belgique et les fonds publics étrangers (1).

Parmi les modifications apportées aux lois relatives aux douanes et accises, les principales ont trait à la répression de la fraude (loi du 6 avril 1843), au régime des entrepôts (loi du 4 mars 1846), à la fabrication et à l'imposition des alcools (loi du 15 avril 1896) (2).

CHAPITRE IV.

La fiscalité provinciale et communale.

A la charge des impositions générales s'ajoute, pour le contribuable, celle des impôts provinciaux et communaux. L'historique d'un système fiscal doit donc comprendre un aperçu de l'évolution de la fiscalité des administrations locales. Cela est particulièrement vrai du système fiscal de la Belgique, où ces administrations jouissent traditionnellement d'une large autonomie.

(1) Symoens (R.), *Le droit de timbre en Belgique. Aperçu historique*, p. 65-82.

(2) Voir Neven (G.), *Traité des douanes et accises*, nos 6 et 7.

La politique centralisatrice du gouvernement français avait supprimé toute l'organisation des anciennes provinces des Pays-Bas pour les remplacer par de simples « départements », administrés par des préfets, assistés, selon la Constitution de l'an VIII, d'un conseil général nommé, dont les pouvoirs limités comprenaient, en matière fiscale, la répartition entre les arrondissements des contributions directes de l'Etat et, parfois, le vote de « sols additionnels » pour subvenir à diverses dépenses départementales (1).

Le même esprit centralisateur apparaît dans l'organisation municipale. Après avoir établi d'abord la commune comme unité administrative, en remplacement des anciens bourgs, villes et villages (décrets des 14 décembre 1789 et 2 brumaire an II), le législateur français fusionna durant quelques années — du 5 fructidor an III (22 août 1795) au 28 pluviôse an VIII (27 février 1800) — l'administration des petites communes à l'échelon cantonal. La municipalité du canton était formée par la réunion des agents municipaux (maire et adjoint) de toutes les communes de moins de 5.000 habitants comprises dans son territoire. Par la suite, la loi restitua leur individualité à toutes les communes, quel que fût le chiffre de leur population. Toutes furent pourvues d'un conseil municipal. Elles n'en demeurèrent pas moins étroitement dépendantes du pouvoir central, spécialement en matière d'impôts (2).

Le législateur ne leur accorda d'abord d'autres ressources que des centimes additionnels aux contributions d'Etat, dont le rendement, on l'a vu (3), était régulièrement inférieur, et de beaucoup, aux prévisions. Il en résulta, surtout dans les villes, une détresse financière telle que, malgré la répugnance des autorités de l'époque pour tout ce qui rappelait les anciens impôts de consommation, les octrois furent rétablis, d'abord à Paris, ensuite en province, par la loi du 11 frimaire an VII (4).

(1) Giron, *Dictionnaire de droit administratif*, v° *Pouvoir provincial;* Bernimolin (E.), *Les institutions provinciales et communales de la Belgique*, t. I^er^, p. 55.

(2) Vauthier, *Précis du droit administratif de la Belgique*, 2^e^ éd., p. 81.

(3) *Supra*, p. 336.

(4) Marion, *op. cit.*, t. IV, p. 27 et 129-138.

La Loi Fondamentale du 24 août 1815 reconnut aux autorités locales une relative autonomie. Elle consacrait, certes, l'existence de pouvoirs provinciaux et communaux, chargés de porter, sous l'approbation de l'autorité supérieure, les règlements nécessaires ou utiles dans l'intérêt local. Mais, dans tous les cas où cet intérêt exigeait quelque imposition, les administrations provinciales comme les administrations communales étaient tenues d'observer scrupuleusement les dispositions des lois, ordonnances et règlements généraux en matière de finances (Loi Fondamentale, art. 157). Plusieurs lois et règlements ont effectivement limité, sous le régime hollandais, les bases et les quotités des impôts locaux (1). Ainsi, l'arrêté royal du 4 octobre 1816, organisant pour les contributions communales un système complet, autorisait les communes à établir, sous l'approbation des Etats députés, des impositions sur les cinq objets suivants, savoir : les boissons, les comestibles, les combustibles, les fourrages et les matériaux de construction. Citons encore la loi du 12 juillet 1821 limitant le nombre de centimes additionnels que les pouvoirs locaux étaient autorisés à percevoir sur le montant des contributions de l'Etat (2).

On sait que la Constitution de 1831, la loi communale du 30 mars 1836 et la loi provinciale du 30 avril de la même année, octroyèrent aux pouvoirs locaux une liberté d'action extrêmement étendue, répondant à la vieille mentalité urbaine des populations belges.

De 1830 à 1914, les conseils provinciaux et communaux jouirent de la pleine liberté de taxation. Ils ne furent, en principe, contrariés par aucun texte dans le choix des impôts à établir. Les bases des impositions provinciales ou communales n'étaient pas limitativement déterminées comme sous les régimes français et hollandais. Telle était l'interprétation donnée par la doctrine et la jurisprudence de l'article 110 de la Constitution. « A part certaines obligations, écrit M. Yves Devadder, telles celles de respecter l'assiette des impôts directs de l'Etat (loi du 5 juillet 1871), de ne pas entraver le commerce du poisson (loi du 15 mai 1870), de ne pas établir ni douane, ni octrois

(1) Giron, *op. cit.*, v^is *Pouvoir communal* et *Taxes communales.*

(2) Vauthier, *op. cit.*, n° 325 ; Giron, *loc. cit.*

provinciaux (loi provinciale, art. 82), les provinces étaient libres, sauf naturellement à obtenir les autorisations requises et à ne s'exposer à des annulations, en introduisant dans leurs règlements fiscaux des illégalités ou des clauses incompatibles avec l'intérêt général (loi provinciale, art. 89 et 125). Sous les mêmes conditions, les conseils communaux avaient aussi pleine liberté ; ils n'étaient liés par aucune règle légale, pas même, comme les provinces, par les lois sur l'impôt foncier et les autres contributions directes de l'Etat » (1).

La principale restriction à la liberté de taxation des communes — la seule de quelque importance avant 1919 — résultait de l'abolition à perpétuité des octrois par la loi du 18 juillet 1860. Cette même loi institua, pour compenser la perte résultant de la suppression des octrois, source traditionnelle de revenus pour les pouvoirs locaux (2), le *Fonds communal*. Cette institution, complétée en 1889 par le *Fonds spécial des communes*, permit de suppléer à l'insuffisance des revenus municipaux par une répartition entre les communes d'une quote-part du produit des impôts généraux.

La liberté d'action en matière fiscale laissée aux provinces et aux communes, avant la guerre de 1914-1918, ne devait guère engendrer d'abus sérieux. La prospérité générale, la modicité des budgets locaux, permettaient de maintenir la charge des impositions provinciales et communales à un niveau aisément supportable (3). Cette situation allait se modifier de fond en comble après la refonte du système fiscal de l'Etat, en 1919 (4).

(1) Devadder (Y.), « La loi du 22 janvier 1931 relative à la fiscalité provinciale et communale », *Bull. ass. anc. étud. Fac. droit Louvain*, t. Ier (1931), p. 122.

(2) Ils remontaient à l'Ancien Régime. Supprimés, puis rétablis sous le régime français, la perception en avait été réglementée par l'arrêté royal du 4 octobre 1816. Voir *supra*, p. 346 et 347.

(3) De Visschere (F.), *Het gemeentelijk belastinggebied en de financieele verhouding tusschen het rijk en de gemeenten*, p. 10.

(4) Voir Devadder (Y.), *op. cit.*, p. 127 et suivantes.

CHAPITRE V.

Vue d'ensemble.

Dégageons, pour conclure, les traits principaux du système fiscal belge avant 1914.

Ce qui frappe tout d'abord, c'est sa grande stabilité. De 1830 à la première guerre mondiale, l'organisation fiscale n'a guère subi de modifications profondes. Si l'on fait abstraction de la suppression des octrois en 1860 et de quelques réformes de moindre importance, on peut dire que la Belgique indépendante a conservé, durant plus de trois quarts de siècle, le système d'impôts généraux et locaux hérité des régimes français et hollandais.

Cette stabilité fiscale, coïncidant avec une parfaite stabilité financière et monétaire, contraste singulièrement avec les perpétuels remaniements de la fiscalité après 1919 (1).

Les tarifs demeurèrent généralement très bas.

Le taux de l'impôt foncier, élevé en 1872 de 6,7 p. c. à 7 p. c. était augmenté en fait par le jeu de centimes additionnels variables perçus au profit des provinces et des communes. Mais il était calculé sur le revenu cadastral, qui ne fut plus modifié de 1870 à 1913. Aussi, les recettes produites par cet impôt ne s'élèvent que très lentement de 20.904.000 francs en 1872 à 29.666.000 francs en 1912 (2). La charge en incombait en fait, le plus souvent, aux fermiers et locataires. Venant au secours des propriétaires, la loi du 22 décembre 1838 obligeait le receveur à opérer la division des cotes et à réclamer d'office aux locataires la part d'impôt leur incombant (3).

Quant à la contribution personnelle, dont on a cependant vu qu'elle était présumée frapper le revenu global (4), le rende-

(1) Elle a permis à M. Pierre Van der Rest de procéder pour cette période à une remarquable analyse des rapports entre les finances de l'Etat et la conjoncture : Van der Rest (P.), « Les finances de l'Etat et la Conjoncture en Belgique », *Bull. Inst. sc. écon.*, Louvain, 1933, p. 63 à 109.

(2) Van der Rest, *op. cit.*, p. 68.

(3) Ingenbleek (J.), *La justice dans l'impôt*, p. 184.

(4) *Supra*, p. 344 et 346.

ment en était dérisoire : 14.235.000 fr. en 1875, 26.349.000 fr. en 1912 (1). La quotité par habitant passe de 2 fr. 08 en 1840 à 3 fr. 50 en 1913. Progression insignifiante, si l'on songe à l'énorme accroissement des revenus particuliers durant ces soixante-treize années (2).

Le montant des droits de patente ne fut guère modifié avant 1900. Après cette date, il faut signaler une aggravation résultant de l'application d'une taxe de 2 p. c. sur les bénéfices des sociétés étrangères exploitant en Belgique (1906), de l'établissement de droits supplémentaires pour certaines catégories de patentables (1909), enfin de l'introduction, par la loi du 1er septembre 1913, d'une contribution de 4 p. c. sur les revenus et profits réels des sociétés par actions (3).

Au chapitre des impôts indirects sur la circulation juridique des biens, l'augmentation des tarifs demeure également très lente jusqu'à la guerre de 1914-1918. Nous avons noté, pour les droits d'enregistrement, les taux appliqués à quelques opérations, selon la loi du 22 frimaire an VII, ensuite en 1860 et en 1914.

Le droit fixe général passe de 1 franc (an VII) à 2 fr. 20 (1860) et 2 fr. 40 (1914).

Le droit de mutation immobilière était de 4 p. c. en l'an VII, de 5,20 p. c. en 1860, de 5,50 p. c. en 1914. Il s'y ajoutait un droit de transcription s'élevant à 1,50 p. c. en l'an VII, à 0,50 p. c. en 1824, à 1 p. c. en 1860, à 1,25 p. c. en 1914.

Les apports en société étaient enregistrés au droit fixe jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 30 août 1913. Celle-ci les frappa d'un droit proportionnel de 0,50 p. c. augmenté, pour les apports immobiliers, du droit de transcription de 1,25 p. c. (4).

En matière de droits de succession, les dévolutions en ligne directe demeurent exemptées jusqu'au 17 décembre 1851, date à laquelle elles furent frappées d'un impôt de 1 p. c., mais seulement en ce qui concerne les biens immeubles situés en Belgique et les créances hypothécaires grevant les mêmes biens. L'impôt

(1) Van der Rest, *op. cit.*, p. 68.
(2) Ingenbleek, *op. cit.*, p. 119.
(3) *Supra*, p. 342.
(4) Voir le tableau comparé du tarif des droits d'enregistrement, de l'an VII à 1940, dans Genin, *op. cit.*, n° 81.

successoral fut parallèlement relevé de 4 p. c. à 5 p. c. pour les dévolutions en ligne collatérale, entre frères et sœurs, et porté à 10 p. c. pour les autres successions. Une légère aggravation des taux s'observe encore en 1913.

En ce qui concerne les impôts indirects de consommation, la détermination des taux et le choix de la matière imposable sont inspirés davantage par la politique économique et sociale que par des considérations strictement financières. La période hollandaise connut des droits de douane modérés de 3 à 8 p. c., ensuite, après 1822, un peu plus protectionnistes. Après la Révolution de 1830, le protectionnisme prévalut encore jusqu'en 1851, année où Frère-Orban annonça la réforme douanière, comportant l'abolition des droits de sortie et de transit. Les droits d'entrée furent très généralement allégés et, sauf quelques retours offensifs du protectionnisme à l'occasion de crises agricoles (1885, 1887), la Belgique mena, jusqu'en 1914, une politique de libre échange. Si les recettes douanières avaient durant la période d'avant-guerre considérablement progressé — passant de 2 fr. 50 par habitant en 1850 à 9 fr. 70 en 1913 — cela provenait de l'accroissement constant et rapide du commerce extérieur.

Parmi les droits d'accise, certains baissèrent, tels le droit sur les vins : 33 francs par hectolitre (1853), 22 fr. 50 (1861), 20 francs (1896), et le droit sur le sucre : 45 francs par 100 kilos jusqu'après la Convention de Bruxelles de 1902, ensuite (loi du 21 août 1903), 20 francs par 100 kilos. D'autres haussèrent. Ainsi le droit sur les eaux-de-vie passa, par hectolitre à 50°, de 64 francs à 100 francs (1896), 150 francs (1903), 160 francs (1913).

La charge totale des impôts, qui représentait pour le citoyen 19 francs, soit 7 p. c. du revenu, en 1846, était descendue en 1911 à 5,3 p. c. L'extrême modération de ces chiffres apparaît davantage si on les compare aux chiffres correspondants pour la France et l'Angleterre : respectivement 15 p. c. et 11 p. c. en 1911 (1).

(1) Baudhuin (F.), *La stabilisation et ses conséquences* (1928), cité par De Visschere (F.), *Het Belgisch belastingwezen en zijn grondbeginselen*, p. 102.

Elle était due, en premier lieu, à la grande prospérité qui régna, en Belgique, sauf quelques crises de courte durée, du milieu du XIX^e siècle à la guerre de 1914. Ensuite, les idées libérales qui ne cessèrent de prévaloir, durant cette période, en matière économique et sociale, limitaient le rôle de l'Etat à quelques activités essentielles : administration générale, enseignement, justice, armée, écartant ainsi ces multiples interventions étatiques qui sont aujourd'hui l'une des causes principales de l'aggravation des impôts. Quant aux dépenses militaires, nous avons vu plus haut que leur brusque augmentation avait précisément nécessité les réformes fiscales de 1913 (1).

Le système fiscal belge d'avant 1914 présente encore d'autres caractéristiques. Le tableau ci-dessous indique, pour les années 1850, 1860, 1870, 1880, 1890, 1900 et 1910 : 1° le rendement global des impôts (en milliers de francs) ; 2° le rendement relatif de chacune des grandes catégories d'impôts (exprimé en fractions de rendement global) (2).

Rendement global (en milliers de francs)	1850 — 84.296	1860 — 112.307	1870 — 147.631	1880 — 174.376	1890 — 192.188	1900 — 256.307	1910 — 327.823
dont : Contribution foncière et patente	39 %	41,7 %	46 %	46 %	41,8 %	43,5 %	43,5 %
Impôt personnel	25 %	19,5 %	15,4 %	16 %	15,9 %	13,4 %	14,2 %
Accises.....	11,5 %	8,9 %	8,2 %	9 %	9,9 %	8,7 %	7,7 %
Douanes et enregistrement	24,5 %	29,9 %	29,9 %	29 %	32,4 %	34,4 %	34,6 %

(1) *Supra*, p. 342 et 343.

(2) D'après De Visschere (F.), *op. cit.*, p. 101. Le tableau des recettes fiscales au profit de l'Etat, de 1832 à 1914, inséré dans la contribution de M. Rodolphe Putman à ce volume, p. 360, mentionne des chiffres absolus quelque peu différents de ceux figurant au tableau que nous avons emprunté à l'ouvrage de M. De Visschere. Cela n'affecte guère cependant le pourcentage de recettes afférent à chaque catégorie d'impôts.

On remarquera que, pour un rendement global presque quadruplé de 1850 à 1910, la part des impôts directs (foncier, patente et impôt personnel) tend à diminuer, tandis que celle des impositions indirectes (douanes et accises, impôts sur la circulation juridique des biens) suit une progression ascendante.

L'apport respectif des impôts directs et indirects dans les recettes fiscales apparaît nettement disproportionné dans les résultats du dernier exercice de la période étudiée, 1914 :

Impôts directs :

Impôt foncier	.fr.	30.362.000
Impôt personnel		27.257.000
Patente		9.500.000
Taxe sur les revenus et profits réels		18.000.000
TOTAL	.fr.	85.119.000

Impôts indirects :

Douanes	.fr.	72.000.000
Accises		94.750.500
Enregistrement, timbre, successions		98.713.000
TOTAL	.fr.	265.463.500
TOTAL GÉNÉRAL	.fr.	350.582.500

L'importance relativement considérable du produit des impôts indirects démontre, chez le législateur d'avant 1914, un assez médiocre souci de cette justice fiscale, que M. Ingenbleek, de son exil, au cours de la première guerre mondiale, appelait la réforme la plus urgente à réaliser après la libération du pays (1). Le plan fiscal élaboré par le Gouvernement des Pays-Bas en 1821, et qui demeura inchangé jusqu'à la réforme de 1919, prévoyait un juste équilibre entre les impôts indirects, frappant indistinctement les pauvres et les riches, et les impôts directs que seules les classes les plus aisées de la population payeraient à raison de leurs revenus réels ou présumés (2). Mais cet équilibre fut rompu par la suite, les impôts

(1) INGENBLEEK (J.), *La justice dans l'impôt*, Paris, 1918.

(2) *Supra*, p. 340 et 341.

indirects, dans la perception desquels il est impossible de tenir compte des facultés contributives du citoyen, augmentant infiniment plus que les impôts directs.

Certes, la prédominance, au sein des assemblées législatives, des représentants des classes possédantes explique beaucoup, et il faudra attendre la disparition du régime censitaire pour voir apparaître une tendance plus démocratique dans l'organisation de l'impôt. Mais le déséquilibre que nous venons de signaler s'explique surtout par le rendement insuffisant des impôts directs, conséquence fatale — et acceptée — de l'organisation défectueuse de la perception. Car la fiscalité d'avant 1914 — et c'est là peut-être son caractère le plus saillant — semble dominée par le souci de gêner le moins possible le contribuable, de lui imposer le moins possible de déclarations, d'enquêtes, de vérifications.

L'horreur instinctive du Belge pour « l'inquisition fiscale » s'était manifestée déjà en 1821, lors de la discussion aux Etats Généraux du projet de contribution personnelle, qui nous paraît cependant aujourd'hui étonnamment libérale. Le député Tinant s'alarmait : « Chaque mouvement de porte sera une crise pour le contribuable ». Et le comte de Trazegnies faisait part à ses collègues de ses appréhensions devant les exigences du fisc. « Le père de famille, s'écriait-il, profondément affligé de ce que l'impôt lui arrache une partie considérable de la subsistance nécessaire au soutien de ses enfants, aux besoins desquels son travail pouvait à peine suffire, sera encore tourmenté par d'importunes visites qui lui annonceront de nouveaux sacrifices à faire. La mère tremblera de voir la pudeur de ses filles exposée aux regards indiscrets d'agents mercenaires, pris ordinairement dans une classe où le manque de moralité n'est pas tempéré par les habitudes de politesse » (1).

C'est pour enlever à l'organisation de l'impôt tout caractère « inquisitorial » que l'on base celui-ci, durant toute la période d'avant-guerre, sur des revenus cadastraux immuables, des indices plus ou moins arbitraires, des bénéfices présumés. Que

(1) Noordziek, *Handelingen der Staten Generaal*, SS. 29-30 juin 1821 et 14-15 mai 1822, cité par Ingenbleek, *Impôts directs et indirects sur le revenu*, p. 37.

les recettes soient insuffisantes, qu'il faille demander un supplément de ressources aux contributions indirectes, quoi de plus naturel ?

Seul l'impôt sur le revenu réel, basé sur la déclaration du contribuable, contrôlée par l'administration, donnera un rendement satisfaisant. Il sera introduit par la loi du 29 octobre 1919.

LES IMPOTS DIRECTS EN BELGIQUE DE 1914 A 1940

PAR

RODOLPHE PUTMAN

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL HONORAIRE DU MINISTÈRE DES FINANCES
DIRECTEUR GÉNÉRAL HONORAIRE DE L'ADMINISTRATION
DES CONTRIBUTIONS DIRECTES
ANCIEN PRÉSIDENT DU COMITÉ FISCAL PRÈS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS
ANCIEN PRÉSIDENT DE LA COMMISSION FISCALE
DU COMITÉ SOCIAL ET ÉCONOMIQUE DE L'O. N. U.

TITRE PREMIER

VERS L'INSTAURATION DE LA LÉGISLATION RELATIVE AUX IMPOTS SUR LES REVENUS

CHAPITRE PREMIER.

Avant 1914.

L'évolution des impôts directs en Belgique de 1830 à 1914, début de la première guerre mondiale, ne fut marquée par aucune secousse sérieuse.

Le contribuable belge vivait, pendant cette période, sous un système d'impôts directs débonnaire, qui, de par la volonté même du législateur, n'était susceptible d'aucune évolution constructive appréciable. Les cotisations aux différents impôts étaient en quelque sorte clichées, d'abord pour freiner, en attendant leur revision toujours annoncée mais régulièrement différée, l'application des lois fiscales hollandaises dont les abus furent violemment stigmatisés par les dirigeants de la Révolution belge ; ensuite pour éviter que, grâce à l'augmentation individuelle des impôts, l'on ne parvînt, sous le régime électoral censitaire, à créer de nouveaux électeurs ou à leur faire attribuer des votes supplémentaires. Les surtaxes d'imposition étaient d'ailleurs supportées généralement sans critiques bruyantes, parce que le montant des impôts n'avait en fait aucune importance réelle et que les bases sur lesquelles les différents impôts directs se percevaient, étaient — sauf pour le revenu cadastral des terres dans certaines parties particulièrement fertiles du pays — notoirement en dessous de la réalité, ce qui laissait aux contribuables l'illusion de vivre sous un régime fiscal particulièrement tolérant et favorable. En réalité, comme l'a dit le professeur Hector Denis, ce régime avait évolué peu à peu

de telle façon que « le mensonge lui-même était devenu la condition de la justice » (1).

Le tableau ci-après marque de dix ans en dix ans, pour la période 1830 à 1914, l'augmentation du rendement des trois catégories d'impôts : contributions directes ; droits d'enregistrement, de succession et de timbre ; droits de douanes et d'accises.

Recettes fiscales au profit de l'Etat.

(En milliers de francs.)

ANNÉE	CONTRIBUTIONS DIRECTES (sans additionnels au profit des provinces et des communes)	ENREGISTREMENT, successions, taxes de transmission, etc.	DOUANES	ACCISES	TOTAL des colonnes 4 et 5	TOTAL GÉNÉRAL
1	2	3	4	5	6	7
1832	24.300	17.100	6.500	19.500	26.000	67.500
1840	29.700	20.400	9.850	16.600	26.450	76.550
1850	32.000	21.500	11.850	20.750	32.600	86.100
1860	35.000	30.500	15.800	27.500	43.300	108.800
1870	38.000	40.300	22.050	29.500	51.550	129.850
1880	44.600	55.000	21.600	32.200	53.800	153.400
1890	50.400	49.700	23.500	42.350	65.850	165.950
1900	38.000	64.600	43.600	67.500	111.100	213.700
1910	73.300	78.600	64.050	77.900	141.950	293.850
1914	87.000	98.700	72.000	94.000	166.000	351.700

Bien que les taux des différents impôts directs soient à peu près restés inchangés de 1819 à 1914, leur produit n'a cessé de s'accroître régulièrement, grâce à l'amélioration continue de la prospérité économique du pays. Le produit de l'ensemble des impôts représentait, en effet, pour 1914 cinq fois et demie le rendement de 1832 : les droits d'enregistrement, de succession et de timbre donnaient en 1914 presque six fois le rendement de 1832, les droits de douanes et d'accises presque six fois et demie celui de 1832, et les contributions directes seulement 3,6 fois le rendement de 1832.

(1) H. DENIS, *L'impôt sur le revenu*, 1881, p. XVII.

D'autre part, la comparaison des prévisions budgétaires de 1832 et de 1914 fait ressortir que les différentes catégories d'impôts représentaient en 1832 36 p. c. pour les contributions directes (contre 25 p. c. en 1914), 25 p. c. pour les droits d'enregistrement, de succession et de timbre (contre 28 p. c. en 1914) et 39 p. c. pour les droits de douanes et d'accises (contre 47 p. c. en 1914).

Les chiffres du tableau montrent que, dans l'ensemble du budget, la part de la fiscalité directe a été successivement réduite de 1832 à 1914, par rapport aux droits d'enregistrement, de succession et de timbre, et surtout par comparaison avec le rendement des droits de douanes et d'accises.

CHAPITRE II.

Après 1914.

SECTION Ire. — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.

La petite Belgique fut envahie le 4 août 1914 par le colosse allemand, qui avait cependant garanti sa neutralité. L'armée ennemie ne parvint pas à franchir l'Yser, de sorte que le nord-ouest de la province de Flandre occidentale échappa à l'occupation allemande. Devons-nous peut-être au maintien de l'autorité belge sur une languette de territoire national le peu de modifications que subit la législation fiscale belge pendant la période d'occupation qui dura cependant du 4 août 1914 au 11 novembre 1918 ?

Il en fut autrement pendant la seconde guerre mondiale. Les armées allemandes envahirent notre territoire le 10 mai 1940, occupèrent rapidement et complètement la Belgique et la libération du pays ne fut définitive que le 15 février 1945 (arrêté du 18 septembre 1945). Au cours de l'occupation 1940-1945, la législation fiscale belge fut modifiée dans ses principes tout spécialement en ce qui concerne le régime des sociétés.

Nous n'analyserons les modifications apportées au régime fiscal que jusqu'en 1940, sans nous occuper dès lors de ce qui fut fait pendant l'occupation 1940-1945. L'occupation d'un pays n'est généralement que précaire, et les initiatives de l'ennemi

ne prolongent leurs effets que dans la mesure où la législation nationale les confirme. Nous signalerons cependant, à titre purement documentaire, certaines modifications de principe introduites pendant l'occupation et nous comprendrons toujours dans nos données statistiques les chiffres se rapportant aux années de guerre et même à celles d'après-guerre, afin de donner une idée plus précise de l'accroissement énorme des besoins budgétaires que l'activité courageuse des Belges doit s'efforcer de couvrir.

Section II. — Projet Ingenbleek.

La guerre 1914-1918 étant terminée, la Belgique se trouva placée devant une situation financière particulièrement lourde dont le redressement nécessitait avant tout un renforcement immédiat et considérable de la fiscalité, sous tous ses aspects. Or, une sérieuse augmentation du rendement des impôts n'était socialement et techniquement possible que par la modification radicale de notre système d'impôts directs.

M. Jules Ingenbleek publia, dès 1918, un ouvrage très remarqué, *La justice dans l'impôt*, dont le but évident était de préparer l'opinion belge à une réforme fiscale profonde : « Chacun de nous, écrivait l'auteur, obéissant à un patriotisme conscient et résolu, se dépouillant des impressions de temps révolus, devra se faire à l'idée que l'effort fiscal doit nécessairement suivre l'effort militaire et que là aussi des sacrifices, généreusement consentis, sont nécessaires. C'est une dette que nous devons à nos morts ».

L'ouvrage de M. Jules Ingenbleek était le résultat d'études entreprises à l'étranger à la demande du Gouvernement belge, exilé. L'auteur s'y déclare un partisan résolu et convaincu de l'impôt sur le revenu basé sur la déclaration individuelle, contrôlée suivant une procédure sérieuse. Mais, craignant, d'une part, que l'Administration ne fût pas préparée — ni par sa technique antérieure, ni par son cadre — à la tâche énorme d'introniser de plain-pied l'impôt sur les revenus en Belgique et désirant, d'autre part, ménager pour le contribuable belge une transition apaisante, M. Ingenbleek suggéra d'amorcer la réforme fiscale par l'institution d'un impôt de compromis. « Fixons nettement

le but à poursuivre, qui est l'impôt général sur le revenu *réel*, mais marquons une étape pour y atteindre. » — Parvenons « à l'impôt sur le revenu intégralement appliqué, par un développement organique de notre contribution personnelle ». — Notre projet « constituerait une combinaison transactionnelle qui, d'une part, éviterait peut-être un échec de l'impôt sur le revenu et en tout cas de graves difficultés et qui, d'autre part, apporterait un progrès certain tout en ouvrant le chemin à des réformes de plus grande envergure. Loi d'attente, chrysalide d'où peut sortir l'impôt sur le revenu vrai ».

Section III. — Projet d'impôt (indiciaire) sur le revenu global.

S'inspirant des études développées dans *La justice dans l'impôt*, le Gouvernement belge déposa, le 20 mars 1919, sur le bureau de la Chambre des représentants un projet de loi reproduisant les textes élaborés par M. Jules Ingenbleek. Ce projet laissait intact le régime de la contribution foncière, du droit de patente et de la taxe sur les revenus et profits réels. Le Gouvernement se bornait à modifier la contribution personnelle calculée directement sur quelques indices. Le projet de loi peut, dans ses lignes principales, être résumé comme il suit.

La contribution personnelle est remplacée par un impôt annuel sur le revenu global. Le revenu global net de chaque contribuable est évalué par voie de présomption par le contrôleur des contributions ; celui-ci applique à la valeur locative qu'il attribue à l'habitation ou aux habitations du contribuable un coefficient (5 à 15, à fixer par arrêté royal), déterminé eu égard aux renseignements de toute nature qu'il possède sur la situation économique du contribuable — renseignements qu'il s'est procurés dans l'exercice de ses fonctions ou qui lui ont été fournis par une administration publique.

La valeur locative est déterminée soit au moyen de baux authentiques ou de quittances de locations verbales, soit par comparaison avec d'autres habitations ou locaux, dont le loyer a pu être dûment constaté ou est notoirement connu, soit, à défaut de ces bases, par voie d'appréciation.

Il est fait déduction sur cette valeur locative, de celle afférente :

1° A des bâtiments ruraux ;

2° Aux locaux exclusivement affectés au commerce et à l'industrie ;

3° Aux locaux servant exclusivement à l'exercice d'une profession libérale ou d'une fonction qui comporte des rapports à domicile avec le public ;

4° Aux locaux affectés au logement et à l'instruction des élèves dans les écoles ou pensionnats.

Par contre, sont compris dans l'évaluation les cours, jardins et parcs attenants à l'habitation.

Le loyer du contribuable qui loge en appartement ou à l'hôtel, que les locaux soient meublés ou non, est établi eu égard à la valeur locative totale de l'immeuble.

Le contrôleur peut s'écarter du revenu déterminé selon les coefficients, s'il a la conviction que ce revenu ne correspond pas au revenu net réel des contribuables. Mais dans ce cas, il doit y être autorisé par le jury fiscal cantonal ; le contrôleur et le contribuable peuvent le cas échéant se pourvoir devant un jury fiscal d'appel.

Le taux de l'impôt est de 8 p. c. pour la partie du revenu imposable qui excède 100.000 francs. Ce taux décroît partiellement d'un quart pour cent pour toute somme comprise dans une tranche :

a) De 10.000 francs, entre 100.000 et plus de 100.000 francs ;

b) De 1.000 francs, entre 10.000 francs et plus de 5.000 francs ;

c) De 500 francs, pour les revenus de 5.000 francs et moins.

Réduction de 5 p. c. si le contribuable est marié et de 5 p. c. pour chaque personne à sa charge ; ces réductions sont limitées aux portions de revenus n'excédant pas 15.000 francs.

Exemption de l'impôt en faveur des personnes dont le revenu n'excède pas un chiffre variant de 1.200 à 2.100 francs, selon la population des communes classées en sept catégories. Ce minimum est augmenté d'un dixième pour chaque membre de la famille à la charge du contribuable ; l'accroissement est augmenté de moitié pour le contribuable veuf ou veuve.

Le contribuable qui a une ou plusieurs personnes à sa charge n'est imposable que sur la partie du revenu excédant le minimum

exonéré. Le célibataire, le veuf ou la veuve qui n'a personne à sa charge est imposable sur le revenu diminué du minimum exonéré ; toutefois, si le revenu dépasse le double du minimum exonéré, la déduction décroît d'un cinquième à mesure que le revenu augmente de 1.000 francs.

Le projet de loi prévoit, outre l'organisation d'un jury fiscal cantonal et d'un jury fiscal d'appel, l'institution d'un conseil fiscal. Le conseil fiscal créé au Ministère des finances ne connaît pas du fond des affaires : sa compétence est limitée aux violations de la loi. Font partie du conseil fiscal : un conseiller à la cour de cassation, président ; un fonctionnaire de l'Administration centrale des contributions directes ; un docteur en droit. Le conseil fiscal connaît des recours, présentés par le contribuable ou par l'Administration contre les décisions du jury d'appel, qui portent sur l'application de la loi et non sur l'évaluation matérielle des revenus, cas dans lequel les décisions du jury d'appel sont définitives.

Section IV. — Rejet de l'impôt (indiciaire) sur le revenu global. — Conceptions nouvelles.

Le Gouvernement présenta le projet de loi comme étant le premier chapitre de la réforme complète de notre régime des contributions directes.

« Le Gouvernement, lit-on dans l'Exposé des motifs, compte soumettre ultérieurement au Parlement, comme complément aux présentes propositions, un projet substituant la méthode directe au procédé indiciaire qui est actuellement à la base de la contribution foncière et du droit de patente ; il fera disparaître en même temps les anomalies qui existent dans l'application de la taxe sur les revenus et profits réels. De telle sorte que notre système de contributions directes comprendrait à l'avenir deux grandes branches : d'une part, une combinaison d'impôts réels qui iraient atteindre la matière imposable partout où elle apparaîtrait ; d'autre part, un impôt personnel qui individualiserait le revenu global des citoyens et frapperait ceux-ci selon le principe de l'égalité du sacrifice. »

Ce projet de loi de transition fut repoussé à une forte majorité dans les sections de la Chambre des représentants, et le rappor-

teur de la Section centrale, M. Wauwermans, dans un document remarquablement étoffé (1), marqua ainsi les décisions de principe prises au nom de la Chambre des représentants :

« Ce qui se dégage cependant de l'ensemble de cet examen par les sections, c'est la reconnaissance unanime de la nécessité d'assurer à l'Etat des ressources nouvelles dont le régime fiscal actuel ne peut assurer la levée ; c'est l'adhésion au principe de l'impôt sur le revenu. »

« Le système proposé par le Gouvernement se réclame de la considération qu'il conviendrait de ménager les transitions, de présenter une combinaison transactionnelle, ouvrant le chemin à des réformes de plus grande envergure.

» Loi d'attente, chrysalide d'où peut sortir l'impôt sur le » revenu vrai », ainsi la qualifiait ailleurs l'inspirateur du projet.

» Nécessité de ne pas mettre le contribuable, d'emblée devant toutes les difficultés et tous les ennuis qu'engendre l'impôt sur le revenu vrai appliqué avec rigueur.

» La Section centrale croit que l'on peut avoir davantage confiance dans le pays. Elle estime que le Parlement a le devoir de lui tenir un autre langage, de lui demander, dans les circonstances actuelles, de rompre avec la mentalité du passé, d'aborder de face les difficultés financières, de résoudre par un effort de volonté la situation nouvelle qui a été faite à notre pays. »

» Il faut vouloir, et non vouloir à demi.

« La Section centrale a donc estimé que l'œuvre fiscale en matière de contributions directes ne pouvait être poursuivie par la voie de l'instauration d'un impôt global selon la formule proposée, mais devait, au contraire, être envisagée dans son ensemble.

» Après avoir, à l'unanimité, conclu à la non-adoption du projet qui lui était soumis, elle a, par un vote de principe, estimé que la réforme devait être réalisée par une transformation des contributions actuelles inspirée par le système cédulaire adopté en France et en Angleterre.

» Elle a ensuite, à la majorité, émis la proposition qu'un complément aux ressources ainsi obtenues devrait être réclamé à un impôt de superposition. »

(1) *Doc. parlem.*, Chambre, session 1918-1919, n° 320.

En réalité le Parlement belge se trouvait ainsi, selon le mot du rapporteur, « devant une page devenue complètement blanche » et la souveraineté nationale pouvait en toute liberté choisir, en dehors des impôts indiciaires, un régime fiscal qui lierait la Nation pour une longue période peut-être...

Fallait-il instaurer l'impôt unique sur le revenu ? Etait-il préférable de créer des impôts différents s'adaptant à chaque catégorie de revenus ? Convenait-il enfin d'établir l'impôt de superposition sur le revenu réel total individualisé ou sur l'évaluation du revenu global eu égard à des indices de dépenses ?

La Chambre des représentants se laissa dominer par la tradition belge ; elle se prononça formellement pour le maintien du cadre de notre système d'impôts directs. Les projets de loi à élaborer devaient, conformément à notre législation traditionnelle, prévoir des impôts réels et un impôt personnel de complément, mais — et ceci est le point fondamental de la réforme — les bases de ces différents impôts devaient être constituées non plus par des indices mais par les *revenus réels*. D'autre part, après des discussions passionnées, le législateur se rallia au système de la déclaration annuelle et personnelle du contribuable et du contrôle de cette déclaration par l'Administration des contributions.

Pour mesurer toute la portée de l'évolution que marque la décision ainsi formulée par le législateur belge en 1919, qu'il suffise de rappeler la déclaration faite au Sénat de Belgique le 14 mars 1906 par un de nos grands hommes d'Etat, le comte de Smet de Naeyer, Ministre des finances et Président du Conseil : « Je suis d'accord que l'impôt général sur le revenu apparaît en principe comme un système excellent, presque idéal ; mais dans l'application, ce système soulève de graves difficultés, parce qu'on se trouve devant cette alternative : ou bien la déclaration du contribuable, ou bien la taxation, — et en tout cas, devant les interrogations, les investigations, les délations, sans pouvoir éviter l'arbitraire et l'injustice. Aussi, dans ma conviction, l'impôt général sur le revenu n'est-il pas appelé à entrer dans nos mœurs ».

Section. V. — Vote d'une législation complète en matière d'impôts sur les revenus réels, déclarés et contrôlés.

Le Gouvernement et le rapporteur préparèrent ensemble les projets de lois qui aboutirent à la loi du 29 octobre 1919 complétée par la loi du 3 août 1920. Ces deux lois ont fait l'objet de discussions longues et remarquables sous maints aspects ; partisans et adversaires de l'impôt sur le revenu y ont exposé, souvent avec passion, leurs arguments contradictoires. Ainsi furent introduits en Belgique sous l'impulsion de M. Léon Delacroix, Premier Ministre et Ministre des finances, et de M. le représentant Paul Wauwermans, rapporteur, les impôts cédulaires sur les revenus et l'impôt complémentaire sur le revenu global, en remplacement : de la contribution foncière ; de la contribution personnelle sur la valeur locative, les portes et fenêtres et le mobilier ; du droit de patente et de la taxe sur les revenus et profits réels.

La loi du 29 octobre 1919 fut adoptée à la Chambre des représentants par 139 oui, 1 non et 7 abstentions (sur 147 votants) et au Sénat par 69 oui, 11 non et 4 abstentions (sur 84 votants).

La loi de mise au point du 3 août 1920 fut approuvée à la Chambre des représentants par 103 oui, 8 non et 10 abstentions (sur 121 votants) et au Sénat par les 68 membres présents.

Un membre important de la Chambre des représentants, partisan de l'impôt indiciaire présenté par le Gouvernement, motiva son vote affirmatif en ces termes :

« ... Il nous faut, je le répète, des ressources nouvelles. Celles qu'on nous demande sont-elles d'un montant exagéré ? Je ne le crois pas. Même si le Gouvernement pratiquait la politique des économies, qu'il se borne, hélas !, à nous recommander, cela ne suffirait pas à équilibrer le budget. Des recettes nouvelles importantes sont indispensables.

» Je considère qu'en ce moment il faut au moins doubler les revenus du Trésor. Je suis convaincu, d'autre part, que les résultats de la loi proposée ne dépasseront pas et même n'atteindront pas ce rendement et dès lors il ne nous reste qu'une chose à faire : c'est de voter la loi ».

Les principes organiques inscrits dans les lois de 1919 et 1920 sont toujours à la base de notre législation fiscale, réserve faite

bien entendu des modifications de fond et de forme provoquées, d'une part, par l'expérience de la technique et l'évolution des conceptions économiques, sociales et démographiques et, d'autre part mais surtout, par l'inéluctable nécessité de faire face à des besoins financiers toujours plus considérables.

Voici, en quelque sorte schématisées, les tendances dont s'inspire la structure du régime fiscal nouveau :

Indépendamment des impôts cédulaires (1) (contribution foncière, taxe mobilière et taxe professionnelle) qui frappent respectivement les revenus provenant de biens immobiliers, de capitaux mobiliers et de l'exercice de toutes professions, la législation nouvelle comprend un impôt complémentaire (supertaxe) sur le revenu global de chaque contribuable.

Les deux premières taxes cédulaires constituent des impôts réels parce qu'ils atteignent chaque catégorie de revenus sans tenir compte de la personne qui les perçoit ni de ses autres revenus ; la supertaxe a, au contraire, un caractère personnel parce qu'elle atteint le contribuable lui-même dans l'ensemble de ses facultés économiques. Quant à la taxe professionnelle, elle a un caractère mixte : elle participe à la fois de l'impôt réel et de l'impôt personnel.

Pour réaliser le maximum de justice, il a paru nécessaire de combiner ces deux espèces d'impôts, c'est-à-dire d'appliquer à la fois la méthode analytique ou objective et la méthode synthétique ou subjective.

Chacune de ces méthodes a ses qualités et ses défauts : la méthode analytique ou objective permet au fisc de porter son action à la source même des divers revenus pour opérer la retenue de l'impôt autant que possible entre les mains du tiers débiteur, réduisant ainsi les chances de la fraude ; elle facilite, en outre, la discrimination des revenus en ce sens que ceux-ci sont soumis à des taux différents selon qu'ils proviennent du capital ou qu'ils sont le produit du travail. Mais la méthode analytique ne tient pas compte des charges de famille du contribuable et ne se prête pas suffisamment à la progressivité de l'impôt, facteur indispensable de justice fiscale.

(1) Ce mot est emprunté à la législation anglaise qui classe les revenus soumis à l'*income-tax* en *schedules* ou chapitres.

Il en est autrement de la méthode synthétique, qui totalise les revenus du contribuable et permet ainsi de calculer son impôt eu égard tant à l'importance de ses ressources qu'à ses charges familiales ; l'application de cette méthode permet d'exonérer un minimum à la base, d'accorder des réductions aux familles nombreuses et enfin d'adopter un taux progressif pour que la contribution de chacun soit établie selon ses moyens, principe que formulait Montesquieu dans l'*Esprit des lois* : « Le nécessaire ne doit pas être taxé, l'utile doit l'être, et le superflu beaucoup plus que l'utile ».

Le législateur belge a jugé conforme à l'équité d'appliquer simultanément les deux systèmes de manière à compenser les imperfections de l'un par les avantages inhérents à l'autre.

Voilà donc la Belgique dotée d'emblée d'un système fiscal complet d'impôts sur les revenus *réels*, basés sur une déclaration annuelle et personnelle du contribuable soumise au contrôle de l'Administration.

Bien que la littérature fiscale n'ait guère été abondante en Belgique, le problème de l'instauration des impôts sur les revenus y fut maintes fois soulevé.

Jadis, sous l'influence des discussions passionnées qui avaient amené la Grande-Bretagne, sur les instances de Robert Peel, à rétablir en 1842 l'*income-tax*, supprimée depuis 1816, des propositions d'instauration de l'impôt sur le revenu furent faites en Belgique. Le Ministre de l'intérieur, Charles Rogier, soumit le 3 mars 1848 à une Commission chargée d'étudier l'abolition des droits d'octroi, un avant-projet de loi dont l'article 3 était ainsi conçu : « Les droits d'octroi seront remplacés dans les villes auxquelles leur perception a été concédée, par une taxe sur les revenus de toute nature excédant 300 francs.

» Le maximum de la taxe est fixé à 5 p. c. du revenu. Il ne pourra être augmenté qu'en vertu d'une délibération du conseil communal, approuvée par le Roi » (1).

On sait que les droits d'octroi ne furent supprimés en Belgique que par la loi du 18 juillet 1860. L'avant-projet élaboré en 1848 par le ministre Rogier fut abandonné ; néanmoins deux villes — Verviers et Huy — furent autorisées à établir une taxe locale

(1) *La Belgique communale*, juin 1848, n° 2, p. 675 à 677.

sur le revenu, respectivement en novembre 1847 et septembre 1876. En 1865 le conseil communal de Bruxelles, se trouvant devant la nécessité de créer des ressources nouvelles, rejeta cependant une proposition tendant à créer une taxe communale sur le revenu.

Quant à introduire l'impôt sur le revenu dans le système fiscal de l'Etat, cette question fit périodiquement l'objet de débats de caractère politique au sein du Parlement. Les partisans de l'impôt sur le revenu rappelaient toutes les vertus qu'on prête à l'*income-tax* anglaise, « ce géant que la Grande-Bretagne s'associa, d'abord dans sa lutte contre l'Empire français, plus tard dans des grandes entreprises économiques : la réforme commerciale, la réforme postale, plus tard encore, dans la guerre d'Orient contre un autre empire » (Hector Denis).

Les adversaires de l'impôt sur le revenu évoquaient de leur côté l'odyssée décevante de l'*income-tax;* cet impôt établi en 1798 par Pitt, subit maints remaniements et il fut successivement porté à un taux considérable ; sa suppression en 1816 fut un soulagement universel ; l'impopularité de l'*income-tax* était telle que le Parlement ordonna la destruction de presque tous les documents qui pouvaient en perpétuer la mémoire. A quoi d'autres partisans répliquèrent que Robert Peel rétablit l'*income-tax* en 1842 et que cet impôt est devenu un élément constant et de plus en plus important pour le budget de la Grande-Bretagne.

Pendant la guerre 1914-1918, des hommes clairvoyants qui se rendaient compte que des impôts indiciaires ne pourraient jamais suffire à assainir notre situation financière d'après-guerre, avaient longuement médité sur le problème fiscal sous l'égide des Instituts Solvay et de la Société belge d'économie sociale. Ces travaux ont sans conteste contribué à préparer et à promouvoir l'avènement du régime fiscal nouveau.

Pour être complet, il nous reste à résumer les appréhensions formulées dès 1919, quant à l'abus possible avec l'impôt sur le revenu, par deux partisans résolus de cet impôt, M. Paul Wauwermans, rapporteur de la loi à la Chambre des représentants, et M. Jules Ingenbleek, auteur de *La justice dans l'impôt :* « Il ne faut rien demander à l'impôt que l'on pourrait obtenir des économies. Si le contribuable s'aperçoit que l'impôt est dépensé sans

nécessité absolue, qu'il doit servir à éviter à d'autres les mêmes charges, que l'Etat ne s'impose pas à lui-même les mêmes règles qu'il enseigne aux autres, alors le contribuable se refusera à reconnaître l'impôt comme juste ; il cherchera à s'y dérober et croira en avoir le droit » (Paul Wauwermans) ; « L'Etat a aussi des devoirs vis-à-vis de nous, contribuables. La guerre a développé jusqu'à la frénésie le goût de la dépense... L'argent s'en va par centaines, comme avant 1914, par unités... Les impôts seuls ne suffiront point à faire disparaître le déficit qui s'est installé dans le budget. L'économie, une économie qui s'attaque non seulement aux dépenses inutiles, mais encore à toutes celles qui ne sont pas inéluctables pour pouvoir d'autant mieux satisfaire d'impérieux besoins, doit être pratiquée partout et sans défaillance si nous voulons fermement sauver nos finances » (Jules Ingenbleek).

Nous ajouterons que l'abus de l'impôt dans le sens de son exagération, appelle la complication et la dissimulation, provoque le découragement de l'esprit d'initiative et d'épargne et nuit finalement tant à l'évolution sociale qu'au développement indispensable de l'économie.

CHAPITRE III.

Enumération des principes essentiels et des particularités propres à chaque impôt. Dispositions diverses.

Section Ire. — Principes essentiels.

Les principes essentiels tels qu'ils sont déposés dans les lois organiques de 1919 et 1920 ainsi que les modalités fondamentales d'application — dont une analyse complète sera développée lorsque nous examinerons en particulier leur évolution (1) — peuvent être résumés comme suit.

§ 1er. — *Revenus imposables.*

Sont assujettis à l'impôt : d'une part les revenus de tous les biens immobiliers et mobiliers produits ou recueillis en

(1) Titre III, p. 420 et suivantes.

Belgique, alors même que le bénéficiaire n'y a pas son domicile ou sa résidence ; d'autre part, les revenus des personnes domiciliées ou résidant en Belgique alors même que les revenus sont produits ou recueillis à l'étranger.

§ 2. — *Exemptions.*

Sont supprimées la généralité des nombreuses exemptions accordées sous le régime ancien en matière de droit de patente et de taxe sur les revenus et profits réels.

§ 3. — *Revenu réel*

La base sur laquelle se perçoit chacun des impôts est le revenu net *réel* produit soit par des immeubles, soit par des capitaux et biens mobiliers, soit par une activité professionnelle lucrative quelconque.

SECTION II. — PARTICULARITÉS PROPRES A CHAQUE IMPÔT.

§ 1er. — *Contribution foncière.*

La *contribution foncière* est assise sur le revenu cadastral de toutes les propriétés foncières bâties et non bâties. Le revenu cadastral s'entend du revenu *net annuel, réel ou présumé*, à l'époque de l'imposition.

En ce qui concerne les propriétés bâties, le revenu net est calculé après déduction d'un sixième du revenu annuel pour les frais d'entretien et de réparations. Dégrèvement peut être accordé, à due concurrence, quand les frais d'entretien et de réparations excèdent un sixième pour une période décennale.

Le revenu réel est celui qui résulte de baux, quittances de loyer ou actes de vente, reconnus normaux. Les charges foncières supportées par le fermier ou le locataire sont ajoutées au fermage ou loyer fixé par les baux ; sont, au contraire, déduites de ce revenu les impositions personnelles du fermier ou du locataire mises à la charge du propriétaire.

Le revenu présumé des propriétés non louées ou louées anormalement est déterminé eu égard au revenu réel des immeubles de même nature et d'un rendement analogue ; au besoin, il est

tenu compte de leur valeur vénale et du taux moyen de l'intérêt dans la commune.

Les revenus cadastraux peuvent être revisés chaque année à l'initiative de l'Administration des contributions ou à la demande des contribuables intéressés, pour autant que ces revenus soient susceptibles d'une augmentation ou d'une diminution d'un dixième au moins *par parcelle*.

Remise ou modération de la contribution foncière peut être accordée au prorata de la différence entre le revenu cadastral des immeubles et leur revenu effectif réalisé pendant l'année de l'imposition, pour autant que cette différence atteigne au moins 10 p. c. du revenu cadastral.

A la demande du redevable, la contribution foncière peut être répartie entre les fermiers ou locataires à l'intervention du receveur des contributions.

Le taux de la contribution foncière est fixé à 10 p. c. du revenu cadastral (sans additionnels provinciaux ou communaux).

La seule exemption est celle en faveur des propriétés qui réunissent les trois conditions suivantes :

1° avoir le caractère de domaines nationaux ;

2° être improductives par elles-mêmes ;

3° être affectées à un service public ou d'utilité générale.

D'autre part, dans un but de simplification administrative, les cotes inférieures à un franc ne sont pas portées aux rôles.

§ 2. — *Taxe mobilière.*

L'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers ou *taxe mobilière* s'applique aux dividendes, intérêts, arrérages et tous autres produits de capitaux engagés à quelque titre que ce soit et constituant :

1° Revenus d'actions ou parts quelconques, d'obligations ou autres créances de prêts à charge des sociétés par actions, civiles ou commerciales, ayant en Belgique leur siège social ou leur principal établissement administratif ;

2° Revenus de titres émis par l'Etat, les provinces, les communes et autres organismes ou établissements publics, sauf les

exemptions concernant les coupons, prévues par des dispositions légales particulières ;

3° Revenus : *a*) de tous capitaux investis dans toutes affaires commerciales, industrielles ou agricoles, exploitées autrement que par les sociétés visées au 1° ci-dessus ;

b) de toutes créances et prêts, à charge des personnes physiques et des sociétés autres que par actions, résidant ou domiciliées en Belgique ;

c) des sommes d'argent déposées en Belgique soit dans des établissements de banque, de change, de crédit, de consignation ou d'épargne, soit chez des banquiers, notaires, agents d'affaires ou autres dépositaires ;

4° Revenus de rentes et valeurs mobilières étrangères, de créances sur l'étranger ou de sommes d'argent déposées à l'étranger, attribués à des personnes physiques ou morales résidant ou domiciliées dans le pays.

L'impôt s'applique également aux produits de la location, de l'affermage, de l'usage et de la concession de tous biens mobiliers.

Il s'applique aussi aux revenus des biens immobiliers situés à l'étranger.

En cas de partage de l'avoir social, par suite de liquidation ou de toute autre cause, la taxe est basée sur l'ensemble des sommes réparties en espèces, en titres ou autrement, déduction faite du capital social réellement libéré restant à rembourser.

Les sociétés, établissements, personnes, etc., qui sont débiteurs des revenus imposables ou interviennent pour leur payement, sont tenus de payer la taxe mobilière, mais ils ont le droit de retenir sur les revenus imposables les taxes y afférentes et ce nonobstant toute opposition des bénéficiaires, quelle que soit la nationalité de ceux-ci.

La taxe mobilière sur les revenus des actions est établie sur les éléments afférents à l'exercice social révolu ; la débition de la taxe sur les autres revenus est subordonnée à leur payement.

En ce qui concerne les immeubles hypothéqués, la contribution foncière est diminuée à concurrence de la taxe mobilière perçue sur les intérêts des prêts garantis par ces hypothèques.

Le Gouvernement est autorisé à prendre des mesures spéciales de contrôle pour assurer le payement de la taxe mobilière sur les revenus de valeurs étrangères, de créances sur l'étranger ou de sommes d'argent déposées à l'étranger.

La taxe mobilière est perçue au taux de 10 p. c. des revenus imposables (sans additionnels provinciaux et communaux), mais le taux est réduit à 2 p. c. :

a) Pour la partie des revenus d'actions qui correspond proportionnellement aux bénéfices réalisés à l'étranger ou dans la Colonie ;

b) Pour les revenus de fonds publics et les revenus d'origine étrangère ;

c) Pour les revenus de dépôts à la Caisse générale d'épargne et de retraite.

Aucune exemption n'est prévue, à l'exception de celle découlant des dispositions légales particulières relatives aux coupons des titres émis par l'Etat, les provinces, les communes et autres organismes ou établissements publics.

§ 3. — *Taxe professionnelle.*

L'impôt sur les revenus professionnels ou *taxe professionnelle* atteint tous les revenus désignés ci-après :

1° Les bénéfices des exploitations industrielles, commerciales ou agricoles quelconques, y compris les bénéfices résultant du travail personnel des associés dans les sociétés civiles ou commerciales, possédant une personnalité juridique distincte de celle des associés ;

2° Les rémunérations diverses des fonctionnaires et employés publics ou privés, ainsi que tous salaires ; les pensions et rentes viagères, à l'exception des pensions alimentaires et des pensions allouées aux invalides et aux mutilés de la guerre ;

3° Les profits, quelle que soit leur dénomination, des professions libérales, charges ou offices et de toutes occupations lucratives, non visées aux 1° et 2° ci-dessus.

Le revenu net professionnel imposable est le revenu brut diminué des seules dépenses professionnelles faites, pendant la période imposable, en vue d'acquérir et de conserver les revenus.

Sont notamment à considérer comme charges professionnelles : *a*) la valeur locative, réelle ou présumée, des immeubles ou parties d'immeubles affectés à l'exercice de la profession, et tous frais généraux résultant de leur entretien, chauffage, éclairage, etc. ; *b*) les intérêts des capitaux empruntés à des tiers et engagés dans l'exploitation et toutes charges, rentes ou redevances analogues relatives à celle-ci (la taxe professionnelle est considérée par l'Administration comme une charge déductible des revenus de l'année du payement) ; *c*) les traitements, salaires, etc., ainsi que *d*) les amortissements nécessaires du matériel et des objets mobiliers servant à l'exercice de la profession pour autant qu'ils correspondent à une dépréciation réellement survenue pendant la période imposable.

En ce qui concerne les employés et les salariés, les charges professionnelles sont, à défaut d'éléments probants, fixées au dixième des rémunérations ou salaires.

Ne sont pas déduites des revenus professionnels, les dépenses ayant un caractère personnel, telles que le loyer de la partie de l'immeuble affectée à l'habitation, l'entretien du ménage de l'intéressé, les frais d'instruction, d'éducation et toutes autres dépenses non nécessitées par l'exercice de la profession.

Sont considérés comme bénéfices professionnels : la rémunération que l'exploitant s'attribue pour son travail personnel, les profits et avantages en nature dont jouit l'exploitant, les profits de ses spéculations, les sommes affectées au remboursement total ou partiel de capitaux empruntés, à l'extension de l'entreprise ou à la plus-value de l'outillage, les réserves ou fonds de prévision quelconques, le report à nouveau de l'année et toutes affectations analogues.

La taxe professionnelle est calculée sur les revenus constatés ou présumés de l'année antérieure ou de l'exercice social d'égale durée clôturé pendant cette année, sauf déduction éventuelle des pertes professionnelles éprouvées pendant les deux années précédentes ou durant les deux exercices sociaux antérieurs.

En cas de cessation de profession dans le courant de l'année, par suite de décès ou de toute autre cause, une cotisation spéciale à la taxe professionnelle est réglée d'après les résultats de la période pendant laquelle la profession a été exercée.

Une disposition spéciale autorise de déduire du montant des taxes cédulaires les impôts directs et les additionnels que le même redevable a déjà acquittés en Belgique à raison des revenus taxés ou que les sociétés y ont déjà payés sur des sommes qui sont distribuées aux actions ou parts. C'est la consécration expresse et large du principe *Non bis in idem*, c'est-à-dire l'exclusion, à l'intérieur, de toute double taxation, aux impôts cédulaires, d'un même revenu à charge d'un même contribuable.

Le revenu provenant de l'exploitation agricole est considéré pour l'assiette de l'impôt comme égal au double du revenu cadastral. Néanmoins, le contribuable et l'Administration peuvent établir par toutes voies de droit le revenu réel.

Pour les sociétés possédant une personnalité juridique, la taxe professionnelle est réglée à raison de leurs bénéfices diminués des revenus distribués et assujettis à la taxe mobilière comme revenus des capitaux investis.

La rémunération des membres de la famille de l'exploitant travaillant avec lui, rentre dans la catégorie des frais généraux, pour autant qu'elle n'excède pas un traitement ou salaire normal et qu'elle ait subi, comme telle, la taxe professionnelle.

Le bénéfice d'une exploitation industrielle, commerciale ou agricole est à considérer comme un revenu mixte ; la partie correspondant au revenu (6 p. c. maximum) du capital investi dans l'entreprise par l'exploitant lui-même, est passible de la taxe mobilière ; le surplus du bénéfice est imposable à la taxe professionnelle.

La taxe professionnelle s'applique par tranches de revenu de 3.000 francs et moins ; le taux est de 2 p. c. pour la première tranche de 3.000 francs et augmente graduellement d'un demi pour cent pour chaque nouvelle tranche sans pouvoir dépasser 10 p. c. pour la partie des revenus excédant 48.000 francs.

A la demande des redevables, la taxe peut être établie par tranches de revenus imposables correspondant à un vingtième des capitaux investis au début de l'exercice social ; dans l'espèce, le taux est fixé à 5 p. c. pour la première tranche et croît graduellement de un pour cent pour toute somme comprise dans une nouvelle tranche, sans pouvoir dépasser 10 p. c.

Par dérogation, la taxe professionnelle est uniformément fixée à 2 p. c. pour les revenus réalisés et imposés à l'étranger ou dans

la Colonie et à 10 p. c., sous réserve de la régularisation d'après les taux progressifs (2 à 10 p. c.), pour les bénéfices des sociétés étrangères par actions et les rémunérations des administrateurs, commissaires, liquidateurs ou autres, exerçant des fonctions analogues près des sociétés par actions belges, étrangères ou de la Colonie.

La taxe professionnelle n'est pas passible d'additionnels provinciaux ou communaux.

La taxe professionnelle est diminuée à concurrence de la taxe qui correspond à un revenu minimum variant de 1.000 à 3.000 francs selon la population des communes (cinq catégories), augmenté de un dixième pour chaque membre de la famille à charge du contribuable au 1er janvier de l'année de l'impôt ; cet accroissement de un dixième est doublé pour la femme et pour chaque enfant âgé de plus de huit ans à la date précitée ; il est augmenté de moitié par personne à charge si le contribuable est veuf ou veuve.

Aucune réduction autre que celle afférente à la majoration du revenu minimum exonéré, n'est accordée pour charges de famille.

La taxe professionnelle est fixée forfaitairement à 12 francs par an pour les revenus ou la partie de revenus exemptés au titre de minimum vital.

En ce qui concerne les rémunérations, salaires et pensions, la taxe professionnelle est due au moment même de leur payement et ceux qui payent ces revenus en Belgique peuvent retenir sur les revenus imposables la taxe y afférente et ce sans recours des bénéficiaires, quelle que soit la nationalité de ceux-ci. La retenue ne peut toutefois excéder le cinquième des rémunérations ou salaires, quel qu'en soit le montant.

Aucune exemption n'est prévue en faveur de personnes, ni en matière de revenus, mais les retenues au profit des caisses de pensions ou d'assurances peuvent être déduites des rémunérations.

§ 4. — *Supertaxe.*

L'impôt complémentaire sur les revenus ou *supertaxe* atteint tout Belge ou étranger, domicilié ou résidant habituellement en Belgique, à raison de son revenu global, c'est-à-dire de l'en-

semble de ses revenus assujettis, directement ou indirectement, aux impôts cédulaires et des revenus exemptés de ces impôts.

De l'ensemble desdits revenus le contribuable peut déduire, pour autant que la déduction n'ait pas déjà été faite pour l'application des impôts cédulaires, les charges ci-après :

1° Les dépenses de conservation de biens immobiliers en cas d'absence ou d'insuffisance du revenu de ces biens ;

2° Les pertes éprouvées dans une exploitation industrielle, commerciale ou agricole ou dans l'exercice de toute autre profession ;

3° Les frais d'assurance des immeubles et du mobilier ;

4° Les impôts et taxes dont les revenus ont été frappés en Belgique ou à l'étranger dans la personne du contribuable ou sur ses biens ;

5° Les intérêts des capitaux empruntés ;

6° Les rentes payées par l'intéressé aux personnes n'habitant pas avec lui auxquelles il doit fournir des aliments en vertu des dispositions du Code civil ;

7° Le montant réel des sommes versées périodiquement, jusqu'à concurrence de 1.000 francs, soit à l'Etat, soit à des caisses publiques ou privées, pour constituer des pensions de retraite, de même que les primes d'assurance en cas de décès, jusqu'à concurrence de ladite somme.

Il est expressément stipulé que les dépenses de loyer ou de ménage ne peuvent être déduites du revenu global.

La supertaxe est appliquée, pour chaque redevable, par tranche de revenu de 5.000 francs et moins ; le taux en est fixé à un demi pour cent pour la première tranche et il augmente d'un demi pour cent pour les trois tranches suivantes, de trois quarts pour cent pour les huit tranches suivantes, de un pour cent pour les autres tranches, sans pouvoir dépasser 30 p. c.

La supertaxe est diminuée à concurrence de l'impôt qui correspond à un revenu minimum variant, selon la population des communes classées en cinq catégories, de 1.800 à 3.000 francs, minimum à augmenter de un dixième pour chaque membre de la famille qui est à la charge du contribuable au 1er janvier de l'année de l'impôt ; cet accroissement est augmenté de moitié si le contribuable est veuf ou veuve et il est doublé pour la

femme et pour chaque enfant âgé de plus de huit ans à la date précitée.

Indépendamment de la déduction susindiquée en ce qui concerne le minimum de revenu, la cotisation à la supertaxe est diminuée de 5 p. c. pour chaque membre de la famille du contribuable qui est à sa charge.

Section III. — Dispositions diverses.

§ 1er. — *Déclaration.*

Les revenus imposables sont à déclarer par le contribuable ; la déclaration est présumée sincère, sauf démonstration contraire par l'Administration.

§ 2. — *Réclamations.*

La voie de la réclamation est ouverte au contribuable. La réclamation est examinée par un fonctionnaire qui n'a pas pris une part directe à la taxation. Ce fonctionnaire peut avoir recours, quel que soit le montant du litige, à tous les moyens de preuve admis par le droit commun, sauf le serment ; il peut au besoin entendre des tiers et procéder à des enquêtes.

§ 3. — *Décisions. — Recours.*

Le directeur des contributions statue sur la réclamation par décision motivée et le contribuable peut se pourvoir contre cette décision devant la cour d'appel et la cour de cassation. L'introduction d'une réclamation ou d'un recours ne suspend pas l'exigibilité de l'impôt, mais dans des cas spéciaux le directeur des contributions peut faire surseoir au recouvrement.

Tous documents et pièces concernant la matière des impôts sur les revenus peuvent être rédigés sur papier libre et sont dispensés de l'enregistrement.

§ 4. — *Imposition d'office. — Rappel. — Sanctions.*

L'Administration peut, dans certains cas, imposer le contribuable d'office et par voie de comparaison avec des contribuables similaires. L'Administration peut aussi réclamer ou

rappeler pendant cinq années les droits éludés ou fraudés ; elle peut appliquer des sanctions administratives par voie de doublement de l'impôt éludé en cas de dissimulation intentionnelle de revenus imposables et déférer le litige aux tribunaux, en vue de provoquer des sanctions de caractère pénal. La peine d'emprisonnement est même prévue en cas de fraude par récidive.

§ 5. — *Délais de payement. — Intérêts de retard.*

A défaut de payement des impôts dans les délais fixés, les sommes dues sont productives, au profit du Trésor, de l'intérêt légal civil pour la durée du retard.

§ 6. — *Garanties spéciales.*

Des garanties spéciales de recouvrement (hypothèque légale non inscrite sur les immeubles et privilège sur les biens mobiliers) sont prévues dans la loi.

§ 7. — *Secret professionnel*

Les fonctionnaires et employés publics et toutes personnes quelconques qui ont à intervenir pour l'application des lois fiscales sont tenus, en dehors de l'exercice de leurs fonctions, au *secret* le plus absolu au sujet des bénéfices des redevables, sous peine de sanctions pénales sévères.

§ 8. — *Parts des provinces et des communes. Pas d'additionnels.*

Il est attribué aux provinces, aux communes et au Fonds spécial des communes, des parts dans différents impôts sur les revenus, mais il ne peut être établi ni perçu des additionnels provinciaux ou communaux ni des taxes similaires sur la base ou sur le montant des impôts cédulaires ou de la supertaxe.

TITRE II

MODIFICATIONS DE STRUCTURE DANS LE SYSTÈME DES IMPOTS SUR LES REVENUS

CHAPITRE PREMIER.

Causes.

SECTION Ire. — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.

Le Gouvernement se montra satisfait d'avoir obtenu l'adoption du régime fiscal nouveau, et il marqua ce sentiment dans l'exposé général du budget pour 1920 où

les contributions directes étaient inscrites pour 324,5 millions (contre 87 millions pour 1914),

les droits d'enregistrement, de succession, etc., pour 163,2 millions (contre 98,7 millions pour 1914)

et les droits de douanes et d'accises pour 225,7 millions (contre 166 millions pour 1914),

soit ensemble 713,5 millions pour 1920 (contre 351,7 millions pour 1914).

L'exposé général fit remarquer, à propos des évaluations en matière d'impôts sur les revenus, que « de larges plus-values peuvent être prévues et (que) le nouveau régime fiscal dont le pays vient de se doter permettra d'assurer à la collectivité belge sa juste part dans les revenus de chacun pour garantir et élargir son existence... ».

La Belgique avait accepté d'échanger les marks allemands dont le pays avait été inondé pendant quatre longues années d'occupation et d'accaparement ; la Belgique devait doter ses invalides et réparer des dommages de guerre considérables... Certes, le Gouvernement ne sous-estimait pas ces énormes décaissements ni toutes les autres dépenses qu'allait provoquer la restauration économique ; mais la Belgique avait l'espoir et le légitime désir d'obtenir le versement par l'Allemagne de sérieuses compensations... La lenteur des réparations et leur amenuisement progressif montrèrent bien vite que la Belgique aurait à relever

le gros de ses ruines par ses propres moyens... Vint ensuite la stabilisation de la monnaie en 1926 au septième de sa parité de 1914, suivie peu après d'une période de grande prospérité qui fournit au Gouvernement de 1930 le prétexte de relâcher et de desserrer la fiscalité dont les rigueurs étaient depuis longtemps l'objet de protestations tenaces. Mais la crise revint au galop et dès 1933 il fallait renforcer la fiscalité, en 1935 encore davantage... Une nouvelle opération monétaire fut réalisée en mars 1935 et réduisit encore de 28 p. c. la parité de notre monnaie ce qui entraîna une nouvelle adaptation progressive des dépenses comme des recettes ; et peu après se manifestèrent dans tous les domaines les soubresauts qui préludèrent à la guerre de 1940-1945.

Section II. — Accroissement des dépenses.

Tous ces événements eurent aussitôt leur répercussion sur les dépenses de l'Etat et corrélativement sur le comportement de notre système fiscal, ainsi qu'il résulte des accroissements souvent violents accusés par les prévisions budgétaires de 1914 à 1947 :

Evaluations budgétaires.

(En milliers de francs.)

ANNÉE	CONTRIBUTIONS DIRECTES (sans les centimes additionnels provinciaux et communaux	ENREGISTREMENT, SUCCESSIONS, TAXE DE TRANSMISSION, ETC.	DOUANES et ACCISES	TOTAL GÉNÉRAL
1914	87.000	98.700	166.000	151.700
1920	324.530	163.250	225.718	713.498
1925	1.240.500	1.243.452	1.056.800	3.540.452
1927	2.286.750	2.899.050	1.576.280	6.762.080
1930	3.000.000	3.100.000	2.209.770	8.309.770
1935	2.914.250	2.592.500	2.791.445	8.298.195
1940	3.572.500	3.459.700	3.077.220	10.109.420
1945	8.209.550	4.364.000	1.862.530	14.436.080
1947	16.815.500	13.204.800	6.367.700	36.391.000

Les chiffres ci-dessus marquent l'effort formidable auquel les contribuables belges ont dû consentir et il explique le recours aux formules nouvelles et parfois hardies qui ont hâté, souvent de façon trop brusquée, hélas, l'évolution de notre fiscalité au cours de la période 1919-1940.

On peut dire une fois de plus que c'est le monstre de la guerre qui enfanta l'impôt sur les revenus, car un pays est instinctivement opposé à des aventures fiscales, et il n'accepte une modification fondamentale de la fiscalité que s'il y est acculé par l'accroissement inéluctable, brusque et important de ses besoins financiers...

Les événements économiques, politiques et sociaux qui se sont succédé de 1920 à 1940, tantôt décevants, toujours imprévus, placèrent sans cesse le Gouvernement belge devant des problèmes nouveaux et, sauf en 1930, le renforcement de la fiscalité fut chaque fois l'un des remèdes auxquels le législateur dut prendre son recours. Or, plus la fiscalité s'accroît, plus le contribuable se défend ; plus le Parlement se montre hésitant ; plus le facteur équité se précise et se montre impératif ; mais plus aussi deviennent nombreuses et ténues les nuances qui émaillent les textes législatifs et compliquent souvent singulièrement leur application ; plus aussi l'appareil administratif s'alourdit...

Il se comprend dès lors que le Gouvernement ait été amené à toucher à la structure même de la législation fiscale instaurée en 1919-1920 et à apporter à celle-ci non seulement de très nombreuses précisions et modifications, mais aussi des réformes de fond.

D'autre part, l'opposition instinctive de l'opinion publique et du Parlement contre toutes nouvelles mesures fiscales était telle que les quinze titulaires qui ont accepté la responsabilité de gérer le Ministère des finances de 1929 à 1940, ont eu recours maintes fois à la méthode des pouvoirs spéciaux résultant de lois de cadre, pour faire aboutir la quarantaine de lois et arrêtés-lois (1) qui ont modifié jusqu'au 21 janvier 1948 la législation

(1) Les textes législatifs régissant la matière des impôts sur les revenus ont été coordonnés successivement par :

a) Arrêté royal du 9 août 1920 (*Moniteur* du 14 août 1920, n° 227) ;

b) Arrêté royal du 7 mars 1924 (*Moniteur* des 30-31 mars 1924, n^{os} 90-91) ;

organique relative aux impôts sur les revenus adoptée en 1919-1920.

Section III. — Portée de chacune des six modifications de structure.

La première modification de fond à signaler est l'établissement par la loi du 21 juin 1927 d'un régime fiscal spécial en ce qui concerne les sociétés et entreprises coloniales.

Vient ensuite la loi du 13 juillet 1930 qui : *a*) substitue le revenu cadastral fixe au revenu réel comme base de la contribution foncière ; *b*) remplace l'impôt complémentaire ou supertaxe, calculé sur le revenu global réel du contribuable, par un impôt complémentaire personnel, basé sur un revenu déterminé suivant certains indices ; *c*) introduit dans la législation une série de modifications de principe parmi lesquelles il convient de citer en ordre principal l'abandon de l'application de la taxe professionnelle *par tranche* pour y substituer la taxation de l'intégralité du revenu suivant le taux prévu pour la tranche de revenu la plus élevée.

L'instauration d'un impôt nouveau de supplément fut autorisée par la loi du 30 décembre 1932 qui donne pouvoir au Gouvernement d'établir au profit exclusif de l'Etat, à titre de contribution nationale de crise et *pour 1933 seulement*, une taxe spéciale et progressive sur le montant de toutes rémunérations, indemnités, pensions, émoluments, rentes et allocations généralement quelconques, profits des professions libérales, bénéfices de toute nature, ainsi que sur les revenus des capitaux investis et sur les revenus des propriétés immobilières. La dite loi porte que les modalités de la contribution nationale de crise seront déter-

c) Arrêté royal du 8 janvier 1926 (*Moniteur* des 11-12 janvier 1926, nos 11-12) ;

d) Arrêté royal du 6 août 1931 (*Moniteur* du 23 août 1931, no 235) ;

e) Arrêté royal du 12 septembre 1936 (*Moniteur* du 18 septembre 1936, no 262) ;

f) Arrêté du secrétaire général du Ministère des finances du 16 juin 1941 (*Moniteur* du 19 juin 1941, no 170) ;

g) Arrêté du secrétaire général du Ministère des finances du 31 juillet 1943 (*Moniteur* des 20-21 août 1943, nos 235-236).

h) Arrêté du Régent du 15 janvier 1948 (*Moniteur* du 21 janvier 1948).

minées par un arrêté royal, mais que le taux ne peut pas excéder 4 p. c. (1).

Mérite enfin une mention spéciale la loi du 28 juillet 1938 tendant à assurer l'exacte perception des impôts. Cette loi constitue un progrès considérable dans la voie de l'amélioration des modalités de contrôle mises à la disposition des différentes administrations fiscales du Ministère des finances.

Nous commencerons par analyser chacune des lois qui peuvent être considérées comme ayant touché à la structure même du régime fiscal nouveau. Nous aborderons ensuite chacune des modifications importantes apportées aux principes ou aux modalités du régime, au fur et à mesure de l'examen de l'évolution des particularités mêmes de la législation organique.

CHAPITRE II.

Loi du 21 juin 1927. — Sociétés et entreprises coloniales.

SECTION Ire. — JUSTIFICATION.

Nombre d'entreprises et de sociétés qui possèdent des exploitations au Congo, ont leur siège social en Belgique ; d'autres sociétés sont constituées sous le régime du droit colonial et, bien que puisant leurs pouvoirs ou leur existence dans un décret émanant de la Colonie, elles opèrent au Congo tout en possédant leur principal établissement en Belgique.

Conformément à la législation fiscale en vigueur, ces deux catégories d'entreprises étaient atteintes *à la fois* par les impôts prélevés par la Colonie en raison des bénéfices provenant de leur activité au Congo et par les impôts belges, puisque ces entreprises possédaient en Belgique soit leur siège social, soit leur principal établissement administratif.

La loi du 21 juin 1927 a entendu mettre fin à cette situation qui entraînait non seulement des complications et des doubles emplois, mais des controverses au sujet de la question délicate de la ventilation des bénéfices quant à leur origine coloniale ou métropolitaine.

(1) Arrêté royal du 13 janvier 1933.

Afin d'encourager le placement des capitaux au Congo et de stimuler par tous moyens les efforts tentés par les Belges pour mettre en valeur, de façon rapide et féconde, l'immense domaine colonial, la loi de 1927 réduit à 16 p. c. la taxe mobilière sur les revenus des actions et exempte de la taxe professionnelle, dans une très large mesure, les bénéfices non répartis qui sont investis dans le Congo belge endéans les cinq ans. Dans un pays neuf, les entreprises ont un champ d'action très vaste qui nécessite des immobilisations importantes. Ces entreprises sont d'ailleurs exposées à de nombreux aléas qui justifient, requièrent même, la constitution de fortes réserves.

Section II. — Régime nouveau.

La loi du 21 juin 1927 décide que les sociétés et autres redevables qui ont leur siège social ou leur principal établissement administratif en Belgique et qui possèdent leurs sièges d'exploitation dans la Colonie sont soumis aux impôts sur les revenus sans distinction quant à l'origine belge ou coloniale des revenus imposables.

Les impôts sont établis par un office spécial de taxation où l'Etat belge et la Colonie sont représentés ; les cotisations payées sont réparties de la façon suivante :

La Colonie obtient :

a) L'intégralité de la taxe mobilière sur les intérêts des emprunts de la Colonie et sur les dividendes qui reviennent à l'Administration du Congo belge à raison des titres qui composent son portefeuille ;

b) Les 4/5es du produit en principal des autres impôts sur biens mobiliers, y compris le produit afférent aux revenus d'obligations, ainsi que du produit de la taxe professionnelle ;

c) 1/5^{e} de la partie qui revient à l'Etat dans les impôts se rapportant aux bénéfices réalisés dans les établissements situés en Belgique ;

d) 2 p. c. du total des rémunérations imposées à la taxe professionnelle en Belgique à charge des administrateurs, commissaires et liquidateurs des sociétés coloniales.

L'Etat belge obtient de son côté :

a) 1/5e du produit des impôts visés au littéra *b* de l'alinéa précédent ;

b) 4/5es du produit des impôts indiqués au littéra *c* de l'alinéa précédent ;

c) L'intégralité d'une surtaxe de 1 p. c. perçue au profit de l'Etat belge en sus du taux de 16 p. c. ;

d) La taxe professionnelle sur les rémunérations des administrateurs, etc., sous déduction de la quotité de 2 p. c. qui revient au Trésor de la Colonie (litt. *d* de l'alinéa qui précède).

Les taux de la taxe mobilière sont :

1° 16 p. c. + 1 p. c. (litt. *c* ci-dessus) = 17 p. c. :

a) Pour les sociétés par actions, sur les revenus des actions ainsi que sur les bénéfices versés à la réserve légale ou sur le vingtième du bénéfice net annuel des sociétés congolaises par actions à responsabilité limitée ;

b) En ce qui concerne les autres contribuables, sur les revenus de capital versés aux associés ou sur les autres revenus de capitaux investis ;

2° 12 p. c. sur les intérêts des obligations.

La taxe professionnelle est perçue aux taux ordinaires sur le surplus des bénéfices, sous réserve d'exemption des bénéfices réservés investis dans la Colonie endéans les cinq ans.

La taxe mobilière et la taxe professionnelle ne sont pas passibles des additionnels au profit de la province et de la commune.

Cette législation spéciale décrétée en faveur des sociétés et entreprises coloniales n'a subi jusqu'en 1940 aucune modification.

Toutefois, désireux de faciliter les opérations de crédit au Congo, le Gouvernement, usant de pouvoirs spéciaux, décida : *a*) par arrêté royal du 13 juin 1935 de réduire la taxe mobilière à 2 p. c., sous réserve de l'acceptation d'un taux d'intérêt réduit et du contrôle des opérations, pour les sociétés de prêts hypothécaires belges se bornant à faire des prêts sur les immeubles situés au Congo belge et dans les territoires sous mandat belge ; *b*) par arrêté royal du 30 mars 1936, de réduire la taxe mobilière à 5 p. c. sur les intérêts des obligations émises avant le 1er janvier 1932, à l'étranger, pour les besoins des établissements situés au Congo belge ou dans les territoires sous mandat. D'autre

part, la loi du 13 juin 1939 a majoré la taxe mobilière de 25 centimes additionnels extraordinaires au profit exclusif de la Colonie ; cette majoration n'a pas été renouvelée dans le budget pour 1940 et n'a dès lors reçu qu'une application toute temporaire.

CHAPITRE III.

Loi du 13 juillet 1930.

Section Ire. — Considérations générales.

La perception à partir de 1920 de la contribution foncière sur le revenu *réel* des biens immobiliers fit l'objet de protestations qui s'accrurent au fur et à mesure de l'augmentation constante des loyers consécutive à la diminution progressive du pouvoir d'achat du franc ; cette augmentation de loyers entraînait une majoration correspondante, non seulement de l'impôt foncier avec ses additionnels, mais aussi de l'impôt complémentaire, dû par le propriétaire.

D'autre part, l'impôt complémentaire, mieux connu sous le nom de supertaxe, avait soulevé les passions politiques dès le début de son application ; les critiques n'avaient pas faibli, au contraire.

Enfin, l'expérience acquise avait donné naissance à une masse de revendications et de propositions d'aménagement dans les secteurs les plus divers de la fiscalité, afin d'obtenir des réductions d'impôts ou d'atténuer la rigueur des contacts entre le contribuable et l'Administration fiscale.

Le Gouvernement, dont le Ministre des finances était le baron Houtart, profita des excédents budgétaires constatés en 1928 et en 1929 pour entrer dans la voie des dégrèvements massifs et réaliser à cette occasion un véritable retour en arrière. Or la prospérité économique de 1927-1930 était un « boom » et les économistes enseignent qu'un *boom* fait perdre le sens de la mesure non seulement aux financiers et aux chefs d'industrie, mais aussi aux gouvernants ; on croit que rien n'est impossible et on court à l'aventure... Les dégrèvements de 1930 étaient à peine votés que déjà s'amorçait la crise économique de 1930-1934 qui s'accentua de façon aiguë à partir de septem-

bre 1931 (abandon de l'étalon-or en Angleterre) et requit de la part du Gouvernement le recours successif à des mesures fiscales nouvelles et même à la suppression de réformes de fond que venait de réaliser la loi du 13 juillet 1930.

Section II. — Énumération des mesures nouvelles.

La loi du 13 juillet 1930 décida d'une part de renoncer au revenu réel pour la perception de la contribution foncière, d'autre part de substituer un impôt complémentaire personnel *indiciaire* à la supertaxe basée sur le revenu global *réel*. L'exposé des motifs n'insiste pas beaucoup sur la réforme de la contribution foncière, réforme cependant si profonde et dont les conséquences financières restent si appréciables sous des aspects divers, mais surtout du point de vue de la situation financière des communes. Le Gouvernement qualifia la mesure sans plus comme « un retour à une stabilité relative du revenu foncier imposable ».

La réforme de la supertaxe, à raison sans doute de son caractère plus politique, fut justifiée plus longuement :

« Pour la première fois depuis la guerre, la situation des finances publiques permet au Gouvernement d'envisager l'ensemble de notre système fiscal, en se dégageant des préoccupations de Trésorerie qui l'ont uniquement inspiré durant cette période, pour y substituer le point de vue des intérêts généraux de la Nation et de son besoin de progrès... Le projet réalise en même temps diverses réformes destinées à donner au pays, conformément au vœu qui en a été exprimé, un régime fiscal d'un mécanisme simplifié et qui s'adapte mieux à son économie particulière... Le projet réalise la substitution au régime actuel d'un système de supertaxe indiciaire fixant la capacité fiscale du contribuable d'après certains indices notoires et indiscutables, système qui exclut l'obligation de révéler au fisc le revenu global dont on dispose et qui écarte définitivement tout recours à un contrôle inquisitorial (1) ; adoption d'un tarif de supertaxe indiciaire modéré, de manière à alléger dans une très large mesure la charge excessive que la supertaxe faisait peser sur les contri-

(1) Voir déclaration de Smet de Naeyer, p. 367.

buables ; octroi de faveurs spéciales pour les familles nombreuses... (1) »

Enfin, parmi les dispositions multiples qui modifiaient de nombreuses modalités d'application et qui seront analysées plus loin, la loi du 13 juillet 1930 substitue à la taxation par tranche de revenu l'imposition du revenu professionnel en son entier au taux applicable le plus élevé. Cette réforme de fond a abouti, dans l'application, à des conséquences injustifiables pour les contribuables dont le revenu vient à dépasser légèrement les montants qui marquent les étapes de la progressivité de la taxe professionnelle.

Section III. — Contribution foncière. Régime nouveau.

§ 1er. — *Revenu réel.*

La contribution foncière fut perçue depuis 1830 jusqu'en 1919 d'après le revenu cadastral qui constituait une moyenne pour ainsi dire immuable. A ce régime, abreuvé de critiques avant 1914, fut substituée l'imposition des biens immobiliers d'après leur *revenu réel* (2).

Les motifs qui avaient amené le législateur à en décider ainsi, avaient été résumés comme suit par M. Ingenbleek, dans son ouvrage *La justice dans l'impôt*, et aussi par M. Wauwermans, dans son rapport à la Chambre des représentants :

« Le revenu net (cadastral), écrit M. Ingenbleek, tel que notre fiscalité l'entend, est le résultat d'un jeu de moyennes basées sur des données de convention.

» Qu'on n'oublie pas que les conséquences des erreurs d'évaluation en matière d'impôt foncier sont d'autant plus grandes qu'en dehors du taux fixe de 7 p. c. sur le revenu cadastral au profit de l'Etat, la province et la commune prélèvent également un lourd tribut sur la terre, sous forme de centimes additionnels et même de taxes directes. Tout de même, il est grand temps que les forces négatives fassent place aux forces créatrices pour réaliser une politique plus saine et plus juste.

(1) Exposé des motifs, Chambre des représentants, session 1929-1930, document nº 13.

(2) Voir p. 367.

» Aussi bien nul n'ignore que le revenu cadastral est une chose qui n'a de signification que pour l'Administration ; dans la pratique, il ne peut servir d'étalon et, si on le mentionne dans les actes officiels, en cas de vente, par exemple, c'est simplement pour mémoire, comme une sorte de numéro matricule ».

Nous reprenons dans le rapport de M. Wauwermans les quelques citations suivantes :

« Le législateur de l'an VII avait entendu asseoir l'impôt foncier sur le revenu net et réel : l'immutabilité du cadastre a paralysé l'application de ce principe.

» Le cadastre est censé devoir fournir l'indication exacte des revenus de chaque parcelle. Mais la procédure d'établissement et de revision du cadastre est particulièrement longue et lente à réaliser.

» Toute revision cadastrale a constaté l'absence d'harmonie entre les innombrables surtaxes de la terre.

» La revision ne peut s'opérer que par la voie de mesures générales et d'ensemble, de nouvelle péréquation cadastrale. Etant donné la hausse constante de la propriété, surtout dans les grandes villes, l'allivrement ne répond souvent plus à la réalité lorsqu'on pourrait le mettre en vigueur.

» D'autre part, ces procédés d'évaluation qui s'appliquent à l'ensemble des parcelles n'ont pas la souplesse nécessaire pour atteindre chacune d'entre elles conformément à sa situation propre et particulière. Ils sont la raison d'un manque d'harmonie entre les innombrables classements qui constituent les espèces. Ils autorisent la cotisation de nombreux immeubles — surtout ruraux — à raison d'un revenu qu'ils devraient avoir ou sont présumés avoir, mais qui est tantôt inférieur, tantôt supérieur à la réalité. Le revenu cadastral ne répond pas aux revenus réels ; de multiples plaintes se sont élevées à ce sujet, mais elles sont restées sans résultat à raison du caractère permanent du cadastre, de la comparaison des parcelles avec certains types déterminés, fournissant une statistique réduite, de l'impossibilité de modifier la cote à défaut de changements ou modifications.

» La substitution de la base du revenu réel au revenu cadastral aura pour conséquence de rétablir l'égalité dans la participation aux charges fiscales, entre la propriété bâtie et non bâtie.

§ 2. — *Revenu cadastral fixe. — Analyse du système nouveau.*

La loi du 13 juillet 1930 revint sur la conception du revenu réel, base de la contribution foncière, nonobstant une sérieuse opposition parlementaire.

Le revenu cadastral est, dans le régime de 1930, fixé par parcelle cadastrale ; il représente le revenu moyen normal net d'une année. Du revenu brut, il est déduit, pour frais d'entretien, de réparation, etc., un cinquième pour les propriétés bâties, un dixième pour les propriétés non bâties. Le revenu cadastral est déterminé par l'Administration du cadastre à la suite d'une expertise parcellaire. Cette expertise — dont les formes et les règles sont fixées par l'arrêté royal du 8 septembre 1930 — s'établit par comparaison avec des immeubles de même nature et d'un rendement analogue, situés dans la même commune ou dans les communes environnantes et pris comme types ; l'expertise est effectuée en tenant compte soit du revenu locatif, soit de la valeur vénale et du taux moyen du rendement locatif. Les immeubles à prendre comme types sont choisis soit parmi ceux dont le revenu locatif actuel est connu par des baux ou quittances de loyers reconnus normaux, soit parmi ceux qui ont été récemment vendus pour un prix également reconnu normal.

Le taux moyen du rendement locatif est établi d'après la nature des biens.

Les revenus cadastraux sont arrêtés pour une période décennale. La loi du 13 juillet 1930 prescrivit d'organiser avant le 1er janvier 1932 la revision générale parcellaire des propriétés bâties et non bâties ; toutefois les revenus ainsi fixés ne valaient que pour cinq ans et il devait être procédé à une nouvelle revision pour le 1er janvier 1937, point de départ de la première période décennale. Le nouveau revenu cadastral a été mis en vigueur en 1932 pour les propriétés bâties, en 1934 pour les propriétés non bâties. Le revenu cadastral pour les immeubles industriels par nature et par destination n'a pas encore été revisé actuellement (1949).

La première revision générale, qui devait être effectuée après cinq ans, a été prorogée d'abord à dix ans, puis à vingt ans.

Elle n'a pas encore eu lieu. Actuellement la première péréquation générale est fixée pour sortir ses effets le 1er janvier 1950 (1).

La loi du 13 juillet 1930 ajoute les exceptions nouvelles ci-après à l'exonération inscrite dans la loi organique en ce qui concerne les domaines nationaux improductifs et affectés à un service d'utilité publique :

1° L'exonération est également consentie à l'égard des immeubles ou des parties d'immeubles qu'un propriétaire, ne poursuivant aucun but de lucre, aura affectés soit à l'exercice d'un culte public, soit à l'enseignement, soit à l'installation d'hôpitaux, d'hospices, de cliniques, de dispensaires ou d'autres œuvres analogues de bienfaisance ;

2° Les terres vaines et vagues mises en culture ne sont imposables, à raison de leur nouvelle nature, qu'à partir du 1er janvier de la dixième année après leur défrichement ;

3° Les terrains nouvellement boisés ne sont imposables, à raison de leur nouvelle nature, qu'à partir du 1er janvier de la vingtième année à compter de ce boisement.

D'autre part, les réductions ci-après sont consenties :

1° Le chef d'une famille ayant compté au moins trois enfants obtient, à sa demande, sur la contribution foncière afférente à *une* maison occupée par lui, une réduction de 7 p. c. pour chacun des enfants à sa charge au 1er janvier de l'année de l'impôt, sans que cette réduction puisse excéder, en principal, 200 francs par enfant ;

2° La contribution foncière afférente à l'habitation occupée par un grand invalide de la guerre, admis au bénéfice de la loi du 13 mai 1929, est, à sa demande, réduite de 20 p. c.

Ces deux réductions peuvent être cumulées ; elles sont, en principal et additionnels, déductibles du loyer nonobstant toute clause contraire.

(1) Arrêté royal n° 76 du 30 novembre 1939.

Section IV. — Loi du 13 juillet 1930. Impôt complémentaire personnel (indiciaire).

§ 1er. — *Généralités.*

Avant 1914, la contribution personnelle représentait un impôt de quelques francs calculé directement sur une série d'indices d'après leur nature : valeur locative, portes et fenêtres, domestiques, chevaux.

Le projet d'impôt indiciaire sur le revenu global, rejeté par le Parlement en 1919, établissait l'impôt complémentaire non plus sur l'indice même mais sur la base d'un revenu présumé déterminé, en principe, par l'application d'un coefficient variant de 5 à 15 sur le montant de la valeur locative des habitations occupées par le contribuable (1).

La loi du 13 juillet 1930 a introduit dans le régime fiscal belge un impôt indiciaire plus complet et plus raffiné, en ce sens que le revenu global imposable de chaque contribuable est, sous certaines réserves, déterminé d'une part en attribuant à chacun des cinq indices à considérer dans l'espèce un montant de dépenses approprié, d'autre part par l'application, à l'indice-dépenses total ainsi déterminé, d'un coefficient progressif variant de 1,5 à 2.

§ 2. — *Analyse du système nouveau.*

L'impôt complémentaire personnel, tel qu'il est établi par la loi de 1930, est dû par toute personne domiciliée ou résidant en Belgique et ce sur la base des indices suivants :

1° Valeur locative des habitations à usage privé du redevable ; cette valeur locative est égale au revenu cadastral ;

2° Valeur locative du mobilier garnissant ces habitations ; cette valeur locative est égale à 5 p. c. de la valeur en capital de ce mobilier (2) ;

(1) Voir p. 363.

(2) Loi du 28 août 1921 modifiée par les lois du 31 décembre 1925 et du 4 juillet 1930.

3° Domestiques et autres personnes attachées au service personnel du redevable ; le montant à considérer est de :

6.000 francs pour chaque ouvrier domestique ;

8.000 francs pour chaque servante, garde-malade et autre sujet y assimilé ;

12.000 francs pour chaque domestique mâle ;

15.000 francs pour chaque percepteur, institutrice-gouvernante, dame de compagnie et autres personnes rendant des services analogues.

Le nombre des ouvriers domestiques ou des servantes est réduit d'une ou de deux unités, selon que la famille compte, au 1er janvier de l'année de l'impôt, au moins trois enfants ou au moins sept enfants à charge ;

4° Chevaux de luxe ou d'agrément : le montant à considérer est de 12.000 francs pour chaque cheval, mais cette somme est réduite de moitié lorsque les chevaux servent alternativement à des usages professionnels et d'agrément ;

5° Voitures automobiles, canots et bateaux à vapeur, à moteur ou à voiles, avions : le montant à considérer est fixé à un montant variant de 2.000 à 50.000 francs selon des règles à déterminer par arrêté royal ; ces montants sont réduits de moitié lorsque les véhicules servent alternativement à des usages professionnels et privés.

La base imposable de l'impôt complémentaire personnel est déterminée en appliquant au total des indices-dépenses les coefficients ci-après :

1,5 lorsque ce total n'atteint pas 100.000 francs ;

1,6 lorsque ce total est de 100.000 à 120.000 fr. exclusivement ;

1,7 lorsque ce total est de 120.000 à 140.000 fr. exclusivement ;

1,8 lorsque ce total est de 140.000 à 160.000 fr. exclusivement ;

1,9 lorsque ce total est de 160.000 à 180.000 fr. exclusivement ;

2 lorsque ce total est de 180.000 francs et au delà.

L'impôt n'est pas dû lorsque la base imposable ne dépasse pas un chiffre variant de 20.000 à 30.000 francs selon la population des communes (trois catégories). Ce minimum est augmenté soit de 2.000 à 3.000 francs pour chacun des enfants à la charge

du chef d'une famille ayant compté au moins trois enfants, soit, pour les grands invalides de la guerre (1), du montant de leur pension d'invalidité.

Lorsque la somme des revenus sur lesquels sont assis l'impôt foncier, la taxe professionnelle ainsi que la taxe mobilière sur le revenu du capital investi qui sont recueillis par un contribuable dépasse 300.000 francs et qu'elle est supérieure à la base de taxation résultant des indices, l'impôt complémentaire personnel est établi sur le montant moyen des deux bases (ce montant ne peut toutefois être inférieur aux deux tiers ou aux trois quarts de la somme des revenus précités lorsque celle-ci dépasse respectivement 1 million et 2 millions).

Le taux de l'impôt complémentaire personnel est fixé à 1 p. c. lorsque la base imposable n'atteint pas 60.000 francs ; ce taux augmente de 1 p. c. pour chaque tranche de 20.000 francs et moins à partir de 60.000 francs, sans pouvoir dépasser 15 p. c. L'impôt est réduit de 7 p. c. pour chacun des enfants à charge du chef d'une famille ayant compté au moins trois enfants.

L'exposé des motifs de la loi du 13 juillet 1930 avait évalué à 30 millions seulement le dégrèvement devant résulter de l'application de l'impôt indiciaire par rapport au rendement obtenu de la supertaxe. Après les mises au point par la Commission des finances, le rapporteur de la Chambre évaluait le dégrèvement à la moitié, soit 200 millions. Or, alors que le produit de la supertaxe pouvait être fixé à 395 millions, le rendement de l'impôt indiciaire n'atteignait pour 1931 que 89,5 millions pour 27.654 redevables, soit un déchet de plus des sept dixièmes.

Aussi l'impôt complémentaire personnel indiciaire fut-il modifié et renforcé à quatre reprises différentes en quatre ans, dans le but chaque fois d'augmenter à la fois le nombre des assujettis et son rendement.

Malgré ces efforts de redressement, l'impôt indiciaire — né en 1930 — fut abandonné à partir de 1935 pour être remplacé par l'impôt complémentaire personnel ayant à nouveau à sa base le revenu réel.

(1) Loi du 13 mai 1929.

SECTION V. — LOI DU 13 JUILLET 1930.
TAXE PROFESSIONNELLE.
ABANDON DE LA TAXATION PAR TRANCHES.

Avant le vote de la loi du 13 juillet 1930, la taxe professionnelle était, comme la supertaxe, calculée *par tranche* de revenus ; le taux de la taxe professionnelle était fixé à 2 p. c. pour la première tranche de revenus de 5.000 francs et augmentait graduellement de 1 p. c. pour chaque nouvelle tranche, sans pouvoir dépasser 10 p. c. (outre les additionnels provinciaux et communaux) pour les revenus excédant 40.000 francs.

Pour la supertaxe, le taux était de 1 p. c. pour la première tranche de revenus de 5.000 francs, et il augmentait graduellement d'un demi pour cent pour les six autres tranches suivantes et de 1 p. c. pour les autres tranches, sans pouvoir dépasser 30 p. c. (sans additionnels provinciaux et communaux) pour la portion des revenus supérieure à 160.000 francs.

Donc, pour une même tranche de revenus, les contribuables payaient un même montant de taxe professionnelle ou de supertaxe, quelque élevé que fût le revenu individuel total. C'était clair, logique et équitable. La loi du 13 juillet 1930 modifia le système de taxation par tranches, parce qu'il était relativement « compliqué et avait soulevé de nombreuses critiques dont la principale est que le contribuable peu initié se trouve dans l'impossibilité absolue de vérifier le montant de l'impôt qui lui est réclamé. Cette particularité, fut-il ajouté, à elle seule, condamne la méthode ».

Or, la méthode ne fut changée que pour la taxe professionnelle et le législateur de 1930 maintint la taxation *par tranche* pour l'impôt complémentaire (indiciaire) qu'il venait d'organiser.

On sait les protestations légitimes que l'abandon de l'application de la taxe professionnelle par tranche de revenus provoqua de la part des redevables dont le revenu venait à dépasser légèrement le chiffre maximum d'une tranche : souvent le supplément d'impôt dû était même supérieur à l'augmentation de revenu obtenue, parce que le taux supérieur prévu s'appliquait à l'intégralité du revenu et non plus à ce qui dépassait la tranche. Ces protestations s'aggravèrent avec la création de

la contribution nationale de crise (1933) et surtout à la suite de la sérieuse accentuation de la progressivité de ce dernier impôt décrétée pendant l'occupation (1). Il fut remédié à cette situation au prix d'une nouvelle complication dans la procédure de taxation, par un arrêté du 30 décembre 1940 dont le but était d'éviter, tant pour la taxe professionnelle que pour la contribution nationale de crise, que l'augmentation d'impôt ne dépasse la partie de revenu qui est supérieure au revenu maximum taxable au taux immédiatement inférieur.

Section VI. — Loi du 30 décembre 1932. Contribution nationale de crise.

§ 1er. — *Justification de l'impôt. Suppression. — Rétablissement.*

La période de prospérité qui avait influencé le rendement des impôts en 1928 et 1929 au point de permettre au Gouvernement de justifier les énormes dégrèvements résultant de la loi du 13 juillet 1930, ne fut pas de longue durée. Dès 1932, la situation financière exigea un redressement drastique et rapide ; par la loi du 30 décembre 1932, un nouveau Gouvernement demanda au Parlement les pouvoirs nécessaires pour créer des ressources nouvelles, comprenant notamment l'établissement d'une contribution nationale de crise : « Ceux qui, en ces temps de crise, ont le privilège d'exercer un travail rémunérateur, se doivent, par esprit de solidarité nationale, de contribuer à permettre au pays de traverser cette période difficile ».

Cette imposition exceptionnelle qui devait avoir un caractère temporaire aurait pu être réalisée par voie d'additionnels extraordinaires. Le Ministre responsable préféra toutefois créer un impôt nouveau qu'il appela contribution nationale de crise, pour des raisons d'ordre psychologique, et il inséra dans le projet qui devint la loi du 30 décembre 1932 un texte portant expressément que la nouvelle saignée fiscale était applicable *pour 1933 seulement.*

La contribution nationale de crise fut cependant renouvelée successivement pour 1934, 1935 et 1936.

(1) Arrêté du 30 décembre 1940.

La loi du 19 juin 1937 la supprima à partir du milieu de l'année 1937 et le Gouvernement justifia la mesure en arguant « des plus-values accusées par les impôts ordinaires directs et indirects ». A peine abandonnée, le Gouvernement chercha à rétablir l'impôt pour combler le déficit d'environ un milliard que fit apparaître le budget ordinaire pour 1938. Le Gouvernement soumit au Parlement un projet de *surtaxe mobile*, d'une technique notablement différente de celle de la contribution nationale de crise. La Chambre rejeta la surtaxe mobile et réintroduisit à partir du 1er janvier 1938, avec quelques retouches, la contribution nationale de crise (1).

La surtaxe mobile était qualifiée de seconde supertaxe, se superposant à l'impôt complémentaire personnel. Le Parlement estimait en outre que l'appellation « contribution nationale de crise » devait être préférée à la dénomination « surtaxe mobile » : elle marque mieux le principe de solidarité qui est à la base de cette charge fiscale ; elle souligne son caractère essentiellement temporaire et exceptionnel.

Quoi qu'il en soit, la contribution nationale de crise est toujours en vigueur et sa technique a été considérablement renforcée ainsi qu'en témoigne la progression de son rendement depuis 1935 :

1935	593 millions.
1940	630 millions.
1945	2.900 millions.
1947	6.550 millions.

§ 2. — *Analyse du système.*

La contribution nationale de crise fut organisée par l'arrêté royal du 13 janvier 1933 ; pris en exécution de l'article 1er, § 1er, de la loi du 30 décembre 1932, le nouvel impôt frappait à la fois les revenus des immeubles, les revenus des capitaux investis (autres que dans les sociétés par actions) ainsi que toutes rémunérations, bénéfices et profits résultant d'une activité professionnelle et assujettis à ce titre à la taxe professionnelle.

Aucune exemption n'est prévue pour les revenus de biens immeubles ni pour les revenus de capitaux investis.

(1) Loi du 17 juin 1938.

En ce qui concerne les revenus professionnels, la contribution nationale de crise n'est pas due soit lorsque les rémunérations *brutes* n'atteignent pas 10.000 francs pour les contribuables célibataires ou divorcés sans enfants à charge ou 12.000 francs pour les redevables mariés, veufs ou divorcés avec enfants à charge, soit 8.000 à 10.000 francs selon les mêmes distinctions s'il s'agit de bénéfices ou profits *nets*.

Sont en outre exonérées une série de pensions, rentes et allocations attribuées au titre de services de guerre, de vieillesse, de chômage, d'infirmités, etc.

La contribution nationale de crise sur les revenus professionnels comprend six taux, dont le minimum est applicable aux revenus inférieurs à 15.000 francs et le maximum aux revenus atteignant 150.000 francs et plus.

Pour les rémunérations *brutes*, les taux sont ainsi de 1 — 1,5 — 2 — 2,5 — 3 et 3,5, étant entendu qu'ils sont applicables non par tranche séparément, mais sur l'ensemble du revenu.

Toutefois, pour les rémunérations *brutes* des fonctionnaires et agents des services publics et services assimilés ou autres assujettis jouissant de la stabilité de leur emploi et de la pension de retraite ainsi que pour les bénéfices et profits *nets* de toute nature, les taux sont à chaque échelon relevés d'un demi pour cent, de sorte qu'ils s'élèvent respectivement à 1,5 — 2 —2,5 — 3 — 3,5 et 4 (lorsque le revenu atteint au moins 150.000 francs). En créant semblable régime, le législateur entendait frapper plus sévèrement les agents dont la stabilité d'emploi et de rémunération était garantie. Argument bizarre qui ne se comprend qu'à raison de la crise économique et du chômage anormal qui en résultait dans le secteur privé.

La contribution nationale de crise sur les revenus de capitaux investis et sur les revenus des propriétés immobilières est perçue aux taux de 1 p. c. (base taxable inférieure à 25.000 francs), 2 p. c., 3 p. c., ou 4 p. c. (base taxable de 100.000 francs et plus).

Plusieurs mesures sont prises pour faciliter et simplifier la perception : retenue à la source en ce qui concerne les rémunérations et les revenus des capitaux investis. Taxation uniforme à 1 p. c. du montant *brut* des rémunérations accessoires ; le minimum exonéré n'est envisagé que pour la rémunération principale ou normale. La perception à la source est définitive,

sans régularisation ultérieure. En ce qui concerne les revenus de propriétés immobilières, la contribution nationale de crise est établie et perçue en même temps et suivant les mêmes modalités que la contribution foncière sur le montant des revenus cadastraux qui sert de base à l'impôt foncier.

A signaler enfin deux dispositions spéciales : la contribution nationale de crise due à raison des revenus des propriétés immobilières ne peut pas être mise à charge des locataires nonobstant toute convention contraire ; le législateur voulait ainsi empêcher le propriétaire d'un bien réel d'endosser cet impôt exceptionnel à son locataire. D'autre part, la contribution nationale de crise ne peut être admise à titre de charge professionnelle, quel que soit l'élément sur lequel elle a été perçue : semblable déduction pour frais généraux d'un prélèvement extraordinaire aurait, en effet, réduit à due concurrence le revenu professionnel imposable pour l'exercice suivant.

§ 3. — *Considérations spéciales.*

Ces particularités dans les modalités de taxation pouvaient se comprendre lorsqu'il s'agissait de percevoir une imposition exceptionnelle pour une seule année ; mais les complications qui en résultaient étaient telles que le législateur a successivement supprimé les dispositions spéciales et a réalisé ensuite, peu à peu et presque toujours dans le sens du renforcement, l'unification technique des modalités de perception de la taxe professionnelle et de la contribution nationale de crise. D'autre part, les taux de cet impôt qui variaient de 1 à 4 p. c. furent portés pendant l'occupation de 4 à 15 p. c. par les arrêtés du 22 octobre 1940 et du 30 décembre 1940 ; cette aggravation considérable des taux explique la poussée qui se manifeste dans le rendement de la contribution nationale de crise depuis 1942 et elle provoqua d'ailleurs après la libération du pays (1944) une accentuation anormale du jeu de la progressivité d'autant plus brusquée que l'échelle de la progressivité est restée invariable alors que les salaires, bénéfices et profits furent péréquatés progressivement en fonction de la diminution du pouvoir d'achat de la monnaie nationale.

Section VII. — Arrêté-loi du 22 février 1935. — Impôt complémentaire personnel sur le revenu global réel.

§ 1er. — *Justification de la réforme.*

Nous avons exposé ci-avant (1) comment l'instauration en 1930 de l'impôt complémentaire indiciaire avait abouti à un échec complet. Le Gouvernement de 1935 actant cette situation décida, — MM. Francqui et Gutt ayant la responsabilité du Ministère des finances — d'abandonner l'impôt indiciaire pour en revenir à la conception de l'impôt complémentaire personnel basé sur le revenu global réel. Dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 22 février 1935 (2), le Gouvernement, après avoir fait un appel à la tradition en se prévalant de ce que le système belge des impôts directs a toujours compris, outre les impôts sur les revenus mêmes, un impôt personnel, fit ressortir que « l'application de la supertaxe indiciaire, par son renforcement à quatre reprises différentes en quatre ans, avait évolué de telle façon que les résultats individuels en sont apparus contraires à toute justice distributive et aboutissent même très souvent à des situations réellement pénibles : considérée sous son aspect indiciaire, l'application des coefficients actuels aux indices de dépenses, présume des revenus absolument disproportionnés aux ressources effectives des contribuables ; d'autre part, lorsque l'impôt complémentaire personnel est calculé sur les revenus notoires, il présente le très grave défaut de ne pas permettre la déduction des différentes charges personnelles du contribuable. Or, un impôt personnel doit, dans toute la mesure du possible, atteindre le contribuable selon l'ensemble de ses facultés contributives personnelles, c'est-à-dire selon le solde de sa situation active et passive ».

L'arrêté-loi du 22 février 1935 abroge l'impôt complémentaire personnel basé sur les montants-indices et le remplace par un impôt portant le même nom mais calculé sur le revenu global réel conformément à la conception et à la technique des lois organiques de 1919-1920, tel que le résumé en est reproduit pages 372 et suivantes.

(1) Page 398.
(2) *Moniteur* des 25-26 février 1935, nos 56-57.

§ 2. — *Analyse du système nouveau.*

Le législateur de 1935 précise mieux le redevable de l'impôt complémentaire personnel : est soumis à l'impôt tout habitant du royaume, c'est-à-dire celui qui a établi dans le royaume son domicile ou le siège de sa fortune. Est également passible de l'impôt complémentaire personnel, la personne qui, n'étant pas habitant du royaume, y dispose d'une habitation ou y exploite un établissement quelconque ; dans ce cas, les revenus imposables sont ceux que le redevable tire d'immeubles situés ou d'activités exercées dans le pays, sans que ces revenus puissent être inférieurs à cinq fois la valeur locative des propriétés dont le contribuable dispose.

La nouvelle loi définit ce qu'il faut entendre par revenus des propriétés foncières (revenu cadastral des immeubles dont l'occupant est propriétaire, valeur locative présumée des immeubles situés hors du pays et dont l'occupant est propriétaire, valeur locative réelle pour les propriétés données en location). Une exemption est prévue pendant dix ans au moins pour les revenus des actions privilégiées de la Société nationale des chemins de fer belges.

En ce qui concerne les revenus professionnels, ceux-ci ne sont comptés que pour les 85/100es de leur montant net imposable à la taxe professionnelle : modalité dont le but est d'aboutir, de façon indirecte, à une taxation plus modérée des revenus de l'activité professionnelle.

La loi institue le cumul des revenus des époux quel que soit le régime matrimonial adopté ainsi que le cumul des revenus des enfants avec ceux des parents lorsque ces derniers ont la jouissance légale des revenus de leurs enfants. Le régime est précisé en ce qui concerne l'imposition pour l'année qui suit le mariage et pour l'année qui suit la dissolution du mariage.

Enfin, les sommes déductibles du revenu global imposable comprennent les éléments ci-après, pour autant qu'ils n'aient pas déjà été déduits pour l'application des impôts cédulaires :

1° Les pertes professionnelles éprouvées au cours soit de l'année civile précédant celle qui donne son nom à l'exercice

d'imposition à l'impôt complémentaire personnel, soit de l'exercice comptable prenant fin pendant la dite année civile ;

2° Les frais d'assurance des immeubles et du mobilier ;

3° Les impôts cédulaires en principal et additionnels, les taxes provinciales et communales connexes, la contribution nationale de crise et l'impôt complémentaire personnel, à l'exception des intérêts de retard ainsi que des accroissements de droits et pénalités diverses ;

4° Les intérêts des capitaux empruntés ;

5° Les rentes régulièrement versées par le redevable en vertu de documents reconnus probants, aux personnes n'habitant pas avec lui auxquelles il doit fournir des aliments en vertu des dispositions du Code civil.

Les charges visées aux 2° à 5° ne sont déductibles que si elles ont été effectivement payées au cours de l'année précédente.

Les dépenses de loyer ou de ménage du contribuable ne peuvent être déduites de son revenu global.

Le minimum exonéré varie de 12.500 à 20.000 francs, selon la population des communes (trois catégories), avec augmentation de 1/5e pour chaque enfant à charge du chef d'une famille comptant au moins trois enfants.

Le taux de l'impôt est de 1 p. c. lorsque le revenu taxable (compte tenu des 9/10es du revenu professionnel) n'atteint pas 25.000 francs. A partir de 25.000 francs, le taux de 1 p. c. augmente graduellement par tranche de 25.000 francs et moins :

de 0,5 p. c. pour les deux tranches suivantes ;

de 1 p. c. pour les deux tranches suivantes ;

de 2 p. c. à partir de 125.000 francs, sans pouvoir excéder 20 p. c. pour la partie du revenu taxable dépassant 300.000 francs.

Il est accordé une réduction de 7 p. c. pour chaque enfant à charge du chef d'une famille comptant au moins trois enfants.

La cotisation est augmentée d'un dixième pour les contribuables mariés sans enfants et de deux dixièmes pour les autres contribuables sans enfants.

SECTION VIII. — LOI DU 28 JUILLET 1938 RELATIVE A L'EXACTE PERCEPTION DES IMPÔTS.

§ 1er. — *Justification.*

Pour bien apprécier comment le problème de l'exacte perception des impôts se posait devant l'opinion publique belge, il convient de considérer les chiffres ci-après, puisés dans les statistiques afférentes aux impôts sur les revenus de l'exercice 1936 (revenus de 1935).

Les tableaux se rapportent successivement :

1° Aux déclarations comportant des revenus professionnels en ce qui concerne les différentes catégories de professions ;

2° A la répartition des revenus professionnels entre les catégories de professions libérales ;

3° A la répartition, en étendue, du nombre des exploitations agricoles ;

4° Aux déclarations à l'impôt complémentaire personnel.

1° Tableau présentant la répartition par catégories de contribuables et de revenus, du nombre de déclarations souscrites à la taxe professionnelle pour l'exercice 1936 (revenus de 1935), d'après le montant net imposable (c'est-à-dire après déduction des charges professionnelles) des revenus professionnels assujettis à cette taxe.

CATÉGORIES DE CONTRIBUABLES	NOMBRE DE DÉCLARATIONS COMPORTANT UN REVENU PROFESSIONNEL NET IMPOSABLE DE					
	moins de 5.000 fr.	5.000 à 10.000 fr. exclusivement	10.000 à 25.000 fr. exclusivement	25.000 à 50.000 fr. exclusivement	50.000 fr. et plus	TOTAL
Industriels et commerçants	131.218	186.873	191.704	29.041	8.264	547.100
Exploitants agricoles	152.082	65.330	14.555	482	38	232.487
Fonctionnaires et employés	74.592	133.955	224.776	46.826	9.093	489.242
Ouvriers manuels	633.064	793.698	311.187	1.177	20	1.739.146
Administrateurs, commissaires, etc., de sociétés par actions	318	238	777	1.116	2.518	4.967
Professions libérales, charges, offices ou autres occupations lucratives	1.564	1.890	4.366	4.963	2.722	15.505
TOTAUX	992.838	1.181.984	747.365	83.605	22.655	3.028.447

2° Tableau comparatif des déclarations à la taxe professionnelle souscrites par les titulaires des différentes professions libérales, charges ou offices, pour l'exercice 1936 (revenus de 1935).

CATÉGORIES DE PROFESSIONS	NOMBRE DE DÉCLARATIONS COMPRENANT UN REVENU *net* IMPOSABLE (c'est-à-dire après déduction des charges professionnelles) DE									
	moins de 5.000	5.000 à 10.000 exclusivement	10.000 à 25.000 exclusivement	25.000 à 50.000 exclusivement	50.000 à 100.000 exclusivement	100.000 à 250.000 exclusivement	250.000 à 500.000 exclusivement	500.000 à 1.000.000 exclusivement	1.000.000 et plus	TOTAL
I. Avocats	143	223	517	652	265	66	6	1	—	1.873
II. Médecins	117	184	964	2264	945	96	1	—	—	4.571
III. Chirurgiens ..	—	2	6	28	72	42	5	1	—	156
IV. Dentistes	15	26	221	349	107	6	—	—	—	724
V. Notaires	30	20	101	296	457	223	22	4	—	1.153
VI. Experts	19	45	128	143	48	19	—	—	—	402
VII. Autres professions libérales ..	1.240	1.390	2.428	1.231	209	38	5	—	1	6.632
TOTAUX ...	1.564	1.890	4.365	4.963	2.193	490	39	6	1	15.511

3° Tableau présentant la répartition, en étendue, du nombre des exploitations agricoles d'après le recensement agricole au 31 décembre 1929.

NOMBRE D'EXPLOITATIONS AGRICOLES								
de moins d'un hectare	de 1 à moins de 5 hectares	de 5 à moins de 10 hectares	de 10 à moins de 20 hectares	de 20 à moins de 30 hectares	de 30 à moins de 50 hectares	de 50 à moins de 100 hectares	de 100 hectares et plus	TOTAL
838.883	194.914	56.311	27.882	7.010	3.656	2.026	464	1.131.146

La loi du 28 juillet 1938, tendant à assurer l'exacte perception des impôts, marque assurément une étape essentielle dans l'application des impôts sur les revenus. Vouloir appliquer sérieusement semblable système d'impôt sans recourir à un minimum de mesures efficaces de contrôle, c'est se condamner à une œuvre vaine et organiser en fait l'inégalité et l'injustice dans l'impôt. M. Ingenbleek avait déjà signalé que « baser des conceptions fiscales sur une sorte de volontariat stimulé par la conception morale, serait s'exposer aux pires mécomptes ».

M. Coart-Frésart, dans son rapport du 30 avril 1937 sur la simplification des lois d'impôt, examina notamment la nécessité d'un contrôle efficace ; certaines de ses citations sont reproduites ci après : « Le contrôle est essentiel au point de vue de la moralité des relations commerciales et de l'égalité des conditions de la concurrence.

» En raison des taux élevés de la taxe, l'élusion de l'impôt par un concurrent est de nature, en de nombreux cas, à rendre intenable la situation du commerçant qui, soit par correction, soit par nécessité, acquitte régulièrement l'impôt.

» Le dommage qui résulte de la fraude pour le Trésor est incomparablement moindre que celui qu'elle cause aux hommes d'affaires respectueux de la loi, au détriment desquels elle vicie fondamentalement les conditions de la concurrence et pour lesquels elle crée un état de choses proprement intolérable.

» On voit donc que si le contrôle est utile au point de vue du Trésor, il est indispensable au point de vue de la moralité des affaires et de la loyauté de la concurrence.

» Une organisation efficace du contrôle est donc absolument nécessaire ».

Le Ministre des finances, M. Max-Léo Gérard, en soumettant au Parlement le projet devenu la loi du 28 juillet 1938, invoqua entre autres les arguments ci-après :

« Une fiscalité rationnelle doit s'attacher avant tout à assurer d'une manière égale entre tous les redevables, l'exacte perception des impôts existants.

» Le contribuable qui se soustrait au payement d'un impôt s'imagine peut-être frustrer l'Etat d'une somme qui lui revient. En réalité, il frustre ses propres concitoyens à qui l'Etat doit

4° Tableau présentant la répartition des revenus de l'année 1935, déclar

CATÉGORIES DE REDEVABLES	REVENUS IMPOSABLES DE MOINS DE 25.000 FR.			REVENUS IMPOSABLES DE 25.000 A 50.000 FR. EXCLUSIVEMENT			REVENUS IMPOSABLES DE 100.000 A 250.000 FR. EXCLUSIVEMENT		
	Nombre de contribuables	Montant des revenus (en millions de francs)	Montant de l'impôt (en milliers de francs)	Nombre de contribuables	Montant des revenus (en millions de francs)	Montant de l'impôt (en milliers de francs)	Nombre de contribuables	Montant des revenus (en millions de francs)	Montant de l'impôt (en milliers de francs)
Industriels et commerçants	55.035	1.100[7]	9.904	28.569	1.071[3]	10.956	8.469	592[8]	8.522
Exploitants agricoles .	6.786	135[7]	1.066	958	35[9]	326	157	11	152
Fonctionnaires et employés	76.646	1.532[9]	14.203	36.504	1.368[9]	13.718	7.552	528[6]	7.317
Ouvriers manuels	15.135	302[7]	2.247	637	23[9]	211	18	1[3]	16
Administrateurs, commissaires, etc., de sociétés	400	8	92	919	34[5]	404	1.408	98[6]	1.591
Professions libérales, charges, offices ou autres occupations lucratives	2.542	50[9]	534	4.527	169[8]	1.846	2.572	180	2.430
Redevables n'ayant pas de revenus professionnels	6.256	125[1]	1.228	6.648	249[3]	2.807	3.090	216[3]	3.370
TOTAUX ...	162.800	3.256	29.274	78.762	2.953[6]	30.268	23.266	1.628[6]	23.398

l'impôt complémentaire personnel (revenu global) pour l'exercice 1936.

REVENUS IMPOSABLES DE 100.000 A 250.000 FR. EXCLUSIVEMENT			REVENUS IMPOSABLES DE 250.000 A 500.000 FR. EXCLUSIVEMENT			REVENUS IMPOSABLES DE 500.000 FR. ET PLUS			TOTAUX		
Nombre de contribuables	Montant des revenus (en millions de francs)	Montant de l'impôt (en milliers de francs)	Nombre de contribuables	Montant des revenus (en millions de francs)	Montant de l'impôt (en milliers de francs)	Nombre de contribuables	Montant des revenus (en millions de francs)	Montant de l'impôt (en milliers de francs)	Nombre de contribuables	Montant des revenus (en millions de francs)	Montant de l'impôt (en milliers de francs)
2.204	352[6]	10.027	358	125[3]	11.168	125	160	22.925	94.760	3.402[7]	73.502
43	6[9]	147	10	3[5]	312	—	—	—	7.954	193	2.003
1.509	241[4]	6.458	131	45[8]	3.661	32	37	5.586	122.374	3.754[6]	50.943
1	0[2]	2	—	—	—	—	—	—	15.791	328[1]	2.476
1.228	196[5]	6.418	389	136[2]	13.234	187	239[3]	41.747	4.531	713[1]	63.486
745	119[2]	3.049	70	24[5]	1.917	13	16[3]	2.353	10.469	560[7]	12.129
1.244	199	6.366	238	83[3]	7.326	84	109[2]	19.363	17.560	982[2]	40.460
6.974	1.115[8]	32.467	1.196	418[6]	37.618	441	561[8]	91.974	273.439	9.934[4]	244.999

demander un autre sacrifice pour suppléer à la carence des redevables en défaut.

» Pour arriver à recouvrer l'impôt que le législateur a établi, il faut non seulement que l'Administration fiscale soit dotée d'un personnel suffisant en nombre et en qualité, mais aussi qu'elle ait la possibilité d'invoquer, pour établir le fait imposable, tous les moyens de preuves compatibles avec l'esprit de la loi fiscale.

» De ce point de vue, notre législation, prise dans son ensemble, présente d'évidentes lacunes. Elles ont été mises en pleine lumière par un arrêt de la cour de cassation du 9 janvier 1936 (1). Cet arrêt a refusé à l'Administration de l'enregistrement le droit d'invoquer un acte constatant une mutation immobilière qui lui avait été cachée, pour le motif que c'est au cours d'investigations faites par un préposé au contrôle de la taxe de transmission (même Administration de l'enregistrement) que l'acte avait été découvert.

» Un régime fiscal qui permet de pareilles conséquences ne peut que décourager la bonne volonté de ceux qui ont le souci d'acquitter correctement l'impôt. Tel fut d'ailleurs le sentiment de l'organe du ministère public lui-même, auteur du réquisitoire qui a précédé l'arrêt du 9 janvier 1936.

» Le Gouvernement a estimé que la protection qu'il doit assurer au contribuable ponctuel lui interdit de laisser subsister une lacune aussi évidente ».

§ 2. — *Suppression des cloisons entre Administrations.*

C'est de cette conception que procède la loi du 28 juillet 1938 tendant à assurer l'exacte perception des impôts, loi dont les dispositions peuvent être résumées comme suit.

L'article 1er met à la disposition des Administrations, pour l'accomplissement de leur mission, tous les renseignements que détiennent les services administratifs de l'Etat, des provinces et des communes, y compris les parquets et greffes des cours et tribunaux. Ces renseignements peuvent être sollicités même préalablement à la cotisation. A signaler cependant que les

(1) *Pasicrisie*, 1936, I, 114.

actes, pièces, registres, documents ou renseignements relatifs à des procédures judiciaires ne peuvent être communiqués sans l'autorisation expresse du procureur général ou de l'auditeur général. D'autre part, l'Office des chèques postaux, l'Office central de statistiques et tous autres organismes ou administrations désignés par des arrêtés royaux contre-signés par le Ministre des finances, sont exclus de l'application de la loi.

L'article 2 vise tout spécialement la matière des taxes assimilées au timbre. Mais la portée de cette disposition a donné lieu à des précisions qui concernent également les agents de l'Administration des contributions directes chargés d'appliquer la législation relative aux impôts sur les revenus.

La Commission des finances de la Chambre des représentants avait notamment posé la question de savoir si cette loi n'aboutit pas à permettre à des fonctionnaires de l'une des administrations fiscales de faire usage des pouvoirs que leur confère la loi dont ils sont chargés de surveiller l'application, à l'effet de prendre des renseignements qu'ils destinent à des fonctionnaires d'une autre administration fiscale, non munie de pouvoirs analogues ; en d'autres termes, si la loi ne va pas permettre à l'Administration de faire, par un moyen détourné, ce qu'elle ne peut faire aujourd'hui par la voie directe.

L'importance de la position restrictive prise dans ce domaine délicat est telle qu'il nous a paru indispensable de reproduire la réponse du Gouvernement à cette question :

« La réponse se trouve dans l'exposé des motifs : « L'article 1er, » y est-il dit, ne vise pas à donner à l'Etat des moyens d'investi- » gation nouveaux chez le contribuable. Il tend simplement à » mettre à la disposition des administrations fiscales, dans » l'accomplissement de leur mission, tous les renseignements » que détiennent les services administratifs de l'Etat, des pro- » vinces et des communes ».

» On ne saurait être plus clair.

» Un contrôleur des contributions directes qui, en vue du contrôle d'une déclaration aux impôts sur les revenus souscrite par un commerçant, serait intéressé à connaître le chiffre d'affaires de celui-ci, pourra-t-il prier son collègue de la taxe de transmission de se rendre chez le contribuable en question en vue d'y relever le chiffre d'affaires recherché et de le lui communiquer ensuite ?

» Evidemment non, pas plus à l'avenir qu'aujourd'hui, car ni la loi projetée, ni la loi actuelle n'autorisent à agir de la sorte.

» Un contrôleur de la taxe de transmission se basant sur l'article 205 du Code des taxes assimilées au timbre ne pourra pas davantage relever chez un agent de change ou dans une banque la liste des opérations de bourse faites pour le compte de tiers en vue de fournir à l'Administration des contributions des éléments destinés à permettre d'établir l'impôt sur les revenus à charge de ces tiers.

» Par contre, si un contrôleur de la taxe de transmission constate chez un commerçant le défaut d'application de la taxe de transmission, de facture, de luxe, etc., sur ses achats et ses ventes, et que, en vue du recouvrement de l'impôt éludé, il est amené soit à provoquer de la part du contrevenant une déclaration contenant la liste des affaires soustraites à la taxe, soit à dresser lui-même un procès-verbal contenant cette liste, cette déclaration ou ce procès-verbal feront, dès ce moment, partie de la documentation de l'Administration elle-même et le fonctionnaire détenteur de cette documentation pourra être requis par un agent d'une autre administration fiscale de la lui communiquer.

» Dans le même ordre d'idées, un fonctionnaire des contributions directes, détenteur d'une déclaration aux impôts sur les revenus, pourra être requis de communiquer cette déclaration au contrôleur de la taxe de transmission ; un receveur de l'enregistrement, détenteur d'une déclaration de succession, pourra être requis de la communiquer au contrôleur des contributions, etc.

» Mais il est entendu qu'il ne pourra jamais être question qu'un fonctionnaire se livre à des investigations pour le compte d'un autre fonctionnaire qui n'aurait pas le pouvoir d'y procéder lui-même » (1).

§ 3. — *Autres dispositions pour éviter les évasions.*

Indépendamment de ces deux dispositions d'ordre général, la loi du 28 juillet 1938 comprend une série de textes dans le but

(1) Rapport de la Commission des finances, *Doc. parlem.*, Chambre des représentants, session 1937-1938, n° 296, p. 3 et 4.

de mieux assurer l'exacte perception notamment dans certains cas particuliers :

a) Un supplément de contribution foncière est dû par le propriétaire lorsque le revenu effectif net des immeubles donnés en location et utilisés en tout ou en partie à des fins professionnelles, dépasse le revenu cadastral d'au moins dix pour cent de celui-ci. Ce supplément d'impôt est à charge du propriétaire, emphytéote ou usufruitier, nonobstant toutes clauses ou conventions contraires ;

b) Sous réserve de restrictions expressément prévues, les charges consistant en commissions, courtages, ristournes commerciales ou autres, vacations, honoraires, occasionnels ou non, gratifications et autres rétributions quelconques, ne sont admises en déduction que s'il en est justifié par l'indication exacte du nom et du domicile des bénéficiaires, ainsi que de la date des payements et des sommes allouées à chacun d'eux ;

c) Sont à considérer comme bénéfices passibles de la taxe professionnelle les avantages et profits qu'une entreprise établie à l'étranger retire directement ou indirectement, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit :

1° D'exploitations établies en Belgique qui sont sous sa dépendance ou sous son contrôle ;

2° D'entreprises ou d'exploitations en Belgique, qui la contrôlent ou sous la dépendance de qui elle se trouve.

§ 4. — *Vérification des déclarations. — Précompte.*

La déclaration du contribuable était réputée sincère et il appartenait à l'Administration de faire la preuve de la dissimulation. Mais l'Administration ne disposait d'aucun moyen d'investigation préalable et elle n'avait d'autre ressource, si un contribuable ne fournissait pas de renseignements, que de recourir à la taxation d'office.

La loi du 28 juillet 1938 modifia radicalement le système en ce sens que dorénavant aux fins de vérification de la déclaration tout contribuable peut être invité par l'Administration à fournir des explications verbales ou écrites et, en outre, s'il a l'obligation de tenir des listes, des carnets à souches ou des

journaux, à communiquer sans déplacement ses écritures et documents comptables aux fins de permettre de vérifier les renseignements demandés ou fournis. Cette mesure élémentaire et essentielle a eu des résultats immédiats et très importants dans le domaine de l'exacte perception des impôts et de la moralité fiscale.

Sauf preuve contraire, l'évaluation de la base imposable peut être faite d'après des signes ou indices d'où résulte une aisance supérieure à celle qu'attestent les revenus déclarés.

Si le contribuable refuse de fournir les renseignements demandés ou de produire les documents comptables requis, sa déclaration est considérée comme non avenue et il est imposé d'office.

Dans plusieurs pays un des moyens efficaces mais indirects, utilisés pour réduire ou pour compenser la dissimulation des revenus de valeurs mobilières, consiste à percevoir l'impôt au maximum à la source sous forme de précompte. La méthode est devenue classique en Angleterre ; le taux de l'*income-tax* y est actuellement de 45 p. c. (en 1947) ; comme elle n'est perçue que sur la partie des revenus qui dépasse le minimum vital et les allocations diverses (enfants, âge, etc.), l'*income-tax* est en réalité *notablement inférieure* à 45 p. c. pour la généralité des contribuables. Ceux-ci, ayant subi la retenue à la source au taux de 45 p. c., peuvent obtenir une ristourne à due concurrence à la condition d'en faire la demande motivée. Cette procédure assure la certitude de la perception de l'*income-tax* dans un domaine où la dissimulation est généralement facile, tout en obligeant les contribuables eux-mêmes, demandeurs en ristourne, à dévoiler leur avoir en valeurs mobilières.

Un essai timide de ce genre, mais motivé par un désir de simplification, a été tenté en Belgique par les articles 10 et 11 de la loi du 31 décembre 1925. A cette époque la supertaxe était due par tout le monde et elle avait été fixée forfaitairement à 5 ou à 10 francs pour les contribuables dont le revenu imposable était inférieur au minimum exonéré (1). La loi précitée du 31 décembre 1925 décida de percevoir des additionnels extraordinaires (10 à 25 selon l'impôt) qui avaient en fait le caractère d'un précompte pour les redevables de la supertaxe. Ces addi-

(1) Loi du 28 février 1924.

tionnels étaient très modérés parce que le but était de pouvoir supprimer la distribution annuelle de déclarations à plus d'un million de contribuables qui, bien qu'ayant un revenu inférieur à 10.000 francs étaient néanmoins redevables d'une supertaxe forfaitaire de 5 ou de 10 francs. La simplification, qui était appréciable, aurait été sans effet si, les additionnels étant plus élevés, l'Administration avait dû entrer dans la voie du remboursement des trop-perçus. Quant aux contribuables plus aisés, ces additionnels constituaient un véritable quoique bien modeste précompte à valoir sur la supertaxe, dont ils pouvaient d'ailleurs être déduits forfaitairement.

Les additionnels extraordinaires furent supprimés par la loi du 13 juillet 1930 à l'occasion de la substitution de l'impôt complémentaire indiciaire à la supertaxe perçue sur le revenu global réel.

§ 5. — *Considérations spéciales.*

Vouloir percevoir des impôts lourds sans disposer de moyens de vérification et d'investigation appropriés, c'est courir à un échec certain et promouvoir l'injustice fiscale. Mais le choix et l'étendue des moyens de contrôle constituent les points essentiellement délicats dans tout système sérieux d'impôts sur les revenus. Le problème est d'ordre psychologique d'abord, car des mesures de contrôle normalement admises dans certains pays seront combattues à outrance ailleurs. Il importe d'autre part que les mesures adoptées ne provoquent ni troubles économiques, ni désordres financiers. Enfin il faut se limiter aux mesures de contrôle réellement indispensables et pratiquement efficaces et recourir dans toute la mesure du possible au contrôle indirect plutôt qu'à l'investigation directe chez le contribuable lui-même.

En Belgique, les revenus des biens immobiliers sont contrôlables dans le détail, puisque le cadastre constitue l'état civil complet de ces biens.

En ce qui concerne les revenus professionnels, le législateur a décidé dès l'origine que pour les salariés, les appointés et les pensionnés le chef d'entreprise doit communiquer à l'Administration des contributions la liste nominative des bénéficiaires de

rémunérations avec le montant exact de celles-ci : c'est une méthode de contrôle intégral qui a été acceptée sans protestation en Belgique depuis 1920.

Par contre, pour les entreprises commerciales, industrielles et agricoles, pour les titulaires de professions libérales, charges, offices et autres occupations lucratives, la déclaration de ces contribuables bénéficiait du préjugé de la sincérité ; l'Administration devait prouver l'inexactitude de la déclaration, mais elle ne disposait pas à cette fin de possibilités d'investigation ou de recherches. C'est là une situation anormale et inacceptable ; des tentatives fragmentaires aboutirent à certains redressements plus ou moins efficaces, mais il a fallu attendre la loi du 28 juillet 1938 relative à l'exacte perception des impôts, pour voir améliorer sérieusement les modalités de contrôle dans le domaine des revenus professionnels des non-salariés.

Est-ce à dire que le système de la loi de 1938 est parfait et pose le point final ?

Certes, les mesures nouvelles sont efficaces et l'Administration peut en tirer grand profit. Mais les cloisonnements entre administrations fiscales devraient disparaître plus complètement ; le Ministre des finances, tout en laissant en ordre principal à leur spécialité les agents de chaque administration fiscale, devrait pouvoir les utiliser tous pour des recherches accessoires et de fait en vue de la perception des *différents* impôts ; en réalité, tout le personnel de l'ensemble du Ministère des finances, et même des autres administrations de l'Etat, devrait pouvoir concourir rationnellement, et là où il y a action ou intérêt connexe, à la recherche directe ou indirecte de la dissimulation fiscale. Sous ce rapport, la loi du 28 juillet 1938 mérite un élargissement.

D'autre part, on aura remarqué qu'aucune mesure n'a été prise en vue du contrôle individuel des revenus de valeurs mobilières. Certes, la fraude est réduite à un minimum en ce qui concerne la taxe mobilière elle-même qui est retenue à la source. Mais la dissimulation est incontestablement importante en ce qui concerne la déclaration à l'impôt complémentaire personnel des revenus des valeurs mobilières. Si les résultats de l'amnistie fiscale accordée par la loi du 18 octobre 1945 ont révélé que pour les années 1939 à 1943 les revenus professionnels dissimulés

ont été rectifiés spontanément à concurrence de 15 milliards, soit 3 milliards de revenus omis par année, les contribuables ont avoué eux-mêmes une dissimulation de plus de 3 milliards de revenus de valeurs mobilières pendant la même période de cinq ans (1939-1943).

L'importance de la dissimulation, que les plus pessimistes ne croyaient pas aussi importante, a fortement ému l'opinion publique et au Parlement des mesures de contrôle en matière de valeurs mobilières ont été annoncées, mais sans précision.

Or la question a déjà été posée en Belgique.

Lors de la discussion de la loi organique de 1919, le Parlement belge adopta un amendement tendant à subordonner le payement de coupons à la production d'un bordereau qui serait communiqué à l'Administration des contributions. Le texte fut repoussé en seconde lecture : paperasserie trop importante, caractère vexatoire et inquisitorial de la mesure (1).

Une proposition de loi Hallet (2), tendant à instaurer le bordereau de coupons, fut écartée.

En 1923, le bordereau de coupons fut de nouveau prôné, mais la Chambre rejeta l'amendement après que le Ministre des finances, M. Theunis, eut développé les objections suivantes :

« Le contrôle dont parle M. Hallet est inutile au moins pour deux raisons : d'abord parce qu'inapplicable. Ensuite, parce que, séduisant en théorie, il n'empêcherait nullement la fraude.

» Il y a deux systèmes pour empêcher la fraude :

1° Valeurs mobilières nominatives comme en Angleterre. Ce serait la ruine de notre marché ;

2° Entente internationale. Tant que cette entente n'existe pas, il est impossible d'éviter les évasions que provoquera l'institution du bordereau. Il se créerait dès l'adoption une profession nouvelle : la profession de porteur étranger de valeurs belges.

(1) Chambre, *Annales*, 23 octobre 1919, p. 2118. — Sénat, 21 octobre 1919, p. 937 et 941.

(2) Chambre, 1921, *Doc.* n° 126.

» Le système nécessiterait une paperasserie inextricable et donnant lieu à de multiples contestations. Il provoquerait des spéculations et des bouleversements (ventes de titres à la veille de l'échéance des coupons) » (1).

Plus récemment (2) une proposition de loi instituant la carte d'identité fiscale fut déposée et est restée sans suite. Cette proposition prétendait s'inspirer de mesures expérimentées en France. Or ce pays avait renoncé à la carte d'identité fiscale et avait introduit le bordereau de coupons par décret du 8 juillet 1937.

TITRE III

ÉVOLUTION DES PRINCIPES ESSENTIELS ET DES MODALITÉS IMPORTANTES

CHAPITRE PREMIER.

Principes et modalités de caractère général. Modifications particulières à chaque impôt.

Section Ire. — Généralités. Recherche de la simplification.

Nous avons déjà eu l'occasion de faire ressortir que le rendement des impôts sur les revenus, sans le produit des additionnels provinciaux et communaux, a passé

de 324,5 millions en 1920, à 2.286,7 millions en 1927, à 3.000 millions en 1930, à 3.572,5 millions en 1940, à 8.209,5 millions en 1945 pour atteindre en prévision 16.815,4 millions pour 1947.

Cette progression rapide et considérable du rendement des quatre impôts sur les revenus et de la contribution nationale de crise, a certes été alimentée en partie par l'accroissement chiffré continu du revenu national résultant à la fois de l'activité économique et de la diminution du pouvoir d'achat de la mon-

(1) Chambre, 25 juillet 1923, p. 2354.

(2) Chambre, 1937-1938, *Doc.* nº 223.

naie ; mais cette progression dans le rendement des impôts trouve également sa cause surtout dans le renforcement constant de la fiscalité, dans la définition toujours plus minutieuse de la matière imposable, dans le perfectionnement des méthodes de contrôle. La technique fiscale toujours plus serrée a eu pour corollaire d'accentuer la complication dans les modalités de taxation, dans l'interprétation des textes, dans la jurisprudence. L'opinion publique a réagi, souvent violemment. Le Gouvernement constitua par arrêté royal du 21 novembre 1933 une commission chargée de coordonner les lois d'impôts et de rechercher les simplifications et améliorations susceptibles d'être apportées dans leur application et leur mode de perception ; les résultats atteints par cette commission furent pratiquement de peu d'importance. Un arrêté royal du 10 octobre 1936 nomma un commissaire royal à la simplification fiscale : M. le professeur Coart-Frésart. Dans un rapport bien charpenté, du 30 avril 1937, le commissaire royal s'exprima comme suit :

« S'il existe en ce qui concerne notre système d'impôts sur la circulation des biens (taxe de transmission) un important mouvement d'opinion tendant à une réforme fondamentale de notre régime, il n'en est pas de même de nos impôts sur les revenus. Exception faite de quelques dissidents, une modification fondamentale de leur organisation n'est pas demandée ».

Le commissaire royal a cependant appelé l'attention sur une série d'améliorations dans la technique de notre législation.

En attendant, les impôts sur les revenus continuèrent leur évolution ascensionnelle en dépit des récriminations toujours plus violentes de l'opinion publique et des parlementaires ; à partir de 1933 d'ailleurs, la plupart des modifications apportées au régime fiscal le furent à la suite de lois de cadre ou de pouvoirs spéciaux strictement limités.

Avant de passer à l'analyse des aspects intéressants de l'évolution des principes essentiels de notre fiscalité et des modalités principales du régime, il est intéressant d'appeler l'attention sur le tableau ci-après qui permettra de mieux apprécier, en chiffres, les conséquences qu'ont pu avoir, sur le rendement de chacun des impôts examinés, les modifications apportées au régime des impôts sur les revenus.

Rendement des impôts directs.

(En millions de francs, et sans les additionnels provinciaux et communaux.)

	1914	1920	1925	1927	1930	1935	1940	1945	1947
Contribution foncière	30,4	60	200	297	405	425	385	325	355
Taxe mobilière ..	—	75	350	575	900	483,5	737,5	500	850
Taxe sur les revenus et profits réels	11	—	—	—	—	—	—	—	—
Taxe professionnelle	—	100	290	475	855	520	682,5	1.475	3.800
Droit de patente	8,5	—	—	—	—	—	—	—	—
Impôt complémentaire personnel	—	80	230	500	300	192,5	387,5	725	1.475
Contribution personnelle	27	—	—	—	—	—	—	—	—
Contribution nationale de crise	—	—	—	—	—	593	630	2.900	6.550

Section II. — Revenus de source étrangère ou belge. Étrangers et résidents.

§ 1er. — *Principes.*

Certains pays s'en tiennent strictement au principe de la territorialité et n'imposent pas les revenus qui trouvent leur source en dehors du territoire national. D'autres pays, au contraire, réclament de leurs nationaux ou de leurs résidents l'impôt sur l'universalité de leurs revenus.

La législation belge assujettit à l'impôt les revenus produits ou recueillis en Belgique même lorsque le bénéficiaire n'a pas son domicile ou sa résidence dans le pays ; sont de même atteints par l'impôt les revenus que retirent de l'étranger les personnes domiciliées ou résidant en Belgique.

Le contribuable de nationalité étrangère qui réside en Belgique est traité comme un Belge résidant.

Le Belge qui réside en pays étranger n'est imposé en Belgique que sur les revenus qu'il retire de sources belges.

§ 2. — *Etrangers. — Conventions.*

L'étranger qui retire des revenus de sources belges, encaisse ou recueille des revenus en Belgique, subit les mêmes impôts que les nationaux et profite de toutes les déductions et réductions allouées à ceux-ci. La taxe mobilière est due sur les coupons de valeurs étrangères encaissés en Belgique même par des étrangers, y fussent-ils simplement de passage ; elle est également exigible sur les coupons envoyés de l'étranger à une banque belge pour être encaissés en Belgique : ces mesures tendent à combattre la fraude qui consisterait à faire encaisser en Belgique par un étranger des coupons appartenant à des Belges (1).

Par contre, la taxe mobilière a été déclarée non exigible, pour des motifs d'ordre économique, sur les revenus des valeurs étrangères déposées en Belgique par des personnes physiques ou morales n'ayant dans le pays ni résidence, ni domicile, ni établissement.

Lorsqu'un contribuable étranger, c'est-à-dire qui continue à résider à l'étranger, exerce en Belgique une activité professionnelle, la législation prévoit les particularités suivantes :

Les sociétés étrangères ou de la Colonie de même que tous autres redevables étrangers ayant en Belgique un ou plusieurs établissements quelconques tels que sièges d'opérations, succursales ou agences, sont tenus de faire agréer, par l'Administration des contributions, au moins un représentant responsable établi dans le pays et offrant les garanties nécessaires de solvabilité (2). Cette mesure a été prise dès la loi organique, afin de permettre à l'Administration, d'une part de connaître exactement la personne établie en Belgique avec qui elle peut valablement traiter, d'autre part de disposer de possibilités de recouvrement. La loi du 28 février 1924, article 21, décide qu'en ce qui concerne les redevables étrangers (sociétés ou autres) qui négligent de faire agréer un représentant responsable, le Ministère des finances peut prononcer la fermeture des établissements exploités en Belgique et interdire aux intéressés l'exercice de toute profession dans le pays jusqu'au moment où ils se seront mis en règle.

(1) Exposé des motifs, loi du 13 juillet 1930.
(2) Lois coordonnées, art. 70.

Un arrêté royal peut déterminer, eu égard aux bénéfices normaux de redevables similaires, un *minimum* de bénéfices imposables dans le chef des firmes étrangères opérant en Belgique. La taxe professionnelle est applicable au taux le plus élevé, mais l'entreprise peut obtenir, sur demande, sa taxation d'après les taux progressifs normaux.

Les entreprises étrangères opérant en Belgique ne peuvent déduire, à titre de frais généraux ou de frais d'administration, que les dépenses de l'espèce faites dans leurs établissements belges.

La loi du 28 février 1924, article 3, décide que sauf dérogation pouvant résulter de conventions internationales, la taxe professionnelle est fixée au minimum à 60 francs sans additionnels (portée à 200 francs par l'article 23 de la loi du 13 juillet 1930 et à 300 francs par l'article 2 de l'arrêté-loi du 22 août 1934), en ce qui concerne les représentants de firmes étrangères, les bateliers, les marchands ambulants, les forains et tous autres qui exercent leur profession en Belgique mais ne possèdent ni domicile, ni résidence, ni établissement fixe dans le pays. Cette mesure a été dictée par le double souci de réduire la fraude et de faciliter la surveillance.

La loi du 14 juillet 1930 a ratifié une série de conventions conclues entre la Belgique et la Norvège, le Danemark et l'Islande, la Finlande, l'Equateur, la Suède et la France, conventions aux termes desquelles les entreprises de navigation maritime domiciliées dans un Etat et dont les navires visitent les ports de l'autre Etat pour y charger ou y décharger des marchandises ou des voyageurs, seront exemptées dans ce dernier Etat du payement de l'impôt sur les revenus ou bénéfices résultant de l'exploitation de ces services. La dite loi a expressément autorisé le Gouvernement (belge) à conclure des conventions de même portée avec d'autres pays étrangers.

Un arrêté-loi du 27 septembre 1935, n° 203, dispose que les assureurs étrangers qui font profession de rechercher des contrats en Belgique sont tenus de faire agréer un représentant responsable établi dans le pays et décide que ces assureurs y sont imposables à raison des bénéfices résultant de l'ensemble des opérations traitées en Belgique. Ce texte a mis fin aux contestations nées du fait que les polices couvrant des risques situés

en Belgique, sont le plus souvent soumises à la ratification du siège situé en pays étranger. La taxe professionnelle sera appliquée, dit le rapport au Roi, sur l'ensemble des opérations traitées en Belgique, sans distinguer si les contrats sont recueillis ou non à l'intervention de l'établissement belge ou du représentant responsable agréé en Belgique.

Les bénéfices imposables à envisager étant généralement ceux réalisés dans les établissements que les entreprises étrangères possèdent en Belgique, la loi du 28 juillet 1938, article 5, § 2, a précisé dans ce sens le terme « établissements belges » : sont à considérer comme tels, « même en l'absence de toute représentation capable d'engager l'entreprise étrangère, les sièges de direction effective, succursales, fabriques, usines, ateliers, agences, magasins, bureaux, laboratoires, comptoirs d'achat ou de vente, dépôts, ainsi que toutes installations fixes de caractère productif. Sont toutefois exonérés, sous réserve de réciprocité, les bénéfices qu'une entreprise établie dans un pays étranger retire par l'intermédiaire d'un représentant en Belgique, pourvu que ce représentant se borne à recueillir les ordres de la clientèle et à les transmettre à l'entreprise sans engager celle-ci ».

Pour éviter les fraudes faciles qui se pratiquent dans le domaine des entreprises dont l'activité s'exerce dans différents pays, le même article 5 de la loi précitée de 1938 relative à l'exacte perception des impôts considère comme profits et avantages à ajouter aux bénéfices des exploitations ou entreprises établies en Belgique :

1° Les avantages et profits qu'une entreprise établie à l'étranger retire, directement ou indirectement, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit :

a) D'exploitations établies en Belgique qui sont sous sa dépendance ou sous son contrôle ;

b) D'entreprises ou d'exploitations en Belgique, qui la contrôlent ou sous la dépendance de qui elle se trouve.

D'autres dérogations ont été consenties à des étrangers opérant en Belgique, par les conventions citées *in fine* du § 3 ci-après et conclues par la Belgique avec d'autres pays en vue, notamment, d'éviter les doubles impositions.

§ 3. — *Résidents.*

a) Justification.

S'il est d'évidence qu'un résident doit être imposé sur l'intégralité des revenus recueillis en Belgique, le principe de la taxation a fait l'objet de contestations en ce qui concerne les bénéfices ou profits qu'un résident belge retire d'une activité exercée à l'étranger.

Cette question a été âprement débattue vers 1900-1906, et la loi du 29 mars 1906 y apporta une solution consistant à ne réclamer que le droit de patente, réduit à la moitié, sur les bénéfices réalisés à l'étranger dans des établissements distincts.

Les trois cours d'appel et la cour de cassation avaient unanimement décidé que « du moment qu'une société est belge, c'est-à-dire qu'elle a en Belgique son principal établissement, elle est patentable sur tous ses bénéfices, ceux-ci fussent-ils le résultat d'exploitations à l'étranger ».

Aussitôt des parlementaires prirent l'initiative d'une proposition de loi tendant à exempter complètement de l'impôt les bénéfices réalisés à l'étranger par des sociétés belges. Le Gouvernement réagit par le dépôt d'un projet de loi et le Ministre des finances précisa ainsi sa conception au Sénat, en séance du 14 mars 1906 :

« Entre la théorie pure, qui est la perception *intégrale* du droit sur les bénéfices réalisés à l'étranger, et la thèse d'après laquelle les bénéfices ne sont pas imposables en Belgique, le Gouvernement a pris un moyen terme. Il a considéré que les sociétés belges ayant des sièges d'opérations à l'étranger y sont déjà frappées d'impôts sous diverses formes et que, si cette double taxation devenait trop forte, elles pourraient se dénationaliser. Telle est la raison d'équité et d'opportunité qui a déterminé le Gouvernement à réduire à la moitié le taux du droit de patente sur les bénéfices réalisés à l'étranger dans des établissements distincts.

» Si j'avais à choisir entre le maintien pur et simple du régime actuel (imposition intégrale) et la suppression complète de l'impôt, je serais nettement partisan de la première solution. Je pense, en effet, que soustraire à tout impôt un être juridique qui vit sous la protection des lois belges serait aller à l'encontre d'un principe essentiel : la participation de chacun aux charges publiques en proportion de ses moyens et facultés ».

b) Particularités.

Les sociétés belges par actions et autres redevables ayant des sièges d'opérations ou des établissements quelconques à l'étranger ou dans la Colonie, sont tenus, pour l'exécution des obligations qui leur incombent, de faire agréer par l'Administration des contributions une garantie réelle ou une caution personnelle.

En ce qui concerne les revenus que retirent de l'étranger des personnes domiciliées ou résidant en Belgique, la taxe mobilière et la taxe professionnelle furent fixées au début à 2 p. c.

La taxe mobilière fut portée successivement à 5 p. c. (1), à 6 p. c. (2), taux augmenté actuellement de deux décimes additionnels extraordinaires au profit de l'Etat (3).

Quant à la taxe professionnelle, fixée d'abord au taux de 2 p. c., elle fut ensuite réduite au quart de son taux normal (4) avec exemption des additionnels provinciaux et communaux, en ce qui concerne les revenus réalisés et imposés à l'étranger.

Il a été renoncé en tout ou en partie à la perception des impôts *belges* sur les revenus obtenus dans certains pays étrangers et vice versa, par une personne domiciliée ou résidant en Belgique et ce par application de conventions conclues en vue d'éviter les doubles impositions. Semblables conventions, souvent notablement différentes les unes des autres, ont été conclues entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg (9 mars 1931), entre la Belgique et la France (16 mai 1931), entre la Belgique et l'Italie (11 juillet 1931), entre la Belgique et la Hollande (20 février 1933).

Section III. — Contribuables exemptés. Minimum d'impôt ; symbole ; revenus exonérés.

La plupart des nombreuses exemptions accordées avant 1914, en matière de droit de patente et de taxe sur les revenus et profits réels, ont été supprimées.

(1) Loi du 31 décembre 1925, art. 5.
(2) Loi du 13 juillet 1930, art. 17.
(3) Lois du 23 mars 1932 et du 31 décembre 1939.
(4) Loi du 28 février 1924, art. 8.

Sous le régime de la législation en matière d'impôts sur les revenus, les exemptions, qui furent très réduites dès l'instauration du régime nouveau, n'ont guère été étendues.

Il convient à ce propos de signaler que le Parlement belge, où avaient été rappelées les paroles de Robespierre demandant que « les pauvres ne fussent pas affranchis de la charge honorable de l'impôt », décida que, même pour ceux dont les ressources étaient au-dessous du minimum exonéré, la taxe professionnelle ne pouvait être inférieure à 12 francs par an, ni la supertaxe inférieure à 5 ou à 10 francs par an. Ces minima, qui constituaient en fait des symboles, furent supprimés par la loi du 31 décembre 1925 (1).

§ 1er. — *Contribution foncière.*

En ce qui concerne la contribution foncière, l'exonération accordée pour les propriétés domaniales improductives et affectées à un service public ou d'utilité générale a été étendue par la loi du 13 juillet 1930 (art. 2 et 6) :

a) Aux immeubles ou parties d'immeubles qu'un propriétaire, ne poursuivant aucun but de lucre, aura affectés soit à l'exercice d'un culte public, soit à l'enseignement, soit à l'installation d'hôpitaux, d'hospices, de cliniques, de dispensaires ou d'autres œuvres analogues de bienfaisance ;

b) Aux terres vaines et vagues mises en culture, jusqu'au 1er janvier de la dixième année après leur défrichement ;

c) Aux terrains nouvellement boisés, jusqu'au 1er janvier de la vingtième année à compter de ce boisement.

§ 2. — *Taxe mobilière.*

La taxe mobilière ne comportait d'autre exonération au début que les exemptions concernant les coupons prévues par les dispositions particulières relatives à chaque émission de titres par l'Etat. L'exemption a été étendue avant 1940, soit en vue de favoriser, pour des raisons économiques, le dépôt en Belgique de valeurs étrangères, soit pour encourager l'épargne et faciliter ainsi le crédit :

a) Aux revenus de valeurs étrangères déposées en Belgique

(1) Taxe professionnelle, p. 517 et supertaxe, p. 416.

par des personnes physiques ou morales n'ayant dans le pays ni résidence, ni domicile, ni établissement (1) ;

b) Aux revenus des dépôts à la Caisse générale d'épargne et de retraite et aux autres Caisses d'épargne, lorsque les revenus n'atteignent pas 25, 50 ou 100 francs respectivement pour un trimestre, un semestre ou un an (2) ;

c) Aux intérêts produits par les sommes confiées à la Caisse des dépôts et consignations (3).

§ 3. — *Taxe professionnelle.*

En matière de taxe professionnelle, la loi organique ne connaissait que l'exemption des personnes dont le revenu imposable est inférieur au minimum exonéré, augmenté des accroissements pour charges de famille. Des lois ultérieures ont cependant exempté de la taxe professionnelle pour des raisons de caractère social ou dans le but d'encourager les sciences et les arts :

1° La moitié des bénéfices qui sont effectivement employés dans le pays et dans les douze mois de la clôture de l'exercice social, à la construction d'habitations ouvrières ou à d'autres installations en faveur du personnel de l'entreprise (4) ;

2° Les indemnités ou allocations familiales (5) (exonération qui, pour mettre fin aux abus pratiqués, a été limitée en 1930 à concurrence d'une somme égale aux allocations analogues que l'Etat accorde à son personnel) ; les pensions, rentes et indemnités accordées en vertu des lois qui régissent les pensions de vieillesse, l'octroi de secours en cas d'invalidité prématurée ou de décès, les pensions aux invalides, veuves, orphelins et ascendants de combattants, aux accidentés du travail et aux estropiés congénitaux ; les prix, subsides, rentes ou pensions attribués à des savants ou à des artistes par les pouvoirs publics ou par des organismes officiels, à l'exclusion des sommes versées à titre de rémunération de services rendus (6).

(1) Loi du 13 juillet 1930, art. 13, § 2.
(2) Loi du 13 juillet 1930, art. 17.
(3) Arrêté-loi n° 150 du 18 mars 1935, art. 39.
(4) Loi du 13 juillet 1930, art. 21.
(5) Loi du 28 février 1924.
(6) Loi du 13 juillet 1930, art. 26, II.

§ 4. — *Impôt complémentaire personnel.*

La législation relative à l'impôt complémentaire personnel exempte de l'impôt les contribuables dont le revenu imposable (y compris l'intégralité du revenu professionnel) ne dépasse pas 12.500 — 15.000 — 20.000 francs selon la population des communes, le minimum augmenté des accroissements pour personnes à charge. Les revenus exemptés de la taxe mobilière et ceux exemptés de la taxe professionnelle, y compris les revenus déjà taxés (1), sont à déclarer à l'impôt complémentaire personnel, sauf les revenus des actions privilégiées de la Société nationale des chemins de fer belges, les revenus des rentes nominatives de la Dette unifiée 4 ans (pendant dix ans au moins), les primes ou lots des fonds publics sur lesquels la taxe mobilière forfaitaire a été retenue ainsi que les pensions, rentes et indemnités, etc., accordées en vertu des lois sociales ou aux victimes de la guerre.

Ce système est celui introduit par l'arrêté-loi organique du 22 février 1935.

§ 5. — *Contribution nationale de crise.*

La contribution nationale de crise sur les revenus de biens immeubles et sur les revenus professionnels est établie soit en même temps et suivant les mêmes modalités que la contribution foncière, soit sur la même base que la taxe professionnelle et suivant les mêmes modalités. Il s'ensuit que les exemptions énumérées sous les §§ 1er et 3 sont d'application en matière de contribution nationale de crise.

Section IV. — Notion du revenu imposable : réel, présumé, forfaitaire.

Les lois organiques relatives aux impôts sur les revenus basaient chacun des différents impôts sur le revenu *réel* annuel déclaré et contrôlé.

(1) Arrêté-loi nº 14 du 3 juillet 1939, art. 13.

§ 1er. — *Contribution foncière. — Revenu cadastral.*

La loi du 13 juillet 1930 (1) a substitué un revenu fixe, soumis à revision périodique, au revenu réel annuel pour la perception de la contribution foncière sur les biens immobiliers. Ce système est encore actuellement en vigueur. Cependant le législateur lui-même a dérogé au principe du revenu cadastral fixe, dans les cas suivants :

a) En permettant au propriétaire d'obtenir un dégrèvement d'impôt foncier lorsque la différence entre le revenu cadastral imposé des immeubles et le revenu effectif net réalisé pendant l'année de l'imposition, atteint au moins 15 p. c. du revenu cadastral (contre 10 p. c. précédemment) (2) ;

b) En autorisant la perception d'un supplément d'impôt foncier lorsque le revenu effectif net des immeubles donnés en location et utilisés en tout ou en partie à des fins professionnelles, dépasse le revenu cadastral d'au moins 10 p. c. de celui-ci (3), quotité portée à 15 p. c. par l'article 4 de l'arrêté-loi du 3 juillet 1939 (4). Il ne paraissait pas possible de continuer à ne percevoir la contribution foncière que sur un revenu cadastral fixe, alors que le locataire diminuait ses revenus professionnels d'une somme notablement supérieure payée au propriétaire au titre de loyer des locaux professionnels pris en location.

§ 2. — *Taxe mobilière. — Revenus de biens mobiliers.*

Le revenu qui sert de base à la perception de la taxe mobilière est le revenu payé aux détenteurs d'actions ou parts, aux créanciers, prêteurs, obligataires, dépositaires, etc., sans déduction préalable de l'impôt.

Il arrive que le débiteur paye le revenu *net* d'impôt ; dans ce cas, l'impôt qui est supporté par le débiteur à la décharge

(1) Voir p. 394 et suivantes.

(2) Arrêté-loi du 3 juillet 1939, art. 4.

(3) Loi du 28 juillet 1938, relative à l'exacte perception des impôts, art. 3.

(4) L'arrêté du 2 mars 1942 (occupation) a décidé une troisième dérogation en obligeant le propriétaire de biens immobiliers donnés en location, de déclarer à l'impôt complémentaire personnel non pas le revenu cadastral, mais le loyer et les autres avantages retirés de ces immeubles.

du bénéficiaire des revenus est ajouté au montant de ceux-ci pour le calcul de la taxe mobilière (1).

Lorsqu'il s'agit de revenus libellés en devises étrangères, les contestations qui peuvent naître des fluctuations du change sont évitées grâce à l'article 19 des lois coordonnées qui, dès l'origine, a disposé que « le montant des revenus fixés en monnaie étrangère ou payables sur une place étrangère est converti en francs au cours du change au moment de leur payement ». La taxe mobilière n'est perçue que sur le montant du revenu après déduction de l'impôt effectivement payé à l'étranger.

Le montant du revenu n'est pas toujours exactement stipulé ; il arrive en effet que des entreprises font remise à leurs actionnaires, en représentation de revenus, de titres susceptibles de produire un revenu ; dans ce cas c'est la valeur du titre qui constitue le revenu taxable. A cet égard, l'arrêté-loi n° 14 du 3 juillet 1939, article 7, dispose que « cette valeur ne peut être inférieure à celle qui serait fixée par le dernier prix-courant publié par le Gouvernement belge avant la date de l'attribution ou de la mise en payement ; si les titres ne sont pas cotés au prix-courant, la taxe est calculée sur leur valeur vénale à déclarer par le redevable sous le contrôle de l'Administration ».

§ 3. — *Taxe professionnelle. — Revenu professionnel.*

En matière de taxe professionnelle la base de l'impôt est le revenu réel. Certes, dans bien des cas le revenu réel est matériellement impossible à déterminer d'une manière exacte ; souvent il faut recourir à des procédés forfaitaires ; il n'en reste pas moins que le principe est toujours maintenu. D'autre part les avantages en nature sont ajoutés aux rémunérations et salaires ; ils sont comptés pour leur valeur réelle ou évalués à une moyenne forfaitaire, selon le cas. Lorsque le revenu réel ne résulte pas de documents probants, il est évalué par comparaison avec les bénéfices normaux de redevables similaires et en tenant compte, suivant le cas, du capital investi, du chiffre d'affaires, du nombre d'ouvriers, de la force motrice utilisée, de la valeur locative des terres exploitées, ainsi que de tous autres renseignements utiles.

(1) Loi du 13 juillet 1930, art. 13, § 2.

Si la loi du 29 octobre 1919 prévoit que, pour l'assiette de la taxe professionnelle, le revenu de l'exploitation agricole est égal au double du revenu cadastral des biens exploités ; le contribuable et l'Administration peuvent, par toutes voies de droit, établir *le revenu réel*. Cette disposition est d'ailleurs abandonnée, comme inutile, par la loi du 13 juillet 1930, article 22, mais à cette occasion le législateur confirme la pratique administrative consistant à déterminer, dans un but de simplification, un revenu forfaitaire pour les contribuables au sujet desquels les éléments probants font défaut pour fixer le revenu réel ; c'est ainsi que l'Administration *peut* arrêter, d'accord avec les groupements professionnels intéressés, des bases forfaitaires de taxation. Le principe du revenu *réel* reste maintenu et l'Administration use de la faculté inscrite dans la loi de 1930 pour continuer à déterminer contradictoirement avec les groupements professionnels, et ce par comparaison et d'après des éléments divers de productivité, un revenu forfaitaire pour une multitude d'agriculteurs, petits commerçants et artisans.

La loi du 28 février 1924 et l'arrêté-loi du 22 août 1934 ont d'autre part fixé à des montants forfaitaires la taxe professionnelle à payer d'avance :

1° Par les représentants de firmes étrangères, les bateliers, les marchands ambulants, les forains et tous autres, qui exercent leur profession en Belgique mais ne possèdent dans le pays ni domicile, ni résidence, ni établissement fixe (1) ;

2° Par toutes personnes qui exercent leur activité professionnelle en ambulance ou sur les foires et marchés ainsi que par les bateliers et forains qui ont dans le pays leur domicile, une résidence ou un établissement fixe.

Ces impositions forfaitaires n'avaient d'autre but que de faciliter le contrôle et d'assurer la perception d'un minimum d'impôt à charge de contribuables qui ne sont pas établis à demeure, mais la loi prévoit expressément l'établissement d'un supplément d'impôt eu égard aux bénéfices effectivement réalisés.

Enfin, la loi du 28 juillet 1938 tendant à assurer l'exacte perception des impôts décide que, sauf preuve contraire, l'évalua-

(1) Pages 423 et 424.

tion de la base imposable peut, d'une façon générale, être faite pour les personnes juridiques comme pour les personnes physiques, d'après des signes ou indices d'où résulte une aisance supérieure à celle attestée par les revenus déclarés.

§ 4. — *Impôt complémentaire personnel.*

La base de l'impôt est le revenu global réel, avec cette seule restriction que pour les personnes qui, n'étant pas habitants du royaume, y disposent d'une habitation ou y exploitent un établissement quelconque, les revenus imposables à l'impôt complémentaire personnel sont ceux que le redevable tire d'immeubles situés en Belgique ou d'activités exercées dans le pays, sans que ces revenus puissent être inférieurs à cinq fois la valeur locative des propriétés dont le redevable dispose (1).

§ 5. — *Contribution nationale de crise.*

La base de l'impôt est, selon le cas, soit le revenu cadastral, soit le revenu réel produit par les capitaux investis, soit le revenu professionnel réel.

Section V. — Minimum vital exonéré. — Déductions et réductions accordées pour charges de famille.

§ 1er. — *Principes.*

« Le nécessaire ne doit pas être taxé, l'utile doit l'être, et le superflu beaucoup plus que l'utile. » C'est en s'inspirant de ces préceptes de l'*Esprit des lois*, que le législateur belge a décidé, d'une part, que le contribuable ne serait taxé que si son revenu dépasse un chiffre considéré comme minimum vital ; d'autre part, qu'il serait fait application du principe de la progressivité dans la fixation des taux de taxation ; enfin, qu'il serait accordé des réductions d'impôt eu égard au nombre de personnes à la charge du contribuable, ces réductions devant compenser plus ou moins les impôts indirects (droits de douanes,

(1) Lois coordonnées, art. 38.

d'accises, de timbre) qui atteignent les familles en fonction directe du nombre de personnes qui les composent.

La mise en pratique de ces principes a été marquée par une évolution constante et souvent intéressante.

Les législations en matière d'impôts sur les revenus ont réalisé de façons diverses le problème du minimum vital exonéré :

1° Déduction de l'impôt afférent au minimum exonéré : chacun bénéficie ainsi, lorsque l'impôt est progressif, de la même réduction de taxe afférente aux tranches exonérées, quelle que soit l'élévation du revenu imposable (système belge de 1920 à 1930) ;

2° Taxation du revenu après déduction du minimum exonéré : le contribuable obtient ainsi, lorsque l'impôt est progressif, une réduction d'impôt d'autant plus élevée progressivement que son revenu est plus important (ce système n'a pas été appliqué en Belgique, nonobstant les demandes fréquemment formulées dans ce sens) ;

3° Taxation de l'*intégralité* du revenu dès que celui-ci excède le minimum exonéré, mais octroi d'un pourcentage de réduction de l'impôt à raison des personnes à charge : le contribuable dont le revenu est supérieur au minimum exonéré se voit attribuer ainsi, comme au 2° mais dans une mesure cependant différente, une réduction d'impôt qui correspond progressivement à son revenu (système adopté en Belgique depuis 1930).

§ 2. — *Minimum vital exonéré.*

A l'origine la législation belge relative aux impôts sur les revenus ne prévoit de minimum exonéré que pour la taxe professionnelle et pour l'impôt complémentaire sur le revenu global ou supertaxe. La contribution foncière et la taxe mobilière, étant basées sur des revenus de capitaux acquis, ne bénéficient pas de cette conception.

En ce qui concerne la taxe professionnelle et la supertaxe, la loi organique permettait de déduire de chacun de ces impôts, l'impôt correspondant à la portion du revenu qui n'excède pas le minimum, celui-ci variant de 1.800 à 3.000 francs selon la population des communes classées en cinq catégories.

Ces minima peuvent être revisés par arrêté royal en cas de modifications des conditions économiques de l'existence. D'autre

part, la classification est basée sur la population totale constatée par le dernier recensement décennal publié avant l'année de l'exigibilité de l'impôt, et lorsqu'une agglomération s'étend sur plusieurs communes, ces communes ou leurs parties agglomérées peuvent être rangées, par arrêté royal, dans la catégorie à laquelle appartient la commune la plus peuplée.

Le minimum exonéré de la taxe professionnelle et de la supertaxe était augmenté d'un dixième pour chaque membre de la famille qui est à la charge du contribuable au 1er janvier de l'année de l'imposition ; cet accroissement était doublé pour la femme et pour chaque enfant âgé de plus de huit ans à la date précitée ; si le contribuable est veuf ou veuve, cet accroissement était augmenté de moitié par personne à sa charge.

Tel était, au début, le régime relativement compliqué adopté en matière de minimum vital exonéré.

La loi du 31 décembre 1925 augmenta le minimum exonéré de la supertaxe à raison du renchérissement du coût de la vie, simplifia la matière des accroissements, mais décida — pour des raisons d'ordre démographique — que pour la taxe professionnelle la réduction d'impôt était limitée au montant afférent aux trois quarts ou aux deux tiers du minimum prévu pour la supertaxe et à l'intégralité des accroissements pour charges de famille.

Cette conception fut modifiée *au fond* par la loi du 13 juillet 1930 en faisant état d'une nécessité de simplification : pour la taxe professionnelle un minimum vital spécial, avec accroissements progressivement plus élevés pour les enfants à charge, fut inscrit dans la loi (4.800 à 7.200 fr.) et il fut décidé que l'intégralité du revenu devenait imposable (sous réserve de l'octroi d'une réduction pour personnes à charge) dès qu'il dépassait le minimum précité. En ce qui concerne l'impôt complémentaire indiciaire — nouvellement créé en 1930 — le minimum exonéré (20.000 à 30.000 fr.) n'avait plus le caractère du minimum vital, mais il était fixé à un chiffre plus élevé, de façon à ne réclamer l'impôt complémentaire que des personnes qui appartenaient à la classe aisée ; cette conception fut maintenue par l'arrêté-loi du 22 février 1935 qui remplaça l'impôt complémentaire indiciaire par l'impôt complémentaire personnel basé sur le revenu global réel.

§ 3. — *Personnes à charge.*

La notion « personnes à charge » vaut à la fois pour la détermination du minimum exonéré de la taxe professionnelle, de la contribution nationale de crise et de l'impôt complémentaire personnel ainsi que pour le calcul des réductions à accorder sur chacun de ces impôts.

Les seules modifications apportées dans ce domaine depuis 1919 consistent dans l'extension du principe aux orphelins recueillis (raisons de sentiment et d'équité) et dans la précision restrictive mais logique de la notion *à charge*.

Peuvent être considérés comme membres de la famille à la charge du contribuable, à la condition de faire partie du ménage :

1° Son épouse ;

2° Ses ascendants et ceux du conjoint ;

3° Ses descendants ou collatéraux jusqu'au deuxième degré inclusivement ;

4° Les orphelins recueillis (loi du 13 juillet 1930, art. 19).

En cas de remariage, ces dispositions sont applicables aux ascendants, descendants et collatéraux des deux conjoints.

La loi du 13 juillet 1930 prévoyait que lorsque les personnes à charge jouissent de ressources personnelles, l'accroissement du minimum de revenu exonéré était à diminuer de ces ressources. La notion « à charge » fut définitivement précisée dans un sens restrictif et logique par l'article 7 de l'arrêté-loi du 30 mars 1936 (1).

§ 4. — *Réductions d'impôts pour personnes à charge.*

A l'origine, la supertaxe seule, déjà réduite à concurrence de l'impôt correspondant au minimum exonéré, était diminuée, en outre, de 5 p. c. pour chaque membre de la famille du contribuable qui est à sa charge ; la loi du 28 février 1924 fixa à cette réduction un maximum qui ne pouvait dépasser 1.000 francs par personne à charge, maximum porté cependant respectivement à 1.300, 1.700, 2.200, 2.800 et ainsi de suite pour les 4e, 5e, 6e, 7e enfants et au delà.

(1) Voir § 4 ci-après.

La loi du 31 décembre 1925 étendit la réduction à la taxe professionnelle, mais uniquement pour chaque *enfant à charge au delà de trois.*

Le législateur de 1930 alla plus loin : il supprima en principe la réduction de l'impôt afférent au minimum exonéré, mais il compensa cette mesure par l'octroi — avec maximum de 700 fr. par personne à charge — d'une réduction de taxe professionnelle *pour chaque personne* à la charge du contribuable (5 p. c. porté à 7 p. c. pour chaque enfant à charge à compter du troisième). La loi du 13 juillet 1930 introduisit même le principe de la réduction de la contribution foncière en faveur du chef d'une famille ayant compté au moins trois enfants, qu'ils soient ou non tous à charge ; cette réduction ne peut s'appliquer que pour *une* maison occupée par le chef de famille ; elle est de 7 p. c. par enfant et ne peut dépasser 200 fr. par enfant à charge.

Lorsque fut créée la contribution nationale de crise en 1933, la réduction pour personnes à charge ne fut prévue qu'en faveur des chefs d'une famille ayant compté au moins trois enfants.

Le même principe fut inscrit dans l'arrêté-loi du 22 février 1935 qui rétablit l'impôt complémentaire sur le revenu global réel.

Ces dispositions successives et éparses furent groupées, dans un but de clarté et de simplification, dans un arrêté-loi du 30 mars 1936 ; vu l'importance et l'évolution rapide de cette question qui, à lire les législations fiscales étrangères, préoccupe les Gouvernements de maints pays, nous reproduisons ci-après l'article 49*bis* des lois coordonnées de 1936 qui règle ainsi, dans son ensemble, la matière des réductions pour charges de famille.

ART. 49*bis*, § 1er. — Les réductions d'impôts du chef de charges de famille sont accordées aux taux et conditions indiqués ci-après :

A. — *Contribution foncière et contribution nationale de crise sur les revenus d'immeubles.*

La réduction en faveur du chef d'une famille, comptant au moins trois enfants au 1er janvier de l'année de l'impôt, est fixée à 7 p. c. par enfant à la charge du redevable à la même date. Cette réduction ne peut porter que sur un seul immeuble à désigner éventuellement par l'intéressé et occupé par lui à la date précitée ; elle ne s'applique pas à la partie de l'immeuble qui sert à des fins professionnelles ou qui est occupée par des personnes autres que celles qui, aux termes des §§ 7 et 8 de l'article 25, sont considérées comme membres de la famille à la charge du contribuable.

La réduction de contribution foncière en principal et additionnels est déductible du loyer nonobstant toute clause contraire.

B. — *Taxe professionnelle.*

Une réduction de 5 p. c. est accordée pour chacune des personnes indiquées aux §§ 7 et 8 de l'article 25, qui sont à la charge du redevable au 1er janvier de l'année de l'impôt. Ce taux est porté à 7 p. c. pour chaque enfant à charge à compter du troisième.

C. — *Contribution nationale de crise sur les revenus professionnels.*

Une réduction de 7 p. c. est accordée au chef d'une famille comptant au moins trois enfants au 1er janvier de l'année de l'impôt, pour chaque enfant à la charge du redevable à la même date.

D. — *Impôt complémentaire personnel.*

Une réduction de 7 p. c. est accordée au chef d'une famille comptant au moins trois enfants au 1er janvier de l'année de l'impôt, pour chaque enfant à la charge du redevable à la même date.

§ 2. — Pour obtenir la réduction prévue aux litt. *B*, *C* et *D*, les intéressés sont tenus de fournir les renseignements nécessaires dans la déclaration prescrite par l'article 53, §§ 1er ou 3.

§ 3. — Un enfant militaire décédé ou disparu pendant la campagne 1914-1918 est compté comme s'il était en vie, pour la détermination du nombre d'enfants que compte la famille.

§ 4. — Ne sont pas considérés comme étant à la charge du redevable, les personnes et enfants qui, pendant l'année précédant celle de l'impôt, ont bénéficié personnellement de revenus d'un montant taxable supérieur à 3.000, 3.500 ou 4.500 francs, selon que la commune du lieu d'imposition appartient à la première, à la deuxième ou à la troisième des catégories indiquées à l'article 25, § 2.

Sont néanmoins à considérer comme étant à charge, les personnes et enfants :

a) Dont les revenus personnels sont compris dans les revenus imposables au nom du chef de famille ;

b) Qui accomplissent leur service militaire au 1er janvier de l'année de l'impôt et dont les revenus autres que professionnels ne dépassent pas respectivement 3.000, 3.500 ou 4.500 francs, selon la catégorie de commune (premier alinéa).

§ 5. — Le total des réductions consenties en vertu du § 1er pour l'ensemble des impôts y visés ne peut dépasser en principal, par exercice, 1.200 francs, pour chaque personne à charge au 1er janvier de l'année de l'impôt lorsqu'il s'agit du chef d'une famille comptant au moins trois enfants à cette date. Ce maximum est ramené à 700 francs lorsque la famille ne compte pas au moins trois enfants au 1er janvier de l'année de l'impôt.

§ 6. — Les réductions s'imputent, dans les limites prévues au § 5, dans l'ordre suivant : contribution foncière, contribution nationale de crise afférente aux biens immobiliers, taxe professionnelle, contribution nationale de crise sur les revenus professionnels, impôt complémentaire personnel.

Section VI. — « Non bis in idem ». — Revenus déjà taxés.

§ 1er. — *Justification.*

Une question particulièrement importante dans le domaine de la fiscalité est l'application du principe *Non bis in idem.*

On sait que la législation belge, en créant trois impôts cédulaires et un impôt *complémentaire* personnel, a en fait organisé la double imposition des mêmes revenus dans le chef d'un même redevable. Cette double imposition fait partie du système qui prévoit, pour cette raison, des taux adéquatement réduits pour les impôts cédulaires (1).

Le législateur belge a par contre décidé dès l'origine qu'un même revenu ne peut pas être frappé deux fois par les impôts cédulaires dans le chef d'un même redevable et il a confié à un arrêté royal le soin de régler cette matière délicate et complexe.

Des entreprises affectent à leur exploitation des immeubles leur appartenant mais pour lesquels la contribution foncière est payée séparément alors que le revenu cadastral desdits immeubles ou leur valeur locative n'est pas portée en frais généraux : le bénéfice réalisé et passible de la taxe professionnelle est ainsi augmenté à due concurrence d'une somme qui a déjà subi l'impôt foncier.

Des sociétés ou autres contribuables possèdent en portefeuille, à titre professionnel, des titres qui rapportent des revenus ; ces revenus ayant subi à la source la retenue d'une taxe mobilière, il s'ensuit que le bénéfice de ces contribuables est constitué en partie par des revenus déjà taxés et que ce bénéfice sera frappé une deuxième fois par la taxe professionnelle ou, en cas de répartition, par la taxe mobilière.

(1) Voir p. 369.

§ 2. — *Technique du système.*

Le législateur belge a voulu éviter ces doubles taxations aux impôts cédulaires. La difficulté consiste à organiser les modalités d'application de façon que *seule* soit exonérée la partie des revenus déjà taxés qui se retrouve effectivement dans le bénéfice qui est imposable à nouveau. Des arrêtés royaux se sont appliqués à résoudre ce problème délicat de technique fiscale. Des contestations surgirent et les cours de justice statuèrent en sens divers. Afin de mettre définitivement hors de discussion les modalités d'application du principe *Non bis in idem*, ces modalités furent précisées dans l'article 4 de l'arrêté-loi n° 203 du 27 septembre 1935, devenu l'article 52 des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus. La conception belge du principe *Non bis in idem* est organisée d'une façon beaucoup plus large que dans la plupart des législations étrangères ; d'aucuns lui reprochent sa complication ; d'autres trouvent trop larges les dispositions prises et notamment celles qui permettent de considérer les revenus comme déjà taxés même s'ils n'ont été imposés qu'à un taux réduit ou s'ils ont été légalement exonérés de tout impôt cédulaire ; certaines voix enfin jugent trop restrictives les mesures qui limitent la déduction à la condition soit que l'intéressé ait eu la propriété des biens productifs des revenus déjà taxés pendant toute la période à laquelle ces revenus se rapportent, soit que les revenus déjà taxés soient diminués des charges financières et de la quote-part dans les frais généraux qui les grèvent.

Comme il s'agit ici d'un problème très important de technique fiscale, nous reproduisons *in extenso* l'article 52 des lois coordonnées tel qu'il était en vigueur en 1940 :

ART. 52, § 1er. — En vue d'éviter la double taxation d'un même revenu dans le chef d'un même redevable, les éléments déjà taxés au cours d'un exercice social ou comptable sont déduits du montant des revenus imposables réalisés durant cet exercice et ce à concurrence de la partie nette des éléments déjà taxés qui se retrouve dans les dits revenus imposables.

Sont, d'autre part, déduits du montant des taxes cédulaires, les impôts directs et les additionnels que les sociétés possédant la personnalité juridique, ont déjà acquittés à raison des bénéfices réservés qui sont répartis ou distribués.

§ 2. — Sont considérés comme revenus déjà taxés :

a) Le revenu cadastral des immeubles, propriété du redevable ;

b) Les revenus des autres éléments d'actif, fussent-ils imposés à un taux réduit ou légalement exonérés de tout impôt cédulaire, à l'exclusion des intérêts de créances et de dépôts à caractère professionnel visés à l'article 18 ; le cas échéant, ces revenus ne sont envisagés que pour leur montant préalablement réduit des impôts cédulaires y afférents.

§ 3. — Les revenus cités aux litt. *a* et *b* du § 2 ne sont admis en déduction comme revenus déjà taxés, que si les redevables intéressés ont eu la propriété des biens productifs de ces revenus pendant toute la période à laquelle ces revenus se rapportent.

Toutefois, il est fait déduction de la partie des revenus afférents à la portion de la dite période pendant laquelle le redevable a possédé les éléments productifs des revenus déjà taxés, lorsqu'il s'agit :

a) De revenus d'immeubles, d'obligations ou de créances ;

b) De revenus d'actions ou parts entrées dans le patrimoine d'une société possédant la personnalité juridique soit à l'occasion de sa fusion avec une autre société, soit dans les trente jours qui suivent la date de son acte constitutif, et pour autant que ces actions ou parts soient encore en sa possession à l'expiration de l'exercice social au cours duquel les revenus déjà taxés ont été encaissés.

§ 4. — Les revenus déjà taxés ne peuvent venir en déduction des revenus taxables à nouveau que dans la mesure où ils se retrouvent dans le solde favorable de l'exercice social ou comptable envisagé, c'est-à-dire pour leur montant total préalablement diminué :

a) Des charges financières qui les grèvent ;

b) De leur quote-part proportionnelle dans les frais généraux d'administration pour les revenus autres que le revenu cadastral des immeubles ou parties d'immeubles utilisés à des fins professionnelles.

§ 5. — Les charges visées au litt. *a* du § 4 sont celles afférentes aux sommes qui, empruntées par le redevable, reçues en dépôt ou autrement, ont servi à acquérir ou à constituer des éléments d'actif susceptibles de produire des revenus déjà taxés ; toutefois, il ne peut être déduit à ce titre, un montant supérieur à la partie de l'ensemble des revenus déjà taxés qui correspond proportionnellement au montant des sommes précitées par rapport à l'ensemble des capitaux consacrés à la constitution des dits éléments d'actif.

La quote-part dont les revenus déjà taxés sont grevés à titre de frais généraux (§ 4, litt. *b*) est fixée forfaitairement à 5 p. c. des revenus après déduction des charges.

§ 6. — Dans les sociétés possédant la personnalité juridique, la déduction des revenus nets déjà taxés s'opère sur le montant des revenus non distribués et, en cas d'insuffisance de ceux-ci, sur le montant des revenus distribués.

Il est tenu un compte spécial du montant total des revenus déjà taxés

portés en réserve, quelle que soit l'appellation de la réserve ou prévision à laquelle ils ont été affectés.

§ 7. — En cas de distribution de réserves qui ont été imposées dans le chef des sociétés visées au § 6, au moment de la constitution de ces réserves, l'impôt dû éventuellement sur les revenus distribués est diminué des impôts cédulaires, additionnels compris, et de la contribution nationale de crise, antérieurement perçus sur les sommes ainsi réparties, sans qu'il puisse y avoir lieu à restitution, si l'impôt déjà payé dépasse celui qui est dû. La détermination des impôts déjà perçus se fait par la règle proportionnelle, eu égard au montant total des réserves existantes et des taxes y afférentes.

§ 8. — Lorsque les réserves comprennent à la fois des revenus déjà taxés et des revenus imposés dans le chef de la société, au moment de leur mise en réserve, les sommes prélevées en vue d'une distribution sont imputées suivant la règle proportionnelle sur les deux catégories de revenus susvisées.

§ 9. — Les réserves constituées sous les législations antérieures à la loi du 29 octobre 1919, sont censées avoir été taxées respectivement à 2 et 4 p. c., suivant que les dotations ont eu lieu sous le régime du droit de patente ou sous le régime de la taxe sur les revenus et profits réels.

§ 10. — Pour être admis au bénéfice des dispositions faisant l'objet du présent article, les redevables doivent tenir une comptabilité suivant les règles fixées par le Code de commerce, dresser le compte spécial des réserves prévu au § 6, deuxième alinéa, et fournir à l'appui de leur déclaration annuelle tous les éléments de nature à établir qu'ils se trouvent dans les conditions légales requises.

Section VII. — Cumul des revenus : époux, enfants, nouveaux mariés, divorce, séparation.

Dans l'application des impôts, l'Administration avait pris pour règle de cumuler les revenus des époux. Pour la taxe professionnelle, les revenus des parents et des enfants font l'objet de cotisations distinctes.

Le caractère de plus en plus progressif de la taxe professionnelle, de la contribution nationale de crise et de l'impôt complémentaire personnel, donnait au principe du cumul des revenus une importance toujours accrue ; des contestations surgirent et, tenant compte de l'expérience acquise, l'arrêté-loi du 22 février 1935 (impôt complémentaire personnel calculé sur le revenu global réel) régla la matière comme il suit :

(*Art. 43 des lois coordonnées*) § 1er. — Les revenus des époux sont cumulés quel que soit le régime matrimonial adopté.

Sont de même cumulés les revenus des enfants et ceux des parents lorsque ces derniers ont la jouissance légale des revenus de leurs enfants.

Les impositions sont établies au nom du chef de famille et le recouvrement peut en être poursuivi sur tous les revenus et biens, meubles ou immeubles, des personnes dont les revenus ont été cumulés.

§ 2. — L'imposition pour l'année qui suit le mariage est établie :

a) Pour le chef de famille, sur les revenus des époux à partir de la date du mariage, augmentés de ses revenus propres jusqu'à cette date ;

b) Pour l'autre conjoint, à raison de ses revenus propres jusqu'à la date du mariage.

§ 3. — En cas de dissolution du mariage, de séparation de corps et de biens ou de cessation pour les parents de la jouissance des revenus de leurs enfants, le revenu qui servira de base à l'imposition de l'année suivante comprendra :

a) Pour le chef de famille, le revenu des époux et des enfants jusqu'à la date où les faits susvisés se sont accomplis, augmenté de ses revenus propres depuis cette date ;

b) Pour l'autre conjoint et pour les enfants, leurs revenus propres depuis la date visée au litt. *a*.

Des contestations continuant néanmoins à être soulevées en matière de taxe professionnelle, l'arrêté-loi du 3 juillet 1939, article 12, § 2, mit fin à la controverse en décidant que « les revenus professionnels du mari et ceux de la femme sont cumulés, quel que soit le régime matrimonial adopté et la cotisation est établie au nom du chef de famille ».

Section VIII. — Déclaration. — Contrôle. Serment. — Rappels de droits et sanctions.

§ 1er. — *Principes.*

La contribution foncière est établie sur la base du revenu cadastral ; le propriétaire fait la déclaration de l'occupation de toute nouvelle construction ou reconstruction ; l'Administration du cadastre fixe le revenu cadastral et s'occupe des mutations et modifications à faire à la suite d'actes de vente, de succession, etc.

En matière de revenus de biens mobiliers, la perception de la taxe mobilière se fait le plus souvent par voie de retenue à la source et sur déclaration globale de celui qui est débiteur des revenus imposables ou en opère le payement.

La déclaration est à faire par le contribuable lui-même en ce qui concerne l'application de la taxe professionnelle et de l'impôt complémentaire personnel, ainsi que de la taxe mobilière lorsque celle-ci n'a pas été retenue à la source.

Les modalités relatives à la déclaration, à son contrôle et aux sanctions, ont subi de nombreuses modifications à la fois dans un but pratique et en vue d'enrayer les dissimulations de revenus. En 1930, lors de l'examen par la Commission des finances du projet devenu la loi du 13 juillet 1930, il fut suggéré en vain à la Chambre d'imposer le serment au redevable de la supertaxe et de lui appliquer, le cas échéant, les peines inscrites dans notre Code répressif.

Les points les plus délicats qui ont préoccupé le législateur consistaient à préciser la forme et les délais de déclaration, à déterminer dans quelle mesure la déclaration du contribuable peut être considérée comme sincère et être contrôlée, à créer un organisme de conciliation entre l'Administration et le contribuable afin de réduire les cotisations d'office, à mettre au point la question importante du fardeau de la preuve, à adopter des sanctions raisonnables et efficaces.

La loi organique exigeait une déclaration annuelle de toute personne assujettie notamment à la taxe professionnelle et à la supertaxe et elle attacha à la déclaration la présomption de la sincérité en ce sens que le contrôleur est tenu de prendre pour base de l'impôt le chiffre des revenus déclarés, à moins qu'il ne le reconnaisse inexact ; dans ce dernier cas, le contrôleur peut rectifier le chiffre des revenus déclarés, mais il doit en justifier vis-à-vis du contribuable qui peut présenter dans les vingt jours ses observations par écrit ou verbalement. En l'absence de déclaration, à défaut de remise de pièces justificatives ou en cas de présomption grave d'inexactitude, le contribuable peut être imposé d'office en raison du montant présumé des revenus imposables évalués eu égard à ceux d'autres redevables, à la notoriété publique ou aux renseignements spéciaux recueillis à ce sujet. Enfin, la loi organique consacre le principe de l'application d'une sanction pécuniaire administrative immédiate dont le législateur attendait des résultats bien plus efficaces que des sanctions de caractère correctionnel qui ne s'obtiennent généralement qu'avec de longs retards ; dans ce but, l'article 59

disposait qu'en cas d'absence de déclaration ou de déclaration reconnue fausse, et pour autant que les revenus dissimulés dépassent le dixième ou 10.000 francs, l'impôt est porté au double (ou triple) (1) sur la portion des revenus dissimulés.

§ 2. — *Déclaration.*

L'obligation imposée à tous les contribuables de souscrire une déclaration chaque année, encombra bien vite les services de l'Administration ; cette obligation assujettissait d'autre part une multitude de citoyens modestes à une corvée qui en fait s'avéra inutile, les impôts dus ayant été retenus à la source et l'impôt complémentaire n'étant pas exigible.

La loi du 12 juillet 1922, article 7, décida que si les revenus n'excèdent pas le double du minimum exonéré de la supertaxe et n'ont pas subi pendant l'année antérieure une augmentation d'un dixième au moins, l'intéressé peut, pour autant que ses charges de famille n'aient pas diminué, s'abstenir de renouveler annuellement sa déclaration ; celle-ci sert alors de base à ses impositions des années suivantes, sous réserve du contrôle de l'Administration et de la revision éventuelle des cotisations. Une inscription générale des contribuables, c'est-à-dire une distribution générale de déclarations aura lieu *au moins* tous les cinq ans. Ce texte fut quelque peu simplifié par la loi du 13 juillet 1930, article 44, qui décida en outre que l'inscription générale des contribuables n'aurait lieu que périodiquement ; ainsi l'Administration pouvait apprécier les mesures opportunes à prendre eu égard aux nécessités et aux possibilités de son organisation.

Les arrêtés-loi du 27 septembre 1935, article 5, et du 13 juillet 1939, ont finalement réglé le régime comme il suit :

Les personnes qui, en raison de la modicité de leur revenu global, ne sont pas soumises à l'impôt complémentaire personnel, sont dispensées de renouveler annuellement leur déclaration aussi longtemps que le montant de leurs revenus ne les rend pas passibles dudit impôt. Elles sont toutefois tenues de faire connaître au contrôleur du ressort, avant

(1) Loi du 28 février 1924.

le 15 janvier de l'année, tout changement survenu dans leur situation civile ou dans leurs charges de famille.

La déclaration primitive sert alors de base aux impositions des années suivantes, sous réserve du contrôle de l'Administration et de la revision éventuelle des cotisations par application des articles 55, 56 et 74.

A cette fin, il est procédé périodiquement à une inscription générale des contribuables.

§ 3. — *Mesures de contrôle. — Commission de taxation.*

La loi du 28 février 1924, article 1er, apporta à la procédure une première modification fondamentale en instituant une commission de conciliation avant taxation ; cette commission est composée de contribuables que le contrôleur peut entendre avant d'établir l'imposition ; il fut décidé en même temps de renforcer la sanction administrative par le triplement de l'impôt au lieu du doublement.

De nouvelles modifications importantes furent introduites sous ce rapport par la loi du 13 juillet 1930, articles 46 et 47. La commission de conciliation fut maintenue, mais il fut décidé que si la taxation est conforme à l'avis de la commission, qui représente en fait l'élément contribuable, l'intéressé ne peut obtenir de réduction par voie de réclamation qu'en apportant la preuve du chiffre exact de ses revenus imposables. Dans le cas contraire, la charge de la preuve incombe à l'Administration, en tant que le revenu imposé excède l'appréciation de la commission. D'autre part, le contrôleur est tenu de demander l'avis de la commission avant de procéder à l'imposition d'office. (Le maintien des commissions de conciliation est combattu dans certains milieux parce que l'intervention de celles-ci et l'accord avec la proposition du contrôleur endosse au contribuable le fardeau de la preuve. Cette solution paraît cependant logique et fondée si le contribuable est reconnu être dans son tort par ses pairs eux-mêmes. Dans un projet de loi, devenu caduc, déposé à la Chambre le 7 avril 1938 [1], le Gouvernement proposa la suppression, comme inutiles en fait, des commissions de conciliation.)

La loi du 28 juillet 1938 relative à l'exacte perception des

(1) *Doc.* n° 185, art. 18.

impôts modifia fondamentalement le principe de la sincérité attachée à la déclaration, en permettant à l'Administration (art. 6) d'inviter tout contribuable à fournir des explications verbales ou écrites, et, en outre, s'il a l'obligation de tenir des livres, des carnets à souche ou des journaux, à communiquer, sans déplacement, ses écritures et documents comptables, aux fins de permettre de vérifier les renseignements demandés ou fournis. Si le contribuable refuse de fournir les éclaircissements demandés ou de produire les documents comptables précités, sa déclaration est considérée comme non avenue et il est imposé d'office. Ladite loi de 1938 (art. 19) décida en outre que lorsque le contribuable est imposé d'office, la preuve du chiffre exact de ses revenus imposables *lui* incombe. Enfin l'article 1er de la même loi de 1938 met à la disposition de l'Administration toute la documentation que possèdent tous services administratifs de l'Etat, des provinces et des communes (1).

Les mesures de renforcement du contrôle édictées par la loi de 1938 étaient indispensables pour réduire quelque peu les dissimulations ; ces mesures nouvelles de contrôle, appliquées avec discernement et persévérance par des fonctionnaires compétents et suffisamment nombreux, seront certes de nature à assurer une plus exacte perception des impôts ; les résultats déjà obtenus de 1940 à 1946 sont édifiants à cet égard.

§ 4. — *Rappel de droits.*

Au cas de non-payement de taxes du chef d'absence de déclaration ou de déclaration fausse, inexacte ou incomplète, l'impôt éludé peut être réclamé ou rappelé pendant cinq années à partir du 1er janvier de l'année qui donne son nom à l'exercice ; en cas de décès du contribuable, ses héritiers sont tenus des droits éludés. Les délais de rappel fixés à l'origine furent élargis et portés, par l'article 15 de la loi du 31 décembre 1925, à dix ans en cas d'absence de déclaration ou de déclaration fausse, délai réduit à cinq ans en cas de non-payement de taxes du chef de déclarations inexactes ou incomplètes. La loi du 13 juillet 1930 fixa un délai de rappel uniforme de trois ans,

(1) Voir p. 412.

mais l'arrêté-loi du 27 septembre 1935, article 6, complété par l'arrêté-loi du 3 juillet 1939, article 22, réinstitua deux délais et précisa la matière en ces termes : « Lorsqu'un contribuable s'abstient de produire sa déclaration dans l'intention d'éluder l'impôt ou produit une déclaration volontairement incomplète ou inexacte, l'impôt éludé peut être réclamé ou rappelé pendant cinq ans à partir du 1er janvier de l'année qui donne son nom à l'exercice pour lequel l'impôt aurait dû être établi ; ce délai est réduit à trois ans pour les absences (1) et les insuffisances d'impositions résultant d'autres causes ».

D'aucuns trouvent ces délais insuffisants ; les contribuables en général estiment au contraire que ces délais devraient encore être réduits. En vérité, les délais de trois et de cinq ans sont un minimum et ils obligent l'Administration à améliorer sans cesse ses méthodes de travail afin de conjurer les trop grands retards.

§ 5. — *Sanctions.*

Outre la sanction administrative actuelle de l'application du triplement de l'impôt afférent aux revenus dissimulés, la loi organique contient une série de dispositions pénales pour punir soit le faux et l'usage de faux commis dans l'intention d'éluder l'impôt ou d'y faire échapper un tiers, soit les infractions (amende de 50 à 1.000 francs) aux différentes dispositions impératives de la loi. Ces pénalités ont été renforcées à différentes reprises : d'abord par la loi du 31 décembre 1925, retouchée par l'arrêté-loi du 22 février 1935, aux termes de laquelle, en cas de récidive, la dissimulation intentionnelle de revenus imposables est passible d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 1.000 à 100.000 francs ; tout jugement de condamnation à une peine d'emprisonnement non conditionnelle porte qu'il sera affiché en tel nombre d'exemplaires, en tels lieux qu'il détermine, ou qu'il sera inséré par extraits dans les journaux qu'il désigne, le tout aux frais du condamné.

On doit à la vérité de dire que très peu de cas de fraude en matière d'impôts sur les revenus ont été déférés aux tribunaux.

(1) Arrêté-loi du 3 juillet 1939.

Il reste à appeler l'attention sur une disposition spéciale de la loi du 28 février 1924, article 21, qui prévoit qu'en ce qui concerne les redevables étrangers (sociétés ou autres) qui négligent de faire agréer un représentant responsable, le Ministre des finances pourra prononcer la fermeture des établissements exploités en Belgique et interdire aux intéressés l'exercice de toute profession dans le pays jusqu'au moment où ils se seront mis en règle ; la décision de fermeture est exécutée par le parquet, au plus tard dans les huit jours de sa notification au procureur du Roi compétent.

Pour éviter des conflits de compétence, la loi du 31 décembre 1925, article 65, prévoit que les poursuites en application des amendes ou des autres pénalités sont exercées à la requête de l'Administration des contributions directes ; l'article 4 de l'arrêté-loi du 22 février 1935 ajoute que sur la demande écrite qui lui est faite par ladite Administration, le ministère public peut requérir le juge d'instruction d'informer, l'exercice de l'action publique restant pour le surplus réservé à l'Administration.

Section IX. — Retenue des impôts a la source.

La loi organique a prévu la perception des impôts à la source dans toute la mesure des possibilités pratiques. Cette modalité de perception est précieuse en ce sens qu'elle assure le recouvrement rapide et régulier de l'impôt et qu'elle évite à la fois les cotes irrecouvrables et les difficultés de recouvrement qui sont inévitablement importantes lorsqu'il faut poursuivre par la voie directe la grande masse des contribuables les plus modestes.

Les débiteurs de revenus de biens mobiliers (actions, obligations, créances, dépôts) doivent verser eux-mêmes au Trésor la taxe mobilière sur les revenus imposables mais ils ont le droit de retenir cette taxe sur les dits revenus dont ils sont redevables, et ce nonobstant toute opposition des bénéficiaires, quelle que soit la nationalité de ceux-ci. Cette modalité de perception est également appliquée dès le début à la taxe professionnelle due par les salariés, appointés et pensionnés.

L'expérience de la retenue à la source fut tellement satisfaisante que l'article 11 de la loi du 28 février 1924 décida que la supertaxe due à raison des salaires, traitements et pensions pouvait être perçue par voie de retenue en même temps que la taxe professionnelle et selon les mêmes modalités. Le même principe fut rendu applicable à la contribution nationale de crise sur les revenus professionnels et sur les revenus de capitaux investis (arrêté-loi de 1932).

Le remplacement en 1930 de la supertaxe par l'impôt complémentaire indiciaire excluait automatiquement la retenue à la source de cet impôt ; l'arrêté-loi du 22 février 1935, qui a réintroduit l'impôt complémentaire personnel sur la base du revenu réel, ne reprit pas la disposition concernant la retenue à la source, vraisemblablement parce que la généralité des contribuables modestes devaient échapper au nouvel impôt (1).

Les règles de la retenue à la source ont été établies par arrêté royal de façon à pouvoir assouplir la procédure en tenant compte des leçons de l'expérience. La retenue se fait selon des barèmes qui comprennent, par montant de rémunérations et par situation de famille, le chiffre total de l'impôt à retenir au titre de la taxe professionnelle, de la contribution nationale de crise et de l'impôt complémentaire personnel. Dans ce chiffre total de l'impôt sont intégrées, avec une approximation aussi exacte que possible, toutes les déductions et réductions inscrites dans la législation. L'Administration régularise la cotisation de chaque contribuable soit d'office, soit au vu de la déclaration aux impôts sur les revenus, et elle réclame éventuellement les suppléments dus ou accorde les remboursements justifiés.

Pour se rendre compte de l'importance de l'application de la retenue à la source notamment sur les rémunérations des salariés et appointés, il convient de considérer que les impôts retenus à la source représentaient : *(voy. tableau, page suivante)*

(1) Cependant, pendant l'occupation (arrêté du 30 décembre 1940) il fut décidé que l'impôt complémentaire personnel afférent aux rémunérations des salariés et appointés pouvait être perçu par voie de retenue en même temps que la taxe professionnelle et selon les mêmes modalités.

	TAXE PROFESSIONNELLE	SUPERTAXE OU IMPÔT COMPLÉMENTAIRE PERSONNEL (1)	CONTRIBUTION NATIONALE DE CRISE (2)	*OBSERVATIONS*
	En millions de francs.			
En 1921	71,4	—	—	
En 1925	198,9	34,3	—	
En 1930	383,3	170,5 (en 1929)	—	
En 1935	178,1	—	256,6	
En 1940	302,6	—	255,7	
En 1945	1.064,8	354,8	2.128,5	Les trois impôts sont retenus cumulativement ; le total est censé représenter à concurrence de 3/10es la taxe professionnelle, de 6/10es la contribution nationale de crise et de 1/10e l'impôt complémentaire personnel.

(1) De 1924 à 1930 et à partir de 1941.
(2) A partir de 1933.

Des milliards rentrent ainsi régulièrement au Trésor de l'Etat, sans frais de perception spéciaux et sans déchets.

Section X. — Taux des impôts.

§ 1er. — *Principes.*

Dès l'origine il fut décidé de percevoir un impôt plus élevé sur les revenus de la richesse acquise que sur les revenus résultant d'une activité professionnelle (richesse en formation) et d'appliquer le principe de la progressivité aux impôts dont l'organisation s'y prête. Ces deux principes, qui se justifient en logique et en équité, sont cependant d'une réalisation délicate et il est essentiel de les appliquer en gardant une prudente mesure.

La loi organique prévoit un taux uniforme de 10 p. c., donc un impôt proportionnel, pour les revenus de biens immobiliers (contribution foncière) ainsi que pour les revenus de biens

mobiliers (taxe mobilière). En ce qui concerne les rémunérations, bénéfices et profits résultant d'une activité professionnelle, la taxe professionnelle variait progressivement soit de 2 à 10 p. c. par tranche de revenus annuels de 3.000 francs, soit de 5 à 10 p. c. par tranches de revenus imposables correspondant à un vingtième des capitaux investis pour les sociétés possédant une personnalité juridique, (ce dernier système fut supprimé par la loi du 31 décembre 1925).

L'impôt complémentaire sur le revenu global ou supertaxe variait progressivement de 1 à 10 p. c., le taux de 10 p. c. frappant la partie du revenu dépassant 95.000 francs.

Aussitôt, le législateur établit cependant quelques taux spéciaux : il désirait, pour ceux qui opéraient à l'étranger ou y avaient fait des placements, tenir compte des impôts perçus par le pays de la source des revenus (1) ; il voulait, d'autre part, favoriser le crédit de l'Etat et des autres pouvoirs publics par un allégement de la taxe mobilière sur les revenus des fonds publics ; il cherchait enfin à encourager l'épargne et à ne pas surcharger les emprunteurs, car si l'actionnaire accepte d'encourir des risques, le prêteur ordinaire entend bénéficier d'un revenu régulier et il endosse l'impôt à l'emprunteur ou il augmente à due concurrence le taux de l'intérêt.

Furent, pour les motifs précités, réduits à 2 p. c. :

a) Le taux de la taxe mobilière sur les revenus d'origine étrangère, sur les revenus de fonds publics et sur les revenus de dépôts à la Caisse générale d'épargne et de retraite ;

b) Le taux de la taxe professionnelle sur les revenus réalisés et imposés à l'étranger.

La loi organique réduisit même à 1 p. c. la taxe professionnelle sur les rémunérations diverses des fonctionnaires et employés publics et privés n'excédant pas 3.000 francs par an, ceci surtout pour faciliter l'introduction du système de la retenue à la source qui était une des principales innovations pratiques du régime fiscal nouveau.

Les taux des différents impôts ont subi une évolution importante et rapide et furent influencés tantôt par les besoins financiers de l'Etat (lois du 31 décembre 1925, du 13 juillet 1930,

(1) Voir p. 426.

du 23 mars 1932 et du 31 décembre 1939), tantôt par des considérations de caractère social et économique (tout spécialement la loi du 31 décembre 1925 qui multiplia les différences de taux dans la taxe mobilière), tantôt par la nécessité de mettre les taux de la taxe mobilière (revenus de la richesse acquise) en rapport avec l'augmentation des taux de la taxe professionnelle consécutive à l'application (ou à l'augmentation) des centimes additionnels provinciaux et communaux (lois du 28 mars 1923, du 31 décembre 1925 et du 13 juillet 1930).

D'autre part, la loi du 13 juillet 1930 réduisit de 10 à 7 p. c. le taux de la contribution foncière sous prétexte que la revision cadastrale décrétée amènerait une majoration sensible du revenu cadastral imposable. La même loi simplifia la taxation des commerçants, industriels, artisans et agriculteurs, par la suppression de la taxe mobilière sur les revenus des capitaux investis, mais elle augmenta, sous forme de compensation forfaitaire, d'un dixième la taxe professionnelle applicable.

A signaler enfin l'arrêté-loi du 22 février 1935 qui, en rétablissant l'impôt complémentaire personnel sur le revenu global réel, augmenta sérieusement ce dernier impôt et en fixa les taux de 1/2 à 20 p. c., le taux maximum étant applicable à la portion du revenu global taxable dépassant 300.000 francs.

Alors que la contribution foncière continue à être perçue suivant un taux proportionnel uniforme, la contribution nationale de crise due à raison des revenus des propriétés immobilières fut fixée à des taux progressifs variant de 1 à 4 ; le principe de la progressivité fut donc introduit dans ce domaine, mais la progressivité ne jouait en fait qu'en fonction des propriétés possédées dans la même commune ou section de commune : l'article 7 de l'arrêté royal du 13 janvier 1933 disposait en effet que la contribution nationale de crise était applicable aux revenus de biens immeubles suivant les mêmes modalités que la contribution foncière (rôles formés par commune ou section de commune) et sur le montant des revenus cadastraux qui sert de base à la contribution foncière. Le législateur de 1938 estima cette progressivité *locale* incomplète et l'article 4, § 3, de la loi du 17 juin 1938, rétablissant la contribution nationale de crise, porte perception d'un supplément à charge du redevable à concurrence de la différence entre la contribution nationale de

crise due à raison du taux applicable au montant total des revenus cadastraux de l'*ensemble des immeubles situés dans le pays* et la contribution nationale de crise déjà acquittée du chef des mêmes immeubles par le même contribuable.

§ 2. — *Technique de la progressivité.*

a) Solutions belges.

La loi organique appliqua la progressivité de la taxe professionnelle et de la supertaxe à *chaque* tranche de revenus, de sorte que l'impôt restait identique pour chaque tranche de revenus, quelle que fût l'élévation du revenu individualisé.

Ce système, qui a toujours été maintenu pour l'impôt complémentaire personnel, fut modifié au fond par la loi du 13 juillet 1930 en ce qui concerne la taxe professionnelle. Cette modification fut présentée officiellement comme répondant à un but de simplification (1).

A l'origine, la taxe professionnelle était perçue au taux de 2 p. c. pour la première tranche de revenus de 3.000 francs et augmenta graduellement d'un demi pour cent, pour chaque nouvelle tranche de 3.000 francs et moins, sans pouvoir dépasser 10 p. c. pour la partie des revenus professionnels excédant 48.000 francs. La loi du 31 décembre 1925 fit jouer la progressivité par tranche de revenus de 5.000 francs avec augmentation du taux de 1 p. c. pour chaque nouvelle tranche, de sorte qu'il était perçu 10 p. c., plus des additionnels provinciaux et communaux, sur la partie des revenus excédant 40.000 francs.

Or, en 1930 le législateur remplace la supertaxe sur le revenu global réel par un impôt complémentaire personnel indiciaire et il décide que cet impôt, progressif pour chaque tranche de revenus considérée isolément, serait perçu au taux de 9 p. c. lorsque la base imposable n'atteint pas 60.000 francs, avec augmentation de un pour cent pour chaque tranche de 20.000 et moins à partir de 60.000 francs, sans pouvoir dépasser 15 p. c. L'impôt complémentaire personnel n'était ainsi perçu qu'au taux maximum de 15 p. c., sans additionnels, sur la partie impo-

(1) Voir p. 399.

sable dépassant 320.000 francs, alors que la taxe professionnelle était calculée à 10 p. c., plus les additionnels, sur le revenu excédant 40.000 francs. D'où le souci de corriger quelque peu (mais de façon purement apparente) l'allure de la progressivité de la taxe professionnelle. En décidant, par la loi du 13 juillet 1930, d'une part, que la taxe professionnelle serait perçue dorénavant sur le revenu total au taux le plus élevé et non plus pour chaque tranche d'après chacun des taux y afférents, et, d'autre part, que le taux maximum de la taxe professionnelle réduit de 10 à 9 p. c. ne serait plus appliqué que lorsque le revenu dépassait 200.000 au lieu de 40.000 francs, la réforme n'avait en réalité aucune portée de dégrèvement ; elle ne simplifiait d'ailleurs rien mais fut cause au contraire de complications et de protestations pour les contribuables dont le revenu passait d'une tranche de revenus dans une tranche supérieure.

Le système de progressivité de la taxe professionnelle fut également appliqué en 1933 à la contribution nationale de crise ; l'aggravation continue de ce dernier impôt accentua les inconvénients de la progressivité au taux plein sur les revenus des tranches-limites (1).

Le problème de la progressivité de la taxe professionnelle et de la contribution nationale de crise subsiste : le système de la taxation par tranches de revenus considérées isolément est certes le plus équitable, mais la réforme est malheureusement dominée par le souci du maintien du rendement — actuellement très important — de ces deux impôts.

b) Progressivité par tranches du capital investi.

Si la législation organique de 1919-1920 avait prévu l'application de la progressivité de la taxe professionnelle par tranches de revenus de 3.000 francs, elle avait autorisé les sociétés possédant une personnalité juridique à demander que la taxe professionnelle soit établie par tranches de revenus imposables correspondant à un vingtième des capitaux investis au début de l'exercice social ; en compensation le taux minimum fut fixé dans l'occurrence à 5 p. c. (au lieu de 1 p. c.) pour la première

(1) Il fut partiellement remédié à ces inconvénients pendant l'occupation par l'arrêté n° 5 du 30 décembre 1940 (voir p. 400).

tranche avec augmentation graduelle de 1 pour cent pour toute somme comprise dans une nouvelle tranche, sans pouvoir dépasser 10 p. c.

Cette formule répondait à un désir d'équité ; la progressivité ne se justifie que dans la mesure où le revenu devient relativement de plus en plus important ; le législateur estima que l'importance relative du revenu devait se mesurer au chiffre du capital, mais il n'accorda cette faculté qu'aux sociétés possédant une personnalité juridique, alors qu'elle se justifiait tout autant pour les contribuables autres que les sociétés, lorsqu'ils travaillent avec un capital important.

La formule rattachant la progressivité au montant du capital investi fut supprimée par la loi du 31 décembre 1925, article 6, parce que « ce régime avantage sans raison les sociétés qui se constituent d'importantes réserves et spécialement les sociétés en nom collectif dont les associés parviennent ainsi à échapper en partie à la supertaxe ». Ajoutons que la détermination du capital investi, vu les perturbations économiques et les manipulations monétaires, est de nature à compliquer la procédure de taxation.

Ainsi fut supprimée une formule qui avait été reprise dans l'impôt spécial sur les bénéfices exceptionnels de 1919 et de 1920 (1). Des parlementaires ont tenté de réintroduire cette modalité dans d'autres lois créant des impôts spéciaux progressifs.

Dans les législations étrangères, on remarque que généralement les sociétés y sont exclues du régime de la progressivité et sont imposées uniformément au taux le plus élevé.

c) Y a-t-il d'autres formules ?

La technique de la progressivité des impôts a préoccupé d'autres pays.

Certaines législations étrangères ont tracé des barèmes qui indiquent le montant total de l'impôt dû par échelon de revenu et en tenant compte de l'état civil ou de la situation de famille du contribuable. On peut ainsi ménager une progressivité adéquate et régulière comme un graphique. En Belgique une solution

(1) Loi du 3 mars 1919.

dans ce sens a été tentée (art. 35 des lois coordonnées) par la loi du 13 juillet 1930, mais uniquement pour la taxe professionnelle et pour autant que le revenu imposable n'atteigne pas 50.000 francs :

§ 5. — Pour les redevables dont le revenu professionnel n'atteint pas 50.000 francs, la taxe est fixée à un chiffre variant de 12 à 2.256 francs, selon l'importance des revenus classés par échelons de 1.000, de 2.500 ou de 5.000 francs. Il est accordé une déduction dans chaque classe, eu égard au nombre des personnes à charge des intéressés au 1er janvier de l'année de l'imposition ; cette déduction sera au moins égale à celle que prévoit l'article 49*bis*, § 1er, *B*.

Des barèmes dressés par catégorie de communes seront établis par arrêté royal.

§ 6. — Quant aux redevables dont le revenu professionnel est d'au moins 50.000 francs, la taxe est calculée selon le tarif ci-après :

50.000	à	60.000 francs exclusivement	: 5 p. c. ;
60.000	à	70.000 francs exclusivement	: 5,5 p. c.
70.000	à	90.000 francs exclusivement	: 6 p. c. ;
90.000	à	110.000 francs exclusivement	: 6,5 p. c. ;
110.000	à	130.000 francs exclusivement	: 7 p. c. ;
130.000	à	150.000 francs exclusivement	: 7,5 p. c. ;
150.000	à	175.000 francs exclusivement	: 8 p. c. ;
175.000	à	200.000 francs exclusivement	: 8,5 p. c. ;
200.000 francs et plus			: 9 p. c.

Il se recommanderait, si la technique actuelle de la progressivité est maintenue, d'étendre cette modalité réellement pratique aux autres impôts progressifs et à des revenus supérieurs à 50.000 francs (1).

Une autre méthode, pratiquée notamment en Grande-Bretagne, consiste à n'imposer que la partie du revenu qui dépasse le minimum de revenu exonéré augmenté des accroissements pour charges de famille. Cette technique permet, tout en appliquant un taux *uniforme* (actuellement 45 p. c. pour tout le monde), d'obtenir *en fait* une progressivité relativement régulière. Supposons quatre contribuables ayant tous un minimum exonéré

(1) La loi du 20 août 1947 a appliqué cette méthode aux revenus nets jusqu'à 150.000 francs, en ce qui concerne la taxe professionnelle et la contribution nationale de crise.

de 30.000 francs et disposant respectivement d'un revenu professionnel de 40.000, de 50.000, de 100.000 et de 200.000 francs.

Le premier payera 45 p. c. sur 10.000 (40.000 — 30.000), soit un impôt de 4.500 francs ou 11,25 p. c. sur 40.000 francs.

Le deuxième payera 45 p. c. sur 20.000 fr. (50.000 — 30.000), soit un impôt de 9.000 francs ou 18 p. c. sur 50.000 francs.

Le troisième payera 45 p. c. sur 70.000 fr. (100.000 — 30.000), soit un impôt de 31.500 francs ou 31,5 p. c. sur 100.000 francs.

Le quatrième payera 45 p. c. sur 170.000 fr. (200.000 — 30.000), soit un impôt de 76.500 francs ou 38,2 p. c. sur 200.000 francs.

A signaler cependant que c'est dans les revenus moyens que la progressivité s'accentue le plus rapidement.

En France on applique un autre système qui a également l'avantage de n'avoir à la base, en principe, qu'un seul taux uniforme. Le taux de l'impôt général sur le revenu y est de 60, 65 et 70 p. c. pour les célibataires, veufs, divorcés sans enfants et qui ont des revenus très élevés. Mais ce taux est calculé en tenant pour nulle la fraction de chaque part de revenu qui n'excède pas 40.000 francs et en comptant :

pour 20 p. c., la fraction comprise entre 40.000 et 100.000 fr. ;
pour 50 p. c., la fraction comprise entre 100.000 et 300.000 fr. ;
pour 75 p. c., la fraction comprise entre 300.000 et 500.000 fr. ;
la fraction de revenu excédant 500.000 francs étant comptée intégralement (1).

Cette formule, abstraction faite des dispositions spéciales concernant certains contribuables selon qu'ils ont ou non des charges de famille, aboutit également à une progressivité relative-

(1) La loi française du 23 décembre 1946 a modifié les chiffres de revenus sur lesquels portent les quotités de 20 p. c., 50 p. c., etc.

Est comptée pour 20 p. c. la fraction comprise entre 40.000 et 200.000 francs ;

Est comptée pour 50 p. c. la fraction comprise entre 200.000 et 500.000 francs ;

Est comptée pour 75 p. c. la fraction comprise entre 500.000 et 1.000.000 de francs ; la fraction de revenu excédant 1.000.000 de francs étant comptée intégralement.

ment régulière. Les contribuables sont tous frappés du même taux de 60 p. c., mais si leur revenu est de :

60.000 francs, ils ne sont taxés que sur $\frac{(20.000 \times 20)}{100} = 4.000$ francs

80.000 francs, ils ne sont taxés que sur $\frac{(40.000 \times 20)}{100} = 8.000$ francs

200.000 francs, ils ne sont taxés que sur

$$\frac{(60.000 \times 20) + (100.000 \times 50)}{100} = 62.000 \text{ francs}$$

400.000 francs, ils ne sont taxés que sur

$$\frac{(60.000 \times 20) + (200.000 \times 50) + (100.000 \times 75)}{100} = 187.000 \text{ francs}$$

600.000 francs, ils ne sont taxés que sur

$$\frac{(60.000 \times 20) + (200.000 \times 50) + (200.000 \times 75)}{100} + 100.000 = 362.000 \text{ francs}$$

d) Considérations spéciales.

La diversité des taux applicables en Belgique en matière d'impôts sur les revenus nuit à la clarté et à la simplicité de notre système fiscal. Mais il faut considérer que le législateur belge, en prenant position sur les principes de fiscalité qu'il entendait adopter, a précisément instauré trois impôts cédulaires et un impôt complémentaire afin de pouvoir appliquer des taux différents et réserver la progressivité à certains impôts.

En réduisant à 6 p. c. le taux de la contribution foncière et en prévoyant une série de taux dégressifs pour la taxe mobilière, le législateur a rompu avec le principe qui veut que les revenus de la richesse acquise soient taxés plus fortement que les revenus du travail.

En ce qui concerne la contribution foncière, cet accroc au principe a été corrigé par l'autorisation d'appliquer à la contribution foncière des centimes additionnels communaux et provinciaux plus élevés qu'à la taxe professionnelle.

Quant à la taxe mobilière, les réductions de taux consenties ont en réalité été la conséquence de la retenue de l'impôt à la source ; cette modalité de perception écornait encore le revenu

souvent modeste servi aux épargnants et il fallait craindre que ceux-ci ne fussent poussés soit à ne plus confier leurs fonds aux banques ou aux Caisses d'épargne, ce qui aurait pu nuire grandement à l'économie et au crédit, soit à majorer à due concurrence les taux d'intérêt, ce qui aurait pesé lourdement sur les charges financières des emprunteurs, pouvoirs publics ou producteurs. Le Gouvernement estimait d'ailleurs « inopportun d'aggraver la situation des porteurs d'obligations ou des titulaires de dépôts qui ne jouissent que d'un intérêt fixe et souvent réduit » et il était d'avis que, « notre crédit à l'intérieur s'étant resserré, il importe de faciliter la recherche de capitaux en pays étranger ».

D'ailleurs, si l'on veut bien analyser de près les montants des revenus imposables sous chacune des nombreuses rubriques, l'on remarquera que les réductions et aménagements de taux dictés surtout par des raisons d'opportunité ne s'appliquent qu'à des imports sans signification numérique appréciable si l'on considère la masse de la matière imposable (1).

Section XI. — Parts et additionnels provinciaux et communaux.

§ 1er. — *Suppression des additionnels. — Parts.*

Avant 1914 les provinces et les communes trouvaient leurs ressources dans leur participation au Fonds spécial des communes et dans la perception soit d'additionnels à chacun des impôts directs existants, soit de taxes spéciales locales diverses.

La loi organique créant les impôts sur les revenus supprima la contribution foncière, la contribution personnelle sur la valeur locative, les portes et fenêtres et le mobilier, le droit de patente et la taxe sur les revenus et profits réels et elle interdit d'établir ou de percevoir des additionnels provinciaux et communaux ou des taxes similaires sur la base ou sur le montant des impôts cédulaires ou de la supertaxe.

Pour remplacer les ressources qui étaient ainsi enlevées aux provinces et aux communes, la loi organique attribua :

1° Un dixième du produit de la contribution foncière aux

(1) Voir p. 495.

provinces et quatre dixièmes aux communes où les biens imposables sont situés ;

2° La moitié du produit de la taxe mobilière au taux plein sur les revenus des actions et ce par parties égales aux provinces et aux communes, au prorata du montant des bénéfices réalisés dans chaque province ou dans chaque commune et, à défaut de cet élément, selon des règles à fixer par arrêté royal ;

3° La moitié de la taxe professionnelle, autre que celle due à raison des bénéfices réalisés et imposés à l'étranger, et ce par parts égales aux provinces et aux communes, au prorata du montant des revenus obtenus dans chaque province ou dans chaque commune et, à défaut de cet élément, selon des règles à fixer par arrêté royal ;

4° Au Fonds spécial des communes une somme équivalant à un franc par habitant, à prélever sur le produit des taxes revenant exclusivement à l'Etat.

Les parts attribuées aux provinces, aux communes et au Fonds des communes furent successivement modifiées et certaines même supprimées par les lois du 31 décembre 1925, du 22 janvier 1931 et du 20 juillet 1931 ; ces changements furent généralement la conséquence du renforcement de la fiscalité provinciale et communale sous la forme d'additionnels ou constituèrent la contre-partie de la reprise par l'Etat d'une série de dépenses supportées jusqu'alors par les provinces et les communes.

§ 2. — *Rétablissement temporaire des additionnels. Taxe spéciale communale sur les rémunérations.*

Il s'avéra rapidement que les provinces et les communes ne pouvaient pas couvrir leurs nécessités budgétaires avec les possibilités de taxation qui leur étaient ainsi mesurées. Nombreuses et importantes furent dès lors les modifications successives et prudentes apportées au régime de la fiscalité provinciale et communale.

Dès 1922 (loi du 16 juillet 1922) les quotités indiquées aux 2° et 3° du § 1er ci-dessus furent modifiées et le Gouvernement pouvait autoriser les communes à établir pour chacun des exercices 1922 et 1923 des additionnels à la contribution foncière, à la taxe

mobilière sur les revenus des capitaux investis en Belgique et à la taxe professionnelle sur les exploitations industrielles, commerciales ou agricoles et sur les profits des professions libérales, charges ou offices, ainsi que de toutes occupations lucratives, autres que les susdites exploitations, exception étant faite en ce qui concerne les bénéfices réalisés et imposés à l'étranger ou dans la Colonie. Le nombre des additionnels communaux ne pouvait dépasser 40 pour la contribution foncière et 50 pour les deux autres impôts précités.

D'autre part, les communes pouvaient, en outre, être autorisées à établir, en compensation des additionnels exclus en l'espèce, une taxe spéciale sur les traitements, salaires et pensions des personnes habitant leur territoire, sans que cette imposition puisse excéder le quart de la taxe professionnelle afférente aux dits revenus. Cette limitation au quart fut supprimée par la loi du 22 janvier 1931, mais en fait le montant de la taxe est déterminé chaque année sous le contrôle du Ministère de l'intérieur. D'autre part, en 1922, des amendements furent rejetés tendant à supprimer également les additionnels pour les professions libérales et à remplacer ceux-ci par une taxe communale spéciale.

Quant aux provinces, le Gouvernement pouvait les autoriser à établir pour 1922 et 1923, au maximum 10 centimes additionnels à la contribution foncière.

On remarquera que la perception des additionnels ou d'une taxe spéciale est limitée — principe de la territorialité — aux impôts qui frappent les revenus de source communale ou provinciale. Les additionnels sont exclus en ce qui concerne :

a) La taxe professionnelle sur les bénéfices réalisés et imposés à l'étranger ou dans la Colonie ;

b) La taxe mobilière afférente aux revenus d'actions ; cette taxe étant retenue à la source, il était désirable de percevoir partout un taux uniforme, plutôt que de faire varier ce taux soit selon la résidence du porteur de l'action, soit selon la commune du siège social de la société ; d'ailleurs une part de la taxe mobilière est attribuée aux provinces et aux communes et répartie suivant des règles judicieusement choisies ;

c) La supertaxe qui est basée sur le revenu global, quelle que soit la commune où se trouve la source du revenu.

§ 3. — *Rétablissement définitif des additionnels. Limitation. — Répartition.*

La loi du 31 décembre 1925 consolida le pouvoir pour l'Etat d'autoriser les provinces et les communes à établir des centimes additionnels aux impôts sur les revenus ou des taxes similaires sur la base ou sur le montant de ces impôts. Mais dans la crainte que l'augmentation de leurs ressources ne poussât les provinces et les communes à une exagération de dépenses, la dite loi de 1925 limita à 15 (provinces) et à 60 (communes) le nombre des centimes additionnels aux impôts cédulaires pour les années 1925 et 1926. Cependant « pour les provinces ou les communes qui justifient d'impérieuses nécessités budgétaires, les dites quotités de 15 et de 60 peuvent être augmentées au maximum d'un tiers par arrêté royal motivé, contre-signé par le Ministre des finances et par son collègue de l'intérieur ». Si cette restriction marque le désir du législateur d'éviter une charge excessive pour le contribuable, une autre disposition fait ressortir la préoccupation d'assurer une équitable répartition des charges provinciales et communales entre les différentes catégories de contribuables : le § 4 de l'article 4 de la loi du 17 mars 1925 était en effet ainsi conçu :

> Les additionnels ou les taxes en tenant lieu doivent, le cas échéant, être répartis proportionnellement sur les différents impôts. (*Principe très important s'inspirant du principe de l'équitable répartition des charges fiscales.*)
>
> Toutefois, les provinces et les communes peuvent décider de ne pas percevoir les additionnels à la taxe professionnelle et la taxe spéciale communale sur les salariés et appointés, lorsque le montant dudit impôt cédulaire n'atteint pas :
>
> 40 francs dans les communes de 60.000 habitants et plus ;
>
> 50 francs dans les communes de 15.000 à 60.000 habitants exclusivement ;
>
> 60 francs dans les communes de moins de 15.000 habitants.
>
> Les provinces et les communes ont, en outre, le droit d'accorder aux chefs de familles nombreuses, ayant au moins quatre enfants à leur charge, une exonération partielle des additionnels à la taxe professionnelle et de la taxe spéciale communale.

Ces dispositions n'ont cependant jamais été appliquées, car

elles furent abrogées sans plus à partir de 1925, année même de la loi, par la loi du 24 décembre 1925.

Le Gouvernement était d'avis que le § 4 de l'article 4 de la loi du 17 mars 1925 « constituait une anomalie, une entrave et qu'elle revêtait le caractère d'une injonction qui a pour effet d'affaiblir et d'énerver la liberté que les autorités locales revendiquent, de répartir les charges publiques en tenant compte des contingences locales qui peuvent influencer soit l'origine même des dépenses communales, soit la nature et la distribution de la matière imposable ». L'exposé des motifs ajoute qu'il ne doit pas être inféré de l'abrogation de cette disposition que le principe lui-même de la proportionnalité est condamné : la mesure proposée a simplement pour objet de marquer une nouvelle étape dans le retour à l'autonomie fiscale des communes, en restituant aux autorités locales le soin d'apprécier suivant les contingences, le meilleur mode de répartition des charges qui seront réclamées aux contribuables. Et le Gouvernement rappela que grâce à la prérogative inscrite dans l'article 76, 5°, de la loi communale, il pourra continuer à veiller à ce que la justice dans l'impôt soit réalisée par une équitable proportionnalité entre les impositions dont seront frappées les différentes catégories de contribuables.

La liberté ayant ainsi été rendue aux provinces et aux communes quant au nombre des additionnels, ceux-ci furent augmentés de façon générale ; des protestations surgirent et, dans maintes régions, la situation devint telle que les revenus du travail finirent par subir en réalité, par le jeu des additionnels, une charge fiscale supérieure à celle des dividendes, revenus de la fortune acquise. Au cours de l'occupation, un arrêté du 12 mai 1942 limita de nouveau les additionnels à la taxe professionnelle à 15 pour les provinces et à 85 pour les communes.

Comme de nombreuses entreprises possèdent des sièges dans plusieurs communes, des difficultés se sont élevées pour déterminer avec équité les bénéfices recueillis dans chaque commune et pour attribuer à chacune des communes intéressées les additionnels qui leur reviennent. L'arrêté-loi du 27 septembre 1938 régla cette matière intéressante et décida que les additionnels provinciaux et communaux à la taxe mobilière sur les revenus des capitaux investis et à la taxe professionnelle sur les bénéfices

et profits, étaient à appliquer sur la portion du principal de l'impôt correspondant proportionnellement au montant des bénéfices réalisés dans chaque province ou chaque commune, ou fixés, à défaut de cet élément, selon les règles à déterminer par arrêté royal, et ce, aux taux arrêtés par les provinces et communes sièges des dits établissements (les articles 103 à 109 de l'arrêté royal du 22 septembre 1937 règlent la répartition de ces quotités).

§ 4. — *Taxe de voirie. — Taxe sur le bétail.*

Afin d'augmenter encore les ressources des communes par une imposition stable par excellence, la loi du 17 mars 1925 permet d'autoriser les communes à établir, outre les additionnels à la contribution foncière, et à l'effet de couvrir les dépenses de voirie, une taxe spéciale calculée au prorata du revenu cadastral des immeubles situés sur leur territoire ; cette taxe ne pouvait, toutefois, être supérieure au *dixième* du dit revenu pour les propriétés bâties ou les terrains à bâtir sis dans les agglomérations urbaines et au *vingtième* pour les autres propriétés non bâties. La loi du 22 janvier 1931 limite au principal de la contribution foncière et à la moitié les quotités soulignées de un dixième et de un vingtième.

Cette taxe de voirie fut supprimée pendant l'occupation (arrêté du 12 mai 1942) avec faculté pour les communes de percevoir en compensation des additionnels supplémentaires à la contribution foncière. Cette simplification était postulée depuis longtemps par les administrations intéressées.

D'autre part, pour éviter que l'agriculture ne soit atteinte dans ses moyens de production plus fortement que les autres catégories de contribuables, la loi de 1925 fait défense aux provinces et aux communes d'établir des taxes sur le bétail.

§ 5. — *Considérations spéciales.*

Contrairement à ce qui se constate dans d'autres pays, la fiscalité provinciale et communale en Belgique est en grande partie dépendante et tributaire du rendement des impôts sur les revenus ; les additionnels provinciaux et communaux font en quelque sorte partie intégrante des dits impôts dont le comportement suit les fluctuations économiques ; non seulement il y a là

un manque de stabilité, tout au moins sur le plan communal, mais il est indispensable pour l'Etat de surveiller soigneusement l'établissement de ces additionnels afin d'éviter de bouleverser ou de compromettre les principes dont le législateur belge s'est fondamentalement inspiré lors de l'élaboration et de l'évolution de la législation concernant les impôts sur les revenus. C'est là un aspect du problème fiscal en Belgique qui doit retenir l'attention la plus sérieuse.

Les chiffres ci-dessous montrent l'importance de la question, en ce sens qu'ils indiquent l'évolution du produit des additionnels provinciaux et communaux perçus en augmentation des impôts directs.

EXERCICES	PRODUIT DES ADDITIONNELS	
	PROVINCIAUX	COMMUNAUX
1914	26,5 millions	36 millions
1925	13,5 »	181 »
1930	97 »	564 »
1935	259 »	596 »
1940	245 »	567 »
1945	190 »	1.278 »

Les écarts de rendement d'une année à l'autre proviennent de plusieurs causes : modification dans les principes de fiscalité, soubresauts dans la conjoncture économique et aussi variation dans la moyenne du nombre des additionnels.

Ainsi pour les provinces une moyenne de 40, 38 et 15 centimes additionnels à la taxe professionnelle donne respectivement pour 1935, 1940 et 1945 un produit de 82 millions (40 centimes additionnels), 94 millions (38 centimes additionnels) et 90 millions (15 centimes additionnels).

Pour les communes, une moyenne de centimes additionnels à la taxe professionnelle de 95, 100 et 80 respectivement pour 1935, 1940 et 1945 donne un rendement de 195 millions (95 centimes additionnels), 195 millions (100 centimes additionnels) et 480 millions (80 centimes additionnels).

§ 6. — *Législation en vigueur en 1940* (1).

Les articles 80 à 83 des lois coordonnées reproduits ci-après précisent le régime de la fiscalité provinciale et communale applicable en 1940 en tant que cette fiscalité est connexe à la législation en matière d'impôts sur les revenus. On remarquera que le chiffre des additionnels n'est pas limité, mais les provinces et les communes sont tenues d'en fixer le montant selon les directives données par les autorités compétentes, soit la députation permanente des conseils provinciaux, soit le Ministre de l'intérieur.

Attributions aux provinces et aux communes.

ART. 80, § 1er. — Il est attribué aux provinces un dixième :

a) Du principal de la taxe mobilière au taux plein sur les revenus des actions ou des parts y assimilées ;

b) Du principal de la taxe professionnelle sur les traitements, salaires ou pensions ;

c) Des 100 centimes additionnels établis à la taxe professionnelle afférente aux rémunérations des administrateurs, etc., des sociétés par actions, en vertu de l'article 35, § 6, litt. *b*, deuxième alinéa.

ART. 81, § 1er. — Il est attribué aux communes deux dixièmes de l'impôt spécifié sous le litt. *a* du § 1er de l'article 80.

§ 2. — La répartition de cette quotité est réglée par arrêté royal.

ART. 82, § 1er. — Il est attribué au Fonds des communes :

a) Un vingtième de l'impôt visé au litt. *a* du § 1er de l'article 80 ;

b) Un quart de l'impôt visé aux litt. *b* et *c* dudit article ;

c) Un dixième du principal de la contribution foncière.

§ 2. — Sont supprimées les quotes-parts des provinces et des communes dans le produit de la contribution foncière, de la taxe mobilière sur les revenus des capitaux investis et de la taxe professionnelle sur les bénéfices des exploitations industrielles, commerciales ou agricoles et des professions libérales, charges ou offices.

ART. 83, § 1er. — Les provinces et les communes peuvent être autorisées à établir des centimes additionnels aux impôts sur les revenus ou des taxes similaires sur la base ou sur le montant de ces impôts.

(1) La loi du 24 décembre 1948 concernant les finances provinciales et communales a supprimé, sauf en ce qui concerne la contribution foncière, les additionnels provinciaux et communaux aux impôts sur les revenus, à partir de l'exercice 1949.

Exception est faite, toutefois, en ce qui concerne :

1° La taxe mobilière autre que celle qui atteint les revenus des capitaux investis en Belgique ;

2° La taxe professionnelle sur les bénéfices réalisés et imposés à l'étranger ou dans la Colonie ;

3° La taxe professionnelle retenue à la source sur les traitements, salaires et pensions des redevables visés au 2°, litt. *a* et *b*, du § 1er de l'article 25 ;

4° L'impôt complémentaire personnel.

§ 2. — Quand un redevable possède en Belgique des sièges d'exploitation dans plusieurs communes, les additionnels provinciaux et communaux à la taxe mobilière sur les revenus des capitaux investis et à la taxe professionnelle sur les bénéfices visés à l'article 25, § 1er, 1° ou 3°, sont appliqués sur la portion du principal de l'impôt correspondant proportionnellement au montant des bénéfices réalisés dans chaque province ou chaque commune, ou fixés à défaut de cet élément, selon les règles à déterminer par arrêté royal et ce, aux taux arrêtés par les provinces et communes sièges desdits établissements.

Sont validées les perceptions d'additionnels provinciaux et communaux effectuées antérieurement à la mise en vigueur de la présente loi, conformément aux dispositions qui précèdent.

§ 3. — Par dérogation aux dispositions des §§ 1er et 2, les communes peuvent aussi être autorisées à établir :

1° Une taxe spéciale calculée au prorata du revenu cadastral des immeubles situés sur leur territoire à l'effet de couvrir les dépenses de voirie ; cette taxe ne peut, toutefois, être supérieure au principal de la contribution foncière pour les propriétés bâties ou les terrains à bâtir sis dans les agglomérations urbaines et à la moitié dudit principal pour les autres propriétés non bâties ;

2° Une taxe spéciale sur les traitements, salaires ou pensions des personnes habitant la commune à l'exclusion des rémunérations passibles des 100 centimes additionnels prévus à l'article 35, § 6, litt. *b*, deuxième alinéa.

§ 4. — Les provinces et les communes ne sont pas autorisées à établir des taxes sur le bétail.

Section XII. — Réclamations et recours.

§ 1er. — *Principes.*

Le contribuable peut introduire une réclamation contre le montant de sa cotisation auprès du directeur des contributions qui a rendu les rôles exécutoires. Le directeur statue par décision motivée ; cette décision a un caractère administratif, mais elle

est définitive si elle ne fait pas l'objet dans les quarante jours d'un recours devant la cour d'appel dans le ressort de laquelle la cotisation attaquée est établie. L'arrêt de la cour d'appel peut faire l'objet, de la part des deux parties, d'un pourvoi devant la cour de cassation dans les quarante jours de l'arrêt de la cour d'appel. L'introduction d'une réclamation ou d'un recours ne suspend pas l'exigibilité des impôts et des intérêts ; toutefois, dans des cas spéciaux le directeur des contributions peut faire surseoir au recouvrement.

La loi organique a ainsi repris la procédure qui, établie par la loi du 6 septembre 1895, a été longuement expérimentée sous le régime des impôts directs en vigueur avant l'instauration de la législation relative aux impôts sur les revenus.

La jurisprudence a décidé qu'en cas de réclamation, le directeur peut conclure aussi bien à l'augmentation qu'à la réduction des impôts litigieux. D'autre part, la réclamation est examinée par un fonctionnaire d'un grade supérieur à celui de contrôleur ; ce fonctionnaire peut avoir recours, quel que soit le montant du litige, à tous les moyens de preuve admis par le droit commun, sauf le serment ; il peut, au besoin, entendre des tiers et procéder à des enquêtes.

§ 2. — *Délais de réclamation.*

Les mesures prises n'ont pas été modifiées quant au fond, mais certaines précisions ont été apportées aux textes primitifs. Dès l'origine, le délai utile pour introduire une réclamation courait jusqu'au 31 octobre de la seconde année de l'exercice (date de clôture de l'exercice financier de l'Etat) sans cependant que le délai puisse être inférieur à six mois à partir de la date de l'avertissement-extrait du rôle ou (ajoute la loi du 13 juillet 1930, art. 49) de l'avis de cotisation, ou de la date du payement des impôts perçus autrement que par rôle, étant entendu que les taxations par rappel de droits sur des exercices clos sont censées appartenir à l'exercice auquel elles sont rattachées. La date de clôture de l'exercice financier ayant été reportée du 31 octobre au 31 mars de la seconde année de l'exercice, l'article 6 de l'arrêté-loi du 30 mars 1936 substitua la date du 31 mars à celle du 31 octobre de la seconde année de l'exercice. D'autre part, dans un

but pratique il a paru indispensable notamment de décider que les réclamations doivent être *motivées*, de préciser la date à partir de laquelle court le délai utile de réclamation, de dispenser le contribuable du payement d'intérêts de retard lorsqu'il y a faute de l'Administration de statuer sur la réclamation dans un délai déterminé, etc. (art. 49 et 50 de la loi du 13 juillet 1930.) Enfin l'arrêté-loi du 27 septembre 1935 autorise le contribuable à réclamer pendant trois ans à partir de la date de l'avertissement-extrait du rôle la restitution des surtaxes résultant d'erreurs matérielles imputables à un agent de l'Administration ou à un double emploi. Cette disposition fut abrogée dans un but de simplification par l'article 22 de l'arrêté-loi du 3 juillet 1939, ce délai spécial de réclamation ayant permis à des redevables de prolonger outre mesure et sans raison les contestations et les litiges.

§ 3. — *Considérations spéciales.*

La collaboration des cours en matière d'impôts sur les revenus a eu des conséquences utiles et pratiques dans la fixation et l'évolution de la jurisprudence ; celle-ci est nécessairement complexe et touffue dans un pays dont la population animée d'un vif esprit critique doit subir l'établissement d'impôts toujours plus lourds sur la base des revenus réels, déclarés et contrôlés.

Cette procédure a été fortement battue en brèche parce qu'elle est coûteuse, peu pratique et lente. Des tentatives multiples furent faites en vue de confier l'examen des litiges fiscaux à des organismes autres que la cour d'appel et la cour de cassation. Déjà le Gouvernement de 1919, reprenant le projet d'impôt sur le revenu indiciaire élaboré par M. Ingenbleek, préconisa l'institution d'un jury fiscal cantonal, d'un jury fiscal d'appel et d'un conseil fiscal.

Dans une proposition de loi d'initiative parlementaire déposée le 27 avril 1922 (1) il fut suggéré, afin de procurer au contribuable une garantie efficace contre l'arbitraire possible du fisc, de confier aux tribunaux civils, selon les règles de la compétence et du ressort, les contestations en matière d'impôts directs.

(1) Chambre, session 1921-1922, document n° 186.

Une nouvelle proposition d'initiative parlementaire (1) tendait à remplacer les interventions contentieuses du directeur provincial, de la cour d'appel et de la cour de cassation par une juridiction fiscale cantonale spéciale, présidée par le juge de paix ou son suppléant, à laquelle il pourrait être recouru après examen du litige d'abord par une commission consultative, ensuite par une commission d'appel.

Le Gouvernement reprit cette dernière suggestion dans l'article 47 du projet de loi n° 13 (2) devenu la loi du 13 juillet 1930, mais seulement en ce qui concerne les litiges portant sur moins de 5.000 francs et pour autant que la contestation ne soulève qu'une question de fait. La section centrale de la Chambre des représentants s'est longuement occupée de ce problème et a estimé que « les critiques fondamentales formulées contre la procédure actuelle paraissent donc manquer de base », et elle n'a pas accepté la proposition du Gouvernement (3).

Enfin, un membre de la Commission de simplification des impôts, constituée en 1933, préconisa — mais également sans succès — de soumettre les litiges en matière d'impôts directs à la même procédure que les droits d'enregistrement (justice de paix et tribunaux de première instance).

La statistique ci-dessous fournit des données en ce qui concerne les interventions des cours d'appel et de la cour de cassation :

ANNÉES	ARRÊTS RENDUS Y COMPRIS LES DÉSISTEMENTS		ARRÊTS CONFIRMANT LA DÉCISION DU DIRECTEUR		ARRÊTS CONTRAIRES EN TOUT OU EN PARTIE A LA DÉCISION DU DIRECTEUR	
	Cours d'appel	Cour de cassation	Cours d'appel	Cour de cassation	Cours d'appel	Cour de cassation
1937	685	52	275	32	118	17
1940	411	38	228	23	57	10
1942	362	39	166	24	56	12

(1) Chambre, session 1928-1929, document n° 60.

(2) Chambre, session 1929-1930.

(3) Rapport, session 1929-1930, n° 186, p. 122.

SECTION XIII. — PAYEMENT DES IMPÔTS. — INTÉRÊTS DE RETARD. — POURSUITES. — GARANTIES SPÉCIALES.

§ 1er. — *Délais de payement.*

La loi organique fixe comme suit la date à laquelle les impôts devaient être payés :

a) La contribution foncière est payable par trimestre ;

b) Les taxes mobilière ou professionnelle perçues par retenue sur les revenus imposables sont payables dans les quinze jours qui suivent l'expiration du mois pendant lequel les revenus ont été payés ;

c) Les taxes non perçues par retenue, de même que la supertaxe, sont payables dans le mois de réception de l'avertissement-extrait du rôle.

La loi du 28 février 1924, article 16, complétée par l'article 4 de l'arrêté-loi du 30 mars 1936, modifia comme il suit le cadre des délais de payement des différents impôts :

(*Lois coordonnées, art. 59*) : § 1er Les taxes mobilière et professionnelle perçues par retenue sur les revenus imposables sont payables, la première, dans les quinze jours de l'attribution ou de la mise en payement desdits revenus, la seconde, dans les quinze jours qui suivent l'expiration du mois pendant lequel les revenus ont été payés.

Les impôts directs non perçus par retenue, sont payables dans les deux mois de l'envoi de l'avertissement-extrait du rôle, sans toutefois que ce délai puisse dépasser le 15 janvier de la seconde année de l'exercice ; ce délai est réduit à quinze jours si l'avertissement-extrait du rôle est envoyé dans le courant de la seconde année de l'exercice ou s'il est relatif à des cotisations établies par rappel de droit sur exercice clos. Sont immédiatement exigibles pour leur totalité les impôts à percevoir par retenue, mais enrôlés à défaut de payement dans les délais fixés au premier alinéa de ce paragraphe, ainsi que les impôts dus par des redevables en état de faillite ou de déconfiture ou qui ont diminué les garanties du Trésor.

Si le redevable conteste être en état de faillite ou de déconfiture ou avoir diminué les garanties du Trésor, il est statué en référé sur sa contestation par le président du tribunal de première instance de la commune pour laquelle le rôle est dressé.

§ 2. . . . . .

§ 2. — *Intérêts de retard.*

A défaut de payement dans les délais ci-dessus, les sommes dues sont productives au profit du Trésor de l'intérêt légal civil (loi organique) pour la durée du retard. Un taux fixe de 6 p. c. fut inscrit dans l'article 10 de la loi du 20 août 1921 ; ce taux fixe fut porté à 8 p. c. par la loi du 8 août 1925, réduit à 6 p. c. par la loi du 13 juillet 1930, art. 48, § 2, puis à 4 p. c. par l'article 10 de l'arrêté-loi du 22 août 1934. Une partie des intérêts de retard est attribuée à la province et à la commune du lieu d'imposition et répartie, chaque année, proportionnellement au rapport existant, pour chaque province ou pour chaque commune, entre le montant respectif des impositions provinciales ou communales perçues par les receveurs de l'Etat et le montant total des recouvrements en matière d'impôts directs (loi du 17 mars 1925, art. 1er).

§ 3. — *Poursuites.*

Les poursuites en recouvrement des impôts sur les revenus se font d'après les règles déterminées par arrêté royal (art. 34 à 92 de l'arrêté royal du 22 septembre 1937). Les rôles sont rendus exécutoires par le directeur des contributions désigné à cette fin tant pour le principal de l'impôt que pour les additionnels au profit de l'Etat, des provinces et des communes ; les contraintes sont décernées par les receveurs chargés d'opérer les recouvrements.

Ces prescriptions sont celles inscrites dans la loi organique, sauf qu'il a été précisé, pour éviter des contestations, que l'exécutoire du directeur des contributions porte à la fois sur le principal et sur tous les additionnels (loi du 23 décembre 1933, art. 7) et que l'exécutoire des rôles peut être confié au directeur que l'administration désignera ou par le fonctionnaire délégué par lui, et ce dans le but de tirer un profit maximum de la réforme, laquelle a abouti à la formation mécanographique des rôles dans trois offices centraux créés à cet effet.

§ 4. — *Garanties spéciales.*

La loi organique a maintenu le privilège, le droit d'hypothèque légale (occulte) et l'obligation de prélever les impôts restant dus

sur le produit de vente de meubles ou d'immeubles ; elle a également maintenu l'obligation de constituer une garantie en ce qui concerne soit les sociétés belges par actions qui ont des sièges d'opérations ou des établissements quelconques à l'étranger ou dans la Colonie, soit tous redevables étrangers qui ont en Belgique un ou plusieurs établissements quelconques.

L'élévation des impôts et les tentatives faites pour échapper aux garanties édictées par la loi ont amené le législateur à proclamer, d'une part, la responsabilité des héritiers d'un contribuable décédé, d'autre part, la responsabilité personnelle des officiers ministériels, organisateurs de ventes ou fondés de pouvoirs lorsqu'ils s'abstiennent soit de prévenir à temps le receveur des contributions et le receveur communal de la vente de meubles ou d'immeubles, soit de verser les sommes dues aux fonctionnaires compétents (loi du 28 février 1922, art. 19).

L'importance des textes applicables dans ce domaine spécial est telle qu'il nous paraît justifié de les reproduire intégralement ci-après (1) :

Des droits et privilèges en matière de recouvrement.

ART. 70, § 1er. — Pour l'exécution des obligations qui leur incombent en vertu de la présente loi, les sociétés belges par actions et autres redevables ayant des sièges d'opérations ou des établissements quelconques à l'étranger ou dans la Colonie, sont tenus de faire agréer, par l'Administration des contributions, une garantie réelle ou une caution personnelle. Les conditions de l'agréation seront déterminées par arrêté royal.

§ 2. — Les sociétés étrangères ou de la Colonie, de même que tous autres redevables étrangers ayant en Belgique un ou plusieurs établissements quelconques tels que sièges d'opérations, succursales ou agences, sont tenus de faire agréer, par l'Administration des contributions, au moins un représentant responsable établi dans le pays et offrant les garanties nécessaires de solvabilité.

§ 3. — En cas de décès de ce représentant, de retrait de son agréation ou d'événement entraînant son incapacité, il doit être pourvu à son remplacement dans le délai de deux mois.

§ 4. — En cas d'insuffisance des garanties visées aux §§ 1er et 2, les redevables et leurs représentants sont tenus solidairement du payement de la taxe et des amendes éventuelles.

(1) Cette matière a été profondément remaniée par la loi du 24 décembre 1948 relative aux droits et privilèges du Trésor en matière d'impôts directs et taxes y assimilées.

ART. 71. — Pour le recouvrement des impôts directs, des intérêts et des frais, le Trésor public a privilège sur tous les revenus et meubles du redevable, en quelque lieu qu'ils se trouvent, sur ceux de sa femme non séparée de biens et sur ceux de leurs enfants dont ils ont la jouissance légale.

Ce privilège s'exerce avant tout autre pour les impôts de l'année échue et de l'année courante.

ART. 72. — Le Trésor public a, en outre, pour le recouvrement des impôts directs, des intérêts et des frais, droit d'hypothèque légale sur tous les immeubles du redevable et sur ceux de sa femme non séparée de biens.

Cette hypothèque légale existe à compter du 1er janvier de l'année de l'impôt et n'a d'effet que pendant cette année et l'année suivante, de telle sorte qu'elle est anéantie si, dans l'intervalle, les biens n'ont pas été attaqués.

Elle n'est soumise à aucune inscription ni frais et ne préjudicie en rien aux privilèges et hypothèques antérieurs.

ART. 73, § 1er. — Les notaires ou fonctionnaires publics chargés de procéder à la vente publique d'un immeuble sont tenus d'en aviser par lettre recommandée à la poste, au moins huit jours francs à l'avance, le receveur des contributions de la situation du bien et celui de la commune où le propriétaire a son domicile ou son principal établissement, ainsi que les receveurs communaux des mêmes localités.

Pour les ventes de gré à gré, le préavis de huit jours est réduit à quatre jours francs.

Les fonctionnaires publics ou les officiers ministériels, chargés de vendre publiquement des meubles, sont tenus d'adresser la même information, dans le même délai, au receveur des contributions et au receveur communal du domicile ou du principal établissement du propriétaire des dits meubles, lorsque la valeur de ceux-ci atteint au moins 1.000 francs.

§ 2. — A défaut de s'être conformés aux prescriptions du § 1er, les officiers ministériels, organisateurs de ventes ou fondés de pouvoirs en cause, sont personnellement responsables, jusqu'à concurrence du produit de la vente, des impositions directes, amendes, frais, intérêts et accessoires, non encore acquittés, dont les biens vendus sont la garantie au profit de l'Etat, des provinces et des communes.

Ils encourent la même responsabilité lorsque, après avoir donné l'avis susdit, ils s'abstiennent de faire effectuer dans les caisses des fonctionnaires compétents, le versement des sommes dues, dont le montant leur a été dûment notifié au plus tard la veille du jour de la vente.

ART. 74 (3e alinéa). — Les héritiers d'un contribuable décédé sont tenus, à concurrence de leur part héréditaire, des droits éludés par le *de cujus*, à moins que l'insuffisance de la perception ne résulte d'erreurs commises par les agents de l'administration.

CHAPITRE II.

Modifications particulières à chaque impôt.

Après avoir examiné l'évolution des principes et des modalités qui ont plutôt un caractère général, nous analyserons maintenant les modifications appréciables qui ont été apportées aux principes et aux modalités essentiels et particuliers à chacun des impôts.

SECTION Ire. — CONTRIBUTION FONCIÈRE.

§ 1er. — *Revision extraordinaire et revision spéciale du revenu cadastral.*

La loi du 13 juillet 1930 a substitué le revenu cadastral fixe au revenu *réel annuel* (1) qui avait servi de base à la contribution foncière de 1920 à 1930. En considération des fluctuations constantes du revenu foncier, le législateur de 1930 avait à juste titre prévu la revision des revenus cadastraux par la voie d'une péréquation générale périodique et peu espacée. Or, aucune péréquation générale n'ayant été effectuée depuis 1930, les inconvénients et le défaut d'équité de cette quasi-immutabilité des revenus cadastraux, appliquée dans un secteur aussi mouvant que celui des loyers, ne tardèrent pas à émouvoir l'opinion publique, et un arrêté-loi du 30 novembre 1939 instaura un régime de revisions extraordinaires du revenu cadastral par commune ou par catégories d'immeubles et autorisa même la revision spéciale, dans des cas déterminés, du revenu cadastral d'immeubles isolés.

L'arrêté-loi du 30 novembre 1939, nº 76, apporte les modifications ci-après au régime de la loi du 13 juillet 1930 tel qu'il est résumé aux pages 394 et 395.

La contribution foncière est perçue sur la base d'un revenu cadastral fixé par parcelle cadastrale et qui représente le revenu moyen normal net d'une année évalué par comparaison avec celui attribué à des immeubles-types. Ce revenu cadastral est fixé pour une période de vingt ans ; il était prévu une péréquation générale pour le 1er janvier 1950.

(1) Voir p. 373.

En dehors des péréquations générales, l'arrêté-loi du 30 novembre 1939 permet, lorsque des fluctuations importantes de la valeur locative des immeubles le justifient, de procéder, dans une commune ou une section cadastrale de commune, à une revision extraordinaire des revenus cadastraux des deux catégories d'immeubles : immeubles bâtis et immeubles non bâtis, ou de l'une d'elles seulement. La revision extraordinaire peut être ordonnée d'office par le Ministre des finances ; elle doit l'être si la demande motivée en est faite par le bourgmestre de la commune ou par un groupe de contribuables possédant au moins 1/10e du nombre total des parcelles de la ou des catégories visées dans la demande, situées dans la commune ou section cadastrale de commune. La demande est considérée comme motivée quand elle est appuyée d'un relevé mentionnant au moins 1 p. c. des parcelles de la ou des catégories visées dont le revenu réel actuel est inférieur ou supérieur d'au moins 15 p. c. aux 5/4 ou aux 10/9es du revenu cadastral, suivant qu'il s'agit de parcelles bâties ou non bâties.

Quand, par suite de circonstances nouvelles et permanentes créées par une force majeure, par des travaux ou mesures ordonnés par une autorité publique ou par le fait de tiers, en dehors de toute modification à l'immeuble, il existe, entre la valeur locative actuelle de celui-ci et la valeur ayant servi de base au calcul du revenu cadastral, une différence en plus ou en moins de 15 p. c. au minimum, le Ministre des finances peut soit d'initiative, soit à la demande du bourgmestre de la commune ou du débiteur légal de l'impôt foncier, ordonner la revision spéciale du revenu cadastral de l'immeuble.

A cette occasion l'immeuble peut être séparé de son type primitif et être rattaché soit à un autre type primitif, soit à un immeuble désigné pour servir de type d'après les règles arrêtées par le Ministre des finances.

Dans l'intervalle entre les deux péréquations générales l'Administration procède à l'évaluation des constructions nouvelles et des propriétés bâties ou non bâties qui ne se trouvent plus dans les conditions auxquelles l'article 4, § 2, subordonne l'exemption de la contribution foncière, ainsi qu'à la réévaluation des immeubles agrandis, reconstruits ou notablement modifiés.

Sont considérées comme modifications notables, celles qui

sont susceptibles d'entraîner une augmentation ou une diminution du revenu cadastral de la parcelle à concurrence de 1.000 fr. ou plus ou, tout au moins, à concurrence de 15 p. c. du revenu existant, ainsi que les changements au mode d'exploitation des propriétés non bâties susceptibles d'influencer leur revenu cadastral dans les mêmes proportions.

§ 2. — *Modifications de taux.*

Le taux de la contribution foncière fut fixé à 10 p. c. en 1919, sans application de centimes additionnels provinciaux et communaux. La loi du 17 mars 1925 autorise non seulement la perception d'additionnels provinciaux et communaux à la contribution foncière, mais également l'établissement au profit des communes d'une taxe spéciale calculée au prorata du revenu cadastral des immeubles situés sur leur territoire, à l'effet de couvrir les dépenses de voirie ; cette taxe ne peut, toutefois, être supérieure au principal de la contribution foncière pour les propriétés bâties ou les terrains à bâtir sis dans les agglomérations urbaines et à la moitié du dit principal pour les autres propriétés non bâties (1).

Nous avons vu que le législateur de 1930, sous l'impression des excédents budgétaires de 1928 et de 1929, était entré dans la voie des dégrèvements ; ayant ordonné une péréquation générale des revenus cadastraux et escomptant de ce fait une augmentation notable de la base de perception de la contribution foncière, la loi du 13 juillet 1930 abaissa le taux de l'impôt foncier de 10 à 7 p. c. bien que le revenu foncier soit par excellence le type du revenu de la richesse acquise. Cette mesure assez anormale a été corrigée en fait dans la suite, par l'autorisation de percevoir à la contribution foncière des centimes additionnels beaucoup plus élevés que pour les autres impôts.

Le taux de la contribution foncière fut donc réduit en principe à 7 p. c. par la loi du 13 juillet 1930 à partir de l'achèvement de la péréquation cadastrale ; en attendant, il fut fixé, en

(1) Cette taxe spéciale perçue par la commune même a été supprimée, dans un but de simplification, par l'arrêté du 12 mai 1942 (occupation) ; elle a été remplacée par des additionnels communaux, fixés à due concurrence, qui sont recouvrés par les receveurs des contributions en même temps que la contribution foncière.

ce qui concerne les immeubles industriels par nature et par destination, à 8 p. c., calculé sur le revenu cadastral ayant servi de base à la contribution foncière de 1931. Ces taux furent encore réduits à 5 et à 6 pour l'exercice 1935 par l'arrêté-loi du 15 mai 1935, mais un arrêté-loi du 12 février 1936 fixa uniformément à 6 p. c., à partir de 1936, le taux de la contribution foncière, même pour les immeubles industriels par nature et par destination ; toutefois, comme le revenu cadastral des dits immeubles industriels n'est pas encore actuellement revisé, une loi spéciale a décidé chaque année que les centimes additionnels provinciaux et communaux à la contribution foncière et la taxe communale de voirie sont perçus, en ce qui concerne les immeubles industriels par nature et par destination, comme si le taux de la contribution foncière était de 7 p. c. (1).

§ 3. — *Divisions de cotes.*

Depuis 1832, la loi concernant la contribution foncière permettait au redevable de demander au receveur des contributions de répartir l'impôt entre les fermiers ou locataires, moyennant une rétribution (de 2 francs) par avertissement-extrait remis à chacun des intéressés. Cette faculté, inscrite dans l'article 72 de la loi organique, a été supprimée par l'arrêté-loi du 30 novembre 1939, article 3, d'une part dans le but de simplifier les travaux administratifs, d'autre part pour mettre fin à des abus de la part de propriétaires qui, d'après les explications justificatives accompagnant le dit arrêté-loi, profitaient de la mesure pour endosser à des locataires la contribution foncière qu'ils devaient personnellement.

§ 4. — *Evolution pour l'ensemble du pays du revenu cadastral et de la contribution foncière.*

Le revenu cadastral avait un caractère presque immuable avant 1914 ; de 1920 à 1930 l'impôt foncier fut calculé sur la base du revenu *réel annuel* des immeubles ; le législateur de 1930

(1) A partir de 1949 ce régime est modifié en ce sens que l'impôt et les additionnels sont appliqués à leur taux normal mais sur 150 p. c. du montant du revenu cadastral des biens industriels (loi du 30 mai 1949).

adopta la taxation d'après un revenu cadastral fixe, afin de réaliser « le retour à une stabilité relative du revenu foncier imposable ».

Pour permettre d'apprécier les conséquences des mesures qui marquent l'évolution de la fiscalité dans le secteur particulièrement important des revenus de biens immobiliers, nous reproduisons ci-dessous le montant total pour le pays du revenu cadastral qui a servi de base à l'impôt foncier pour les années 1914, 1920 (début du régime du revenu réel annuel), 1925, 1930 (fin du régime du revenu réel), 1935 (pleine application du régime du revenu cadastral fixe), 1940 (début de l'occupation), 1944 (fin de l'occupation) ; en regard nous indiquons le montant total de la contribution foncière au profit de l'Etat.

ANNÉES	REVENU CADASTRAL POUR L'ENSEMBLE DU PAYS (en milliers de francs)		MONTANT DES RÔLES DE LA CONTRIBUTION FONCIÈRE EN PRINCIPAL (en milliers de francs)	*OBSERVATIONS*
	Bâti	Non-bâti		
1914	433.744		30.362	Le nombre des parcelles cadastrales est en Belgique d'environ 8 millions. Le revenu cadastral des immeubles et outillage industriels par nature et par destination est au total d'environ 700 millions.
1920	1.076.327		107.531	
1925	2.108.876		204.719	
1930	2.693.802	709.037	353.235	
1935	5.492.912	721.932	355.397	
1940	5.829.870	786.588	412.960	
1944	5.911.733	787.363	409.754	

§ 5. — *Considérations spéciales.*

La fixation d'un revenu cadastral stabilisé et déterminé d'après le revenu locatif normal d'immeubles-types même judicieusement choisis, doit nécessairement aboutir à des différences de parcelle à parcelle ; ces différences sont facilement acceptées lorsqu'elles ne sont pas accentuées. Mais l'expérience a appris que dans le domaine du revenu cadastral le désarroi atteint un degré qui nuit au principe élémentaire d'équité qui doit dominer la fiscalité. Le revenu cadastral sert de base à la contribution

foncière, à la contribution nationale de crise et à l'impôt complémentaire personnel ; le montant du revenu cadastral constitue un critère pour l'octroi d'une série de faveurs notamment en matière fiscale et sociale. Il s'ensuit qu'un revenu cadastral trop élevé entraîne pour le contribuable une aggravation injustifiée de trois impôts et la privation éventuelle de certaines faveurs ; d'autre part, l'insuffisance du revenu cadastral prive les pouvoirs publics de ressources légitimes et expose l'Etat à octroyer des faveurs dispendieuses à des citoyens qui en fait n'y auraient pas droit.

Ces situations ont provoqué des mesures législatives telles que le « retour à une stabilité relative au revenu foncier imposable » est en fait abandonné.

Les propriétaires peuvent obtenir un dégrèvement de la contribution foncière lorsque le revenu effectif net est inférieur au revenu cadastral de 15 p. c. du montant de ce revenu cadastral (10 p. c. à l'origine, porté à 15 p. c. par l'arr.-loi du 3 juillet 1939).

Un supplément de contribution foncière est dû, lorsque le revenu effectif net des immeubles donnés en location et utilisés en tout ou en partie à des fins professionnelles dépasse le revenu cadastral d'au moins 15 p. c. de celui-ci (loi du 28 juillet 1938 sur l'exacte perception des impôts ; différence de 10 p. c. portée à 15 p. c. par l'arrêté-loi du 3 juillet 1939).

Pour l'impôt complémentaire personnel, le propriétaire doit déclarer non le revenu cadastral, mais le revenu réel net des immeubles donnés en location (1).

Enfin, l'Administration du cadastre peut, en dehors des péréquations générales, procéder à des revisions extraordinaires partielles et même passer à des revisions spéciales pour des immeubles isolés (2).

La stabilité relative qui avait justifié le changement de régime en 1930 est donc rompue et il se recommande de réexaminer la possibilité de revenir dans ce domaine, comme pour les revenus de biens mobiliers et les revenus professionnels, à la notion du revenu *réel* annuel.

Le problème est surtout préoccupant du point de vue des

(1) Arrêté-loi du 22 février 1935.
(2) Arrêté royal du 30 novembre 1939, p. 479.

finances communales ; celles-ci sont principalement alimentées par les ressources qui proviennent du secteur immobilier et il importe dès lors que la taxe imposable au titre du revenu foncier se rapproche autant que possible de la réalité.

Certes, l'application du revenu réel annuel pendant la période 1920 à 1930 a été marquée par des complications sérieuses. Mais celles-ci étaient dues surtout au fait qu'il existe 8 millions de parcelles cadastrales en Belgique et que l'on attribuait le revenu *par parcelle*. La conception du revenu réel *par parcelle* devrait être abandonnée et il faudrait se résoudre, par la recherche de solutions pratiques, à percevoir la contribution foncière non plus avec le souci millimétrique de la contenance du bien, mais selon les méthodes d'appréciation et de discussion (tantôt réalité, tantôt comparaison) qui sont de tradition en matière d'impôts sur les revenus.

Il est facile de fixer le revenu réel pour l'imposante masse des immeubles donnés en location pour lesquels les baux sont généralement enregistrés ; le travail serait d'ailleurs singulièrement simplifié en ne répartissant plus le revenu réel par parcelle, sous réserve, si la propriété louée est sise sur plusieurs communes, de répartir de commun accord le revenu par commune. Quant aux biens occupés par le propriétaire, le revenu pourrait être fixé par comparaison et tout différend pourrait être arbitré par un Comité cantonal, par exemple, présidé par le juge de paix et où siégeraient un représentant des propriétaires et un délégué des locataires.

L'on a vu plus haut que le propriétaire dont le revenu foncier réel est inférieur de *moins* de 15 p. c. au revenu cadastral, doit subir pendant des dizaines d'années une surcharge évidente et souvent importante en ce qui concerne plusieurs impôts. D'autre part, l'Etat et principalement les communes doivent renoncer à récupérer les insuffisances d'imposition lorsque le revenu effectif ne dépasse pas, pour des immeubles loués et à affectation professionnelle, d'au moins 15 p. c. le revenu cadastral (1).

(1) Pour 1947 l'Etat escomptait 27 millions de suppléments en principal rien qu'en contribution foncière, pour les immeubles professionnels *loués* où le loyer réel dépasse de 15 p. c. — quotité importante — le revenu cadastral (Budget des voies et moyens pour 1947).

Avant 1914, la valeur des immeubles pouvait être fixée, pour la perception des droits de succession, par application d'un coefficient sur le revenu cadastral. Cette faculté, dont la simplification était très appréciée, n'a plus été admise parce que la relation entre le revenu cadastral et la valeur des biens immobiliers s'écarte par trop des réalités (1).

Section II. — Taxe mobilière.

Les modifications aux principes et modalités essentiels de la perception de la taxe mobilière — résumés aux pages 374 à 376 — n'ont pas été nombreuses, mais certaines sont cependant d'importance.

(1) Enfin, il convient à ce propos de signaler les révélations du même ordre qui furent faites à l'occasion du vote de l'impôt sur le capital créé par la loi du 16 octobre 1945 ; une suggestion ayant été faite tendant à fixer la valeur en capital des immeubles par application de coefficients (30 et 40 pour les propriété bâties, 100 pour les propriétés non bâties) sur le revenu cadastral, le rapporteur résume comme il suit les arguments qui aboutirent au rejet de cette proposition (Sénat, session 1944-1945, document n° 89, p. 4) :

« Bien que le Ministre des finances reconnût que ce système de taxation n'affecterait vraisemblablement pas le rendement de l'impôt et serait infiniment plus simple pour son administration, il crut devoir s'y opposer de la façon la plus absolue en raison du fait que ce système serait de nature à consacrer de scandaleuses injustices, les données cadastrales étant par trop disproportionnées les unes par rapport aux autres eu égard à la valeur réelle des biens. A l'appui de sa thèse, M. le Ministre des finances invoque des enquêtes récentes de son administration, d'où il résulte notamment :

» Que le rapport entre la valeur vénale et le revenu cadastral des immeubles bâtis dans trois faubourgs de Bruxelles variait au début de 1939 entre 7 et 17, et au cours du premier semestre 1944 entre 20 et 45 ;

» Que le rapport entre le revenu cadastral et la valeur des biens ruraux, abstraction faite des terrains à bâtir, variait dans divers cantons du pays, respectivement pour chacun des cantons envisagés :

En 1939 de 75 à 120 et en 1941 de 70 à 300 ;
En 1939 de 80 à 150 et en 1941 de 200 à 350 ;
En 1939 de 60 à 220 et en 1941 de 270 à 350 ;
En 1939 de 80 à 300 et en 1941 de 140 à 700 ;
En 1939 de 80 à 160 et en 1941 de 280 à 450 ;
En 1939 de 20 à 100 et en 1941 de 100 à 170 ;

§ 1er. — *Suppression de la taxe mobilière sur le revenu des capitaux investis dans les affaires personnelles.*

A l'origine de l'application de la législation relative aux impôts sur les revenus, la taxe mobilière était perçue non seulement sur les revenus des actions, mais également sur les revenus attribués en rémunération de leur capital aux associés dans les sociétés de personnes et sur le revenu *présumé* du capital investi (maximum 6 p. c.) dans les affaires exploitées par le contribuable lui-même. La taxe mobilière sur le revenu présumé du capital investi soit dans son exploitation propre, soit comme associé actif dans une société de personnes, a été supprimée dans un but de simplification et remplacée par une augmentation forfaitaire de un dixième appliqué sur la taxe professionnelle (1). Il est pratiquement difficile de dégager, dans un revenu professionnel mixte, ce qui doit être attribué à la mise en valeur du capital et ce qui provient de l'activité personnelle de l'exploitant. Le législateur avait fixé le revenu du capital à 6 p. c. au

En 1939 de 70 à 170 et en 1941 de 150 à 450 ;
En 1939 de 60 à 150 et en 1941 de 120 à 400 ;
En 1939 de 60 à 300 et en 1941 de 160 à 350 ;
En 1939 de 55 à 130 et en 1941 de 240 à 450 ;

» Que les rapports entre le revenu cadastral et le prix de vente obtenu au cours d'une même vente publique dans un canton rural du pays, en juin 1944, de cinq parcelles de terrain et de prés, étaient respectivement de 130, 250, 340, 410 et 500 ;

» Que le rapport entre le revenu cadastral et le prix de terres vendues publiquement, en février 1944, dans des cantons ruraux d'une même région, variait de 160 à 1640 ; et ainsi de suite...

» Convaincus par ces chiffres de ce que le revenu cadastral ne pouvait constituer une base valable de taxation, les auteurs d'amendements n'ont pas insisté pour que ceux-ci fussent soumis au vote. »

La relation entre le revenu cadastral et le revenu effectif des biens immeubles considérés isolément, présente des écarts également surprenants et entraîne les mêmes manquements d'équité que ceux qui sont signalés ci-dessus.

(1) Loi du 13 juillet 1930, p. 513.

maximum ; l'obligation de déterminer le capital investi pour chacune des entreprises commerciales, artisanales et agricoles fut une source de complications et de discussions ; la solution consistant à supprimer cette notion et à imposer un peu plus fortement les revenus mixtes a eu des résultats pratiques heureux.

§ 2. — *Valeurs étrangères déposées en Belgique par des non-résidents.*

La même loi du 13 juillet 1930 a exonéré de la taxe mobilière les revenus des valeurs étrangères déposées en Belgique par des personnes physiques ou morales n'ayant dans le pays ni résidence, ni domicile, ni établissement.

Cette exemption a été critiquée, parce qu'elle constituerait un moyen mis à la disposition des étrangers pour se soustraire aux impôts dus dans leur pays. Ce moyen existe qu'il y ait ou non exemption de la taxe mobilière en Belgique. En réalité la mesure prise par le législateur en 1930 a été justifiée par la considération qu'économiquement il y a lieu de favoriser le dépôt en Belgique, par des étrangers, de valeurs ou de créances.

§ 3. — *Revalorisation du capital à rembourser.*

La stabilisation du franc belge en 1926, à environ le septième de sa parité d'avant 1914, avait entraîné des réévaluations d'actif et le virement en exemption de tout impôt au compte capital de plus-values ainsi constituées. Le législateur ne pouvait ignorer cette situation et il décida par la loi du 13 juillet 1930 qu'en cas de partage de l'actif d'une société, la taxe mobilière ne serait plus perçue que sur ce qui est distribué au delà du capital réellement versé, celui-ci étant revalorisé eu égard à des coefficients déterminés en tenant compte de la stabilisation de la monnaie en 1926. Ces coefficients à multiples décimales, d'abord fixés par arrêté royal, furent ensuite inscrits et arrondis dans l'arrêté-loi du 31 mars 1936, n° 277. Les situations à régler étaient souvent délicates et difficiles ; aussi après différentes interventions législatives (arrêtés-lois des 31 mars 1936 et 3 juillet 1939) ce problème fut précisé comme il suit par modification

au § 2 de l'article 15 des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus :

En cas de partage de l'avoir social, par suite de liquidation ou de toute autre cause (1), la taxe est basée sur l'ensemble des sommes réparties en espèces, en titres ou autrement, déduction faite du capital social réellement libéré restant à rembourser. Ne sont pas considérés comme capital, pour l'application de la présente disposition et du § 1er, litt. *b*, les bénéfices ou réserves, virés ou incorporés au capital et à raison desquels la taxe mobilière n'a pas été acquittée.

Ce capital est éventuellement multiplié par les coefficients (2) ci-après :

6,94 pour les capitaux restant à rembourser qui ont été réellement libérés pendant les années 1918 et antérieurs ;
4,88 pour les capitaux restant à rembourser qui ont été réellement libérés pendant l'année 1919 ;
2,61 pour les capitaux restant à rembourser qui ont été réellement libérés pendant l'année 1920 ;
2,67 pour les capitaux restant à rembourser qui ont été réellement libérés pendant l'année 1921 ;
2,73 pour les capitaux restant à rembourser qui ont été réellement libérés pendant l'année 1922 ;
1,86 pour les capitaux restant à rembourser qui ont été réellement libérés pendant l'année 1923 ;
1,65 pour les capitaux restant à rembourser qui ont été réellement libérés pendant l'année 1924 ;
1,71 pour les capitaux restant à rembourser qui ont été réellement libérés pendant l'année 1925 ;
1,15 pour les capitaux restant à rembourser qui ont été réellement libérés pendant l'année 1926 ;
1 pour les capitaux restant à rembourser qui ont été réellement libérés pendant les années 1927 et suivantes.

Pour l'application simultanée de ces coefficients aux libérations effectuées au cours de plusieurs années, les réductions et les remboursements partiels du capital social, qui n'ont pas été imputés spécialement sur certaines parties de ce capital, sont répartis proportionnellement sur les dites libérations.

Le capital à revaloriser est ce qui reste à rembourser après déduction des réductions de capital déjà opérées et des remboursements antérieurs. La taxe mobilière est due immédiatement sur tout remboursement effectué au delà du capital ainsi revalorisé déductible en exemption d'impôt.

(1) Pour le cas de fusion de sociétés, voir le § 4, page suivante

(2) Ces coefficients n'avaient pas été modifiés à la suite de la dévaluation monétaire de mars 1935. Ils le furent sensiblement par la loi du 20 juillet 1947.

Lorsque la société est dissoute sans qu'il y ait partage ou répartition, la taxe est due sur la valeur réelle de l'avoir social, sous réserve de la déduction prévue au premier alinéa ci-dessus.

§ 4. — *Fusion de sociétés. — Exemption.*

Les conséquences de la guerre 1914-1918 et les bouleversements de tout ordre qui en dérivèrent avaient créé pour l'économie belge un trouble tel qu'il fallait nécessairement envisager des rationalisations et des regroupements. Or la perception d'impôts souvent élevés sur les réserves occultes ou sur les plus-values économiques que semblables opérations devaient nécessairement faire apparaître, constituait un obstacle sérieux à la réalisation de projets jugés indispensables du point de vue de l'intérêt général. La loi du 23 juillet 1927, article 4, disposa que la taxe mobilière « ne sera pas appliquée aux sociétés par actions, qui liquideront par fusion, de quelque manière qu'elle s'opère, avant l'expiration de la période de trois ans qui suit le jour de la mise en vigueur de la présente loi ». Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement fit remarquer que l'exemption était limitée aux seules sociétés dont l'organisation ou l'activité ne fait que changer de mains et ce pour des fins d'ordre économique, dans l'intérêt de la productivité du pays.

La même situation se présentait en 1931 lorsqu'il s'agissait pour l'industrie belge, après la période de prospérité de 1927 à 1930, de se défendre contre la dépression économique majeure qui se manifesta. A nouveau et dans le but de favoriser la rationalisation de l'industrie, il fut décidé *à titre temporaire* de ne pas appliquer la taxe mobilière et la taxe professionnelle à l'occasion du partage de l'avoir social des sociétés de capitaux et de personnes qui liquideront par fusion, de quelque manière qu'elle s'opère, avant le 1er juillet 1936 (1).

§ 5. — *Revenu payé net d'impôt.*

Indépendamment de ces modifications de principe, la portée de certains textes fut précisée. Des sociétés payaient un revenu

(1) Loi du 2 juillet 1931, article 16, IV, modifiée par l'article 4 de la loi du 23 juillet 1931 et par l'article 19 de l'arrêté-loi du 22 août 1934, n° 5.

net en prenant l'impôt à leur charge ; il fut décidé, en confirmation de la pratique administrative suivie en l'espèce, que « l'impôt éventuellement supporté par le débiteur à la décharge du bénéficiaire des revenus est ajouté au montant de ceux-ci pour le calcul de la taxe » (loi du 13 juillet 1930, art. 13, § 2).

§ 6. — *Remboursements totaux ou partiels du capital social en cas de bénéfices.*

La taxe mobilière atteint « les remboursements totaux ou partiels du capital social, opérés *en cas de bénéfices* ». L'interprétation des mots soulignés avait soulevé des contestations. Un remboursement réel et sincère de capital est-il imposable par le seul fait qu'il y a bénéfice ? Ou les mots « *en cas* de bénéfices » signifient-ils *au moyen* des bénéfices ? L'arrêté-loi n° 14 du 3 juillet 1939, article 5, précise que sont imposables « les remboursements totaux ou partiels du capital social opérés autrement qu'en exécution d'une décision régulière de réduction du capital social, prise conformément aux dispositions de l'article 72 des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, coordonnées par l'arrêté royal du 30 novembre 1935 ».

§ 7. — *Revenus de caractère professionnel.*

La loi du 13 juillet 1930, article 15, confirma expressément la pratique administrative consistant à ne pas appliquer la taxe mobilière aux revenus des créances ou dépôts d'un caractère professionnel, pour autant qu'il soit dûment établi que les intérêts y afférents sont compris dans la comptabilité des exploitations bénéficiaires situées en Belgique (sont notamment exonérés de la taxe mobilière à retenir à la source, les intérêts payés à des banques ou autres organismes de prêts ou de crédit établis en Belgique).

Certes, la taxe mobilière frappe notamment les revenus des créances et des dépôts. Mais l'Administration a toujours estimé que la taxe mobilière ne s'applique pas aux revenus afférents aux créances et prêts des sociétés ou établissements dont les opérations financières (crédit, escompte, prêts ou reports) consti-

tuent le but social ; dans ce cas, le produit de ces placements représente un *revenu professionnel ;* celui-ci, après déduction des charges grevant ces opérations, forme le *bénéfice* qui est atteint par la taxe professionnelle ; ont seules le caractère de revenus de capitaux passibles, à ce titre, de la taxe mobilière, les sommes réparties aux actions ou parts quelconques.

La pratique s'est établie, et la loi du 13 juillet 1930 la confirme, en ce sens que la taxe mobilière n'est pas retenue à la source sur les intérêts des comptes de dépôts, à vue ou à terme, ouverts à titre professionnel à des commerçants ou industriels résidant ou établis dans le pays. Le dépôt de ces sommes est, en effet, considéré comme une opération nécessitée par des besoins ou des buts professionnels.

§ 8. — *Fait générateur de l'impôt.*

La taxe mobilière doit être retenue à la source et versée au Trésor dans un court délai soit par le débiteur du revenu ou par celui qui paye le revenu ; il est essentiel dès lors de déterminer de façon précise le fait qui provoque ou dont dépend l'exigibilité de l'impôt et de mettre fin aux contestations qui pourraient surgir en cas de modifications apportées aux taux de l'impôt. A l'origine, la débition de la taxe mobilière était subordonnée au payement des revenus autres que les revenus des actions, la taxe pour ces derniers revenus étant établie sur les éléments afférents à l'exercice social résolu. Par la loi du 28 mars 1923, le législateur décida que d'une manière générale la taxe mobilière est due au moment de l'attribution ou de la mise en payement des revenus. Les termes attribution et mise en payement ayant donné lieu à leur tour à maintes contestations, notamment à la suite des restrictions apportées dans les transferts de revenus d'un pays à l'autre, l'arrêté-loi du 3 juillet 1939, nº 14, article 7, a réglé la matière comme il suit :

L'attribution ou la mise en payement des revenus entraîne la débition de la taxe mobilière.

Est notamment considérée comme attribution, l'inscription d'un revenu à un compte ouvert au profit du bénéficiaire, même si ce compte est indisponible, pourvu que l'indisponibilité résulte d'un accord exprès ou tacite avec le bénéficiaire.

La remise, en représentation de revenus, de titres susceptibles de produire un revenu est, à concurrence de la valeur du titre, assimilée à la mise en payement. Cette valeur ne peut être inférieure à celle qui serait fixée par le dernier prix courant publié par le Gouvernement belge avant la date de l'attribution ou de la mise en payement ; si les titres ne sont pas cotés au prix courant, la taxe est calculée sur leur valeur vénale à déclarer par le redevable sous le contrôle de l'administration.

§ 9. — *Intérêts hypothécaires.*

Enfin le régime fiscal des immeubles hypothéqués a été renversé en ce sens qu'au lieu de déduire, comme à l'origine, de la contribution foncière perçue sur le revenu cadastral intégral le montant de la taxe mobilière sur les revenus hypothécaires, la loi du 28 février 1924, article 1er, a fait prévaloir une solution plus pratique consistant à exonérer les intérêts des créances hypothécaires sur des immeubles sis en Belgique, à concurrence du revenu cadastral de ces immeubles.

§ 10. — *Taux de la taxe mobilière. — Titres nominatifs.*

A l'origine les taux de la taxe mobilière n'étaient qu'au nombre de deux : 10 p. c., réduit à 2 p. c. :

a) Pour la partie des revenus des actions et parts qui correspond proportionnellement aux bénéfices réalisés et imposés à l'étranger ou dans la Colonie ;

b) Pour les revenus de titres émis par l'Etat, les provinces, les communes et autres organismes ou établissements publics, ainsi que pour les revenus d'origine étrangère ;

c) Pour les revenus des dépôts à la Caisse générale d'épargne et de retraite.

La justification de ces taux est exposée plus loin (1).

La taxe mobilière compte en 1940 une multitude de taux, dont la différenciation est très nuancée ; le législateur a été amené progressivement à cette complication par le désir de favoriser le crédit public, d'encourager l'épargne, d'alléger dans l'intérêt général de l'économie la charge des emprunteurs et de tenir compte de ce que, dans certains cas, la taxe mobilière est augmen-

(1) Page 404.

tée d'additionnels provinciaux et communaux (taxe mobilière sur les revenus des capitaux investis dans des affaires exploitées autrement que par des sociétés par actions), alors que dans d'autres cas elle ne subit pas ces additionnels (dividendes, intérêts de dépôts, de créances, etc.).

L'examen en Commission des finances de la Chambre du projet devenu la loi du 13 juillet 1930, fit surgir une proposition tendant à frapper d'une taxe mobilière au taux réduit les revenus des titres nominatifs. Cette proposition fut rejetée parce que semblable mesure n'était pas de nature à encourager la mise au nominatif des titres, procédure contraire à la mentalité belge. La réduction du taux fut justifiée par le fait que les revenus des titres nominatifs sont connus ; c'est donc une prime à l'impossibilité de frauder. Mais alors la même réduction ne se justifie-t-elle pas pour tous les autres revenus — revenus d'immeubles, salaires, créances, dépôts — qui sont connus ? D'autre part, comment refuser cette réduction aux contribuables dont la sincérité est prouvée et, surtout, que reprocher aux contribuables qui, ayant acquitté le taux plein, prétendent ainsi avoir le droit de ne pas déclarer ce revenu à l'impôt complémentaire personnel ?

Nous reproduisons ci-dessous le texte complet de l'article 34 des lois coordonnées qui fixe pour 1940 les taux de la taxe mobilière et nous attirons l'attention sur deux faits : d'abord, les lois du 23 mars 1932 et du 31 décembre 1939 ont établi des décimes additionnels, au profit exclusif de l'Etat, à la taxe mobilière afférente aux revenus autres que ceux produits par les fonds publics ; ensuite, le taux de la taxe mobilière sur les revenus des actions et parts a été réduit à 15 p. c. au cours de l'occupation eu égard au fait que ces revenus devenaient également passibles de la taxe professionnelle dans le chef de la société et subissaient ainsi une double taxation aux impôts cédulaires.

Art. 34, § 1er. — La taxe mobilière, y compris les parts des provinces et des communes, est fixée selon les distinctions et les taux indiqués ci-après :

1° 22 p. c. pour les revenus d'actions et autres, visés à l'article 15, sauf ce qui est prévu au 4° ci-après ;

2° 15 p. c. pour les revenus d'obligations, de prêts, de créances, de dépôts et autres spécifiés aux articles 16 et 18 et à l'avant-dernier alinéa du § 1er de l'article 14, sauf ce qui est stipulé aux 3°, 4°, 5° et 6° ;

Toutefois, ce taux est réduit à 10 p. c., sans décime additionnel extraordinaire, pour les revenus d'obligations, de prêts, de créances, et de dépôts, lorsque la charge de l'impôt est supportée par le débiteur ;

3° 10 p. c. pour les revenus des capitaux investis visés à l'article 14, § 1er, 3°, litt. *a* ;

4° 6 p. c. pour la partie des revenus d'actions ou parts qui correspond proportionnellement aux bénéfices réalisés et imposés à l'étranger, ainsi que pour tous les autres revenus d'origine étrangère ;

5° 5 p. c. sur les revenus :

a) Des obligations que les sociétés par actions, ayant en Belgique leur siège social ou leur principal établissement administratif, émettent à l'étranger, pour les besoins des établissements y situés.

La taxe n'est pas due sur les intérêts des obligations susvisées émises nettes d'impôt belge depuis le 1er janvier 1926, à moins que les dits revenus ne soient encaissés par des personnes ou firmes domiciliées, résidant ou établies en Belgique ;

b) Des sommes d'argent déposées en Belgique par des personnes physiques ou morales n'ayant dans le pays ni domicile, ni résidence, ni établissement.

Jusqu'à l'expiration des contrats en cours, le même taux s'applique aux revenus des capitaux mis par les mêmes personnes à la disposition des firmes belges avant le 16 juillet 1930 ;

c) Des dépôts aux caisses d'épargne autres que celles visées *sub* 6°, litt. *b* et *c*, à condition :

1. Qu'elles aient une administration propre ;

2. Que les administrateurs exercent leurs fonctions gratuitement ;

3. Que le dividende payé aux membres sur la part de capital versé par eux ne dépasse pas 5 p. c. net.

Le taux réduit ne s'applique, toutefois, que dans la mesure où les intérêts bonifiés par déposant ne dépassent pas 200, 400 ou 800 francs respectivement pour un trimestre, pour un semestre ou pour un an. Au delà de cette limite, les revenus des dépôts restent soumis aux taux de 15 p. c. ;

6° 2 p. c. pour les revenus :

a) Des fonds publics belges.

Toutefois, sont exemptés les revenus des titres qui ont été émis antérieurement au 1er janvier 1919 par l'Etat, les provinces et les communes, ainsi que les revenus des titres qui seront émis par la colonie ;

b) Des dépôts à la Caisse générale d'épargne et de retraite ;

c) Des dépôts aux autres caisses d'épargne, relevant d'un établissement public.

Le taux de 2 p. c. ne s'applique, toutefois, que dans la mesure indiquée ci-dessus au 5°, litt. *c*, dernier alinéa ;

d) Des prêts consentis à partir du 1er juillet 1932, à des entreprises agricoles, industrielles ou commerciales, ayant leur siège en Belgique, s'il est établi que ces prêts ont spécialement pour but de procurer du travail à la main-d'œuvre belge ou de permettre des opérations d'exportation.

Un arrêté royal détermine les formalités auxquelles est subordonné l'octroi de cette réduction d'impôt ;

e) Des prêts consentis et des dépôts confiés à des sociétés ayant la personnalité juridique, dont l'activité se borne à pratiquer des prêts hypothécaires sur des immeubles situés en Belgique et des opérations accessoires à ces prêts, lorsque la charge de l'impôt est supportée par le débiteur ;

f) Des prêts consentis et des dépôts confiés à des sociétés ayant la personnalité juridique, dont l'activité se borne à pratiquer des prêts hypothécaires sur des navires et bateaux immatriculés à la conservation des hypothèques à Anvers et des opérations accessoires à ces prêts, lorsque la charge de l'impôt est supportée par le débiteur ;

g) Des prêts consentis ou des dépôts confiés à des sociétés ayant la personnalité juridique, dont l'activité se borne à pratiquer des prêts hypothécaires sur des immeubles sis au Congo belge (arr. roy. du 13 juin 1937).

§ 2. — Aucune taxe n'est due si les revenus des dépôts visés au 5°, litt. *c*, et au 6°, litt. *b* et *c*, n'atteignent pas 25, 50 ou 100 francs respectivement pour un trimestre, un semestre ou pour un an.

L'exemption est également acquise à raison des revenus de dépôts faits en Belgique dans les entreprises visées au premier alinéa et aux 1° et 2° du second alinéa de l'article 1er de l'arrêté royal du 9 juillet 1935, n° 185, lorsque le revenu bonifié ne dépasse pas un taux correspondant à 2 p. c. l'an. Ce taux est toutefois porté à 2,5 p. c. l'an, lorsqu'il s'agit de dépôts effectués pour un terme de six mois au moins dans les entreprises visées au premier alinéa précité.

§ 3. — En ce qui concerne les primes ou lots visés à l'article 17, le taux de la taxe est fixé à 3, 4, 6 ou 8 p. c. selon que ces revenus ne dépassent pas respectivement 25.000, 50.000, 100.000 ou 150.000 francs ; le taux est de 10 p. c. pour les primes et lots supérieurs à 150.000 francs.

Afin de faire ressortir le peu d'importance relative des revenus pour lesquels des taux spéciaux ont été introduits dans la législation, nous donnons ci-après en regard de chaque taux le montant des revenus auquel il a été spécialement appliqué en 1939.

ARTICLE 34.	MONTANT DES REVENUS IMPOSÉS EN 1939.
—	—
1° Taux de 22 p. c.	2.552.000.000
2° Taux de 15 p. c. :	
Obligations	16.400.000
Créances et prêts.	28.600.000
Dépôts	9.200.000
Affermage, usage et concession de biens mobiliers	42.000.000
Taux réduits à 10 p. c. :	
Obligations.	190.000.000
Créances et prêts	99.000.000
Dépôts	45.000.000
3° Taux de 10 p. c.	59.000.000
4° Taux de 6 p. c. :	
Actions et parts de sociétés belges.	403.000.000
Créances et prêts	163.700.000
Valeurs étrangères, dépôts à l'étranger	478.000.000
5° Taux de 5 p. c. :	
Littéra *a*	16.000.000
Littéra *b*	55.000.000
Littéra *c*	17.000.000
6° Taux de 2 p. c. :	
Littéra *a*	662.000.000
Littéra *b*	342.000.000
Littéra *c*	6.500.000
Littéra *d*	1.100.000
Littéra *e*	68.000.000
Littéra *f*	74.000
§ 3. Taux sur les primes et lots	17.100.000

Section III. — Taxe professionnelle.

Les principes que le législateur de 1919-1920 a adoptés en matière de taxe professionnelle n'ont guère subi de modifications fondamentales (1). Cette taxe s'applique à une matière particulièrement mouvante et vivante qui se prête, au surplus, à une dissimulation souvent facile et toujours tentante à raison de l'élévation de cet impôt grevé d'additionnels provinciaux et communaux. Ne nous étonnons donc pas de la multitude des textes qui sont intervenus soit pour préciser la matière imposable, soit pour mieux protéger les intérêts légitimes du contribuable ou garantir plus efficacement les droits du Trésor, soit pour organiser des systèmes spéciaux de taxation particulièrement adaptés à certaines catégories de contribuables.

§ 1er. — *Rémunérations. — Précision.*

La subdivision des revenus professionnels à été maintenue en trois grandes catégories : bénéfices industriels, commerciaux et agricoles ; rémunérations, salaires et pensions ; profits des professions libérales, charges, offices, et des occupations lucratives non dénommées. La loi du 13 juillet 1930, dans le double but de mieux préciser la notion « salariés et appointés » et de permettre des modalités de taxation spéciales pour les administrateurs, etc., de sociétés, a précisé que le 2° du § 1er de l'article 25 des lois coordonnées comprend :

Les rémunérations diverses :

a) De toutes personnes rétribuées par un tiers, sans être liées par un contrat d'entreprise, y compris les bénéficiaires de pensions ou de rentes viagères ;

b) Des administrateurs, commissaires ou liquidateurs près des sociétés par actions, y compris les gouverneurs, directeurs, régents, censeurs et autres remplissant des fonctions analogues à celles des dits redevables.

(1) Voir résumé aux pages 376 à 379.

§ 2. — *Accroissements d'avoirs. — Plus-values.*

La notion générale de revenu et ensuite la notion de bénéfice industriel, commercial ou agricole avaient été définies très simplement en ces termes par les articles 26, § 1er, et 27, § 1er, de la loi du 29 octobre 1919 :

Les revenus désignés à l'article 25 sont taxables sur leur montant net, soit à raison de leur montant brut diminué des seules dépenses professionnelles faites, pendant la période imposable, en vue d'acquérir et de conserver ces revenus (art. 26). Les bénéfices des exploitations industrielles, commerciales ou agricoles sont ceux qui résultent de toutes les opérations traitées par leurs établissements ou à l'entremise de ceux-ci (art. 27).

La stabilisation du franc belge en 1926 et la dévaluation monétaire de mars 1935 avaient entraîné des plus-values automatiques pour toutes les entreprises dont les écritures continuaient à être tenues en francs. Le problème délicat du régime fiscal applicable aux accroissements d'avoirs surgit aussitôt ; des contestations nombreuses furent soulevées à ce propos et la jurisprudence marqua des divergences multiples. L'arrêté-loi du 31 mars 1936, nº 277, après avoir décidé en principe que « pour la détermination des revenus imposables il n'est tenu compte que des montants numériques exprimés en francs, sans avoir égard au changement de parité par rapport à l'or résultant de la loi monétaire du 30 mars 1935 », précisa comme il suit (art. 3) la notion du bénéfice industriel, commercial et agricole :

ART. 27, § 1er. — Les bénéfices d'une exploitation industrielle, commerciale ou agricole sont ceux qui proviennent de toutes les opérations traitées par ses établissements ou à l'intermédiaire de ceux-ci, ainsi que tous accroissements des avoirs quelconques investis dans cette exploitation, y compris les accroissements qui résultent de plus-values et moins-values, soit réalisées, soit exprimées dans les comptes ou inventaires du redevable, quelles qu'en soient l'origine et la nature, mais sous réserve de ce qui est stipulé au § 2*bis* du présent article.

Sont considérées d'office comme réalisées et ajoutées comme telles aux bénéfices, les plus-values, même non exprimées, sur les pierres et métaux précieux, à l'exception des stocks détenus à des fins de transformation industrielle, les monnaies et devises étrangères, quelle qu'en soit la forme, y compris chèques, effets de commerce, coupons échus, dépôts en banque ou auprès d'autres institutions, ainsi que les créances libellées en monnaies étrangères, quelles qu'en soient la forme et la nature, à l'exception des obligations et autres titres d'emprunt.

Mais cet arrêté-loi apporte la dérogation spéciale et transitoire suivante qui mérite de retenir l'attention :

Les plus-values taxables, dont le redevable justifie qu'elles ont été provoquées par la dévaluation résultant de la loi monétaire du 30 mars 1935, sont immunisées de la taxe professionnelle dans les limites et aux conditions ci-après :

a) Ne sont immunisées que les plus-values afférentes aux approvisionnements et stocks de toute nature et aux éléments d'actif visés à l'alinéa 2 du § 1er de l'article 27 (1), déduction faite de l'accroissement du passif résultant de la majoration en francs de dettes libellées en monnaies étrangères ;

b) L'immunisation, qui ne peut en aucun cas dépasser la différence prévue au litt. *a*, est accordée à concurrence de 20 p. c. de la moyenne des sommes pour lesquelles les éléments d'actif correspondant à ceux qui ont subi une plus-value, étaient portés aux bilans ou inventaires dressés pour les deux dernières années ou exercices sociaux dont la clôture précède immédiatement le 30 mars 1935, tels que ces documents ont été admis par l'Administration des contributions ; toutefois, le pourcentage d'immunisation est porté à 30 p. c. pour les éléments d'actif visés à l'alinéa 2 du § 1er de l'article 27, et pour les stocks de pierres et métaux précieux détenus à des fins de transformation industrielle.

Indépendamment de cette immunisation spéciale et transitoire, le même arrêté-loi du 31 mars 1936 édicte les immunisations permanentes ci-après :

a) Les plus-values réalisées sur immeubles et outillage professionnels acquis ou constitués avant le 1er juillet 1926, dans la mesure où le prix de réalisation ne dépasse pas le produit obtenu en multipliant les sommes consacrées à l'acquisition ou la constitution de ces éléments par le coefficient prévu à l'article 15, § 2, eu égard à l'année d'investissement, et en déduisant du produit le montant des amortissements déjà admis au point de vue fiscal ;

b) Les plus-values non réalisées, mais que le redevable a néanmoins exprimées provisoirement dans ses comptes ou inventaires sans les traiter aucunement comme bénéfices.

Ces immunisations ne sont accordées :

1° Que si le redevable tient une comptabilité conforme aux dispositions du Code de commerce ;

2° Que si les plus-values immunisées ne font l'objet d'aucune distribution, répartition ou prélèvement quelconque, et ne servent pas de base

(1) Cet alinéa 2, § 1er, art. 27, vise les pierres et métaux précieux, monnaies et devises étrangères, etc.

au calcul de la réserve légale, des rémunérations ou attributions quelconques (1) ;

3° Que s'il n'est procédé à aucun remboursement de capital.

En cas d'inexécution ou d'inobservation de l'une ou l'autre de ces conditions, les plus-values sont considérées comme des bénéfices obtenus au cours de l'année pendant laquelle cette inexécution ou cette inobservation s'est produite.

§ 3. — *Dépenses professionnelles : valeur locative.*

Les revenus professionnels sont, de façon générale, à diminuer à concurrence des seules dépenses professionnelles faites, pendant la période imposable, en vue d'acquérir et de conserver ces revenus. La loi énumère exemplativement une série de ces dépenses et elle prévoit, dans un but de simplification, des déductions sous la forme forfaitaire. Etait notamment considérée comme dépense professionnelle la valeur locative, réelle ou *présumée*, des immeubles ou parties d'immeubles affectés à l'exercice de la profession. Si les immeubles sont pris en location, le loyer payé est passé par frais généraux au titre de valeur locative *réelle*. Lorsque l'exploitant est propriétaire des immeubles professionnels, il n'y a pas de dépenses de loyer, mais le revenu cadastral des dits immeubles, qui subit la contribution foncière, est porté en déduction comme revenu déjà taxé (art. 52). Déduire à la fois le revenu cadastral comme charge professionnelle et comme revenu déjà taxé, eût été consentir une déduction par double emploi. La jurisprudence décida que pour l'exploitant-propriétaire le revenu cadastral était à considérer non comme un revenu déjà taxé, mais comme la valeur locative *présumée* déductible au titre de charge professionnelle. Conséquence : le revenu cadastral ne pouvait venir en déduction que des seuls bénéfices *réservés* (il peut ne pas y en avoir) et non plus éventuellement des dividendes, comme c'est le cas pour les revenus déjà taxés, lorsque ceux-ci dépassent le montant du bénéfice porté à la réserve. L'article 8 de l'arrêté-loi n° 14 du 3 juillet 1939

(1) Les deux dernières lignes de ce 2° ont été modifiées comme suit par l'arrêté royal du 3 juillet 1939, art. 9 : ... au calcul de la dotation annuelle de la réserve légale ou des rémunérations ou attributions quelconques.

n'a maintenu parmi les dépenses professionnelles que la valeur locative *réelle*, de façon que l'exploitant-propriétaire puisse bénéficier du régime plus favorable prévu pour les revenus déjà taxés.

§ 4. — *Dépenses professionnelles. Commissions. — Courtages. — Gratifications.*

La deuxième rubrique des dépenses professionnelles comprend les intérêts des capitaux empruntés à des tiers et engagés dans l'exploitation, et *toutes charges*, rentes ou redevances analogues relatives à celle-ci. Les charges professionnelles constituent des éléments au sujet desquels surgissent sans cesse les contestations les plus variées, mais les discussions comportent habituellement une solution de pur fait. Toutefois des abus de plus en plus importants se pratiquaient sous prétexte de payement de commissions, courtages, etc., dont le caractère de charge ne pouvait être contesté, mais dont le contrôle chez le bénéficiaire n'était pas prévu. La loi du 28 juillet 1938, article 4, fit à ce propos une mise au point dans les termes suivants :

> Toutefois, les charges consistant en commissions, courtages, ristournes commerciales ou autres, vacations, honoraires, occasionnels ou non, gratifications et autres rétributions quelconques, autres que celles visées au 3° ci-après (1), ne sont admises en déduction que s'il en est justifié par l'indication exacte du nom et du domicile des bénéficiaires, ainsi que de la date des payements et des sommes allouées à chacun d'eux. A défaut de déclaration exacte des sommes précitées ou de leurs bénéficiaires, ces sommes sont ajoutées aux bénéfices de celui qui les a payées, sans préjudice des sanctions prévues par la loi en cas de fraude. Si le payement est effectué par une personne juridique, celle-ci est, en outre, redevable d'une taxe professionnelle supplémentaire de 5 p. c. calculée sur la somme payée et affranchie des additionnels provinciaux et communaux.

Cette taxe forfaitaire de 5 p. c. à la charge seule des êtres juridiques, est censée représenter l'impôt complémentaire personnel auquel échappent ainsi à la fois les bénéficiaires inconnus de ces commissions et l'être juridique qui assume la dépense.

En ce qui concerne les entreprises où l'octroi de commissions secrètes est reconnu de pratique courante (2), le Ministre des finances peut,

(1) Ce 3° vise les traitements et salaires des employés et des ouvriers au service de l'exploitation.

(2) Ces situations sont nombreuses en Belgique.

à la demande du redevable, autoriser l'admission comme charges professionnelles des sommes ainsi allouées à condition que celles-ci n'excèdent pas les limites normales et que le chef d'entreprise effectue le payement des impôts y afférents, calculés aux taux fixés forfaitairement par le Ministre.

§ 5. — *Dépenses professionnelles. — Impôts.*

L'administration et la jurisprudence ont considéré que la taxe professionnelle est une charge de l'année du payement.

Le législateur, dans le but d'éviter que la matière imposable ne fût réduite toujours davantage à la suite de l'accroissement de la fiscalité, prit des mesures restrictives dans ce domaine. C'est ainsi qu'il fut décidé que ne pouvaient être déduits comme charge professionnelle, les impôts spéciaux sur bénéfices exceptionnels, la contribution nationale de crise, etc.

§ 6. — *Dépenses professionnelles. — Amortissements.*

La quatrième catégorie des dépenses professionnelles expressément dénommées vise les amortissements. Il était de jurisprudence que les amortissements se pratiquent sur la base de la valeur d'acquisition du matériel et de l'outillage. Avant 1914 la plupart des contestations même judiciaires portaient sur le quantum des amortissements admissibles. Ces contestations ont pour ainsi dire complètement disparu grâce aux modalités d'amortissement que l'Administration avait consignées dans une instruction du 15 mars 1924, n° 33596 : division de l'outillage amortissable en quelques catégories selon la rapidité relative de la dépréciation ; accord des parties sur des coefficients d'amortissement qui peuvent être relevés ou abaissés eu égard à des circonstances anormales ; le tout sous la réserve expresse que le prix de revient ne peut pas être dépassé.

Or, la stabilisation du franc belge en 1926 au septième environ de sa parité d'avant 1914 devait nécessairement entraîner pour un pays importateur comme la Belgique un renchérissement important de l'équipement industriel ; afin de faciliter la reconstitution de celui-ci il fut décidé en 1927, par la voie de circulaires administratives, que l'amortissement pouvait dorénavant se pratiquer eu égard à une valeur réévaluée du matériel et de l'outillage, valeur à déterminer suivant une série de conditions dont

l'objet principal était de maintenir intactes dans le patrimoine social les sommes plus élevées que le contribuable pouvait ainsi prélever sur les résultats sociaux au titre d'amortissement sur prix de revient réévalué. Cette méthode s'étant révélée comme un facteur de réel intérêt national, la loi du 13 juillet 1930 légalisa la mesure tout en décidant formellement que les amortissements sont basés sur la valeur d'investissement ou de revient. L'article 20 de la loi du 13 juillet 1930 et l'arrêté royal d'exécution du 12 octobre 1930 règlent la matière des amortissements et, vu l'importance exceptionnelle de ces dispositions, il se recommande de les reproduire textuellement :

Sont considérées notamment comme charges professionnelles :

. . . . . .

4° Les amortissements nécessaires du matériel et des objets mobiliers servant à l'exercice de la profession pour autant que les amortissements correspondent à une dépréciation réellement survenue pendant la période imposable.

Les amortissements sont basés sur la valeur d'investissement ou de revient.

Toutefois, en ce qui concerne les immeubles professionnels et l'outillage industriel, commercial ou agricole, acquis ou constitués avant le 1er juillet 1926, l'amortissement peut être calculé sur un prix de revient réévalué dans les conditions et limites à fixer par arrêté royal ; la dite réévaluation doit être actée au plus tard dans les écritures ou bilans clôturés en 1931.

Arrêté royal du 12 octobre 1930.

Article 1er, § 1er. — Les éléments d'actifs dont le prix de revient et la valeur d'investissement peuvent être revisés, en exemption de l'impôt, sont l'outillage et les bâtiments industriels y assimilés, c'est-à-dire les machines, outils et appareils avec accessoires, fixes ou mobiles, ainsi que les immobilisations industrielles et le mobilier à usage industriel ou commercial, qui font, en quelque sorte, partie de l'outillage et sont sujets à prompte détérioration.

L'outillage comprend notamment les objets utilisés dans les entreprises commerciales et qui, soit par un usage intensif, soit par l'influence des modes et coutumes, sont exposés à une usure relativement rapide ou à des remplacements plus ou moins fréquents.

§ 2. — Sont, d'une manière générale, exclus du bénéfice de l'amortissement sur prix de revient nouveau, les terrains ainsi que les bâtiments qui n'ont pas le caractère d'immobilisations industrielles assimilées à l'outillage et qui servent notamment d'habitation ou de bureaux ; il en est de même du mobilier garnissant les habitations et les bureaux, du portefeuille, des brevets, des marques de fabrique, du fonds de com-

merce, de la clientèle et du nom de la firme. L'amortissement de ces éléments doit, au point de vue fiscal, continuer à se pratiquer sur la base de la valeur d'investissement non revisée.

ART. 2, § 1er. — Le prix de revient à reviser doit porter uniquement sur l'outillage et les bâtiments y assimilés acquis avant le 1er juillet 1926, c'est-à-dire avant le début de la période où le dollar a, d'une manière durable, atteint le cours d'environ 36 francs.

§ 2. — Ceux des dits éléments acquis ou constitués à partir de la date du 1er juillet 1926 précitée continueront à être amortis d'après le prix réel de revient ou d'acquisition.

§ 3. — Il ne pourra être attribué un prix de revient nouveau qu'à la partie de l'outillage et des bâtiments y assimilés qui appartient en propre au redevable. Cette partie sera fixée eu égard aux éléments compris dans le bilan qui a été clôturé au plus tard à la date du 31 août 1927.

ART. 3, § 1er. — Le prix de revient revisé doit représenter la valeur industrielle ou commerciale qu'avaient l'outillage et les bâtiments industriels y assimilés au plus tard à la date du 31 août 1927 ; en d'autres termes, chaque redevable est considéré comme ayant acquis à cette époque, dans l'état où ils se trouvaient à ce moment, les éléments d'actif à revaloriser, et il doit leur attribuer la valeur effective dans le dit état d'usure ou de dépréciation.

§ 2. — A cette fin, le redevable dresse, par catégorie ou rubrique, un inventaire de l'outillage susvisé ; les objets sans valeur appréciable sont compris sous la rubrique « objets divers » pour une valeur, en chiffres ronds, fixée approximativement et de bonne foi ; l'inventaire indique respectivement :

a) La valeur des éléments inventoriés sous chaque rubrique dans leur état à la date du 31 août 1927 au plus tard ;

b) Autant que possible la date d'acquisition ou de constitution, sauf pour les objets divers ;

c) La valeur de ces éléments à l'état neuf à l'époque visée au litt. *a* ;

d) La valeur attribuée en vue de l'amortissement.

§ 3. — Cet inventaire est dressé en double expédition, et un exemplaire est remis au contrôleur des contributions du ressort ; il doit être signé par les administrateurs délégués et les commissaires en ce qui concerne les sociétés par actions et par les différentes personnes qui engagent la firme ou l'association dans les entreprises exploitées autrement que sous la forme de sociétés par actions.

ART. 4, § 1er. — Le prix de revient qui servira de base à l'amortissement visé au litt. *d* du § 2 de l'article 3 ne peut dépasser la moitié de la valeur indiquée au litt. *c*, à moins qu'il ne soit dûment établi que l'outillage considéré avait, dans l'état où il se trouvait à la date du 31 août 1927

au plus tard, une valeur réelle supérieure à la moitié de la valeur à l'état neuf.

§ 2. — Lorsque la valeur des éléments inventoriés dans l'état où ils se trouvaient au plus tard à la date du 31 août 1927 (litt. *a* du § 2 de l'article 3) est inférieure à la moitié de la valeur à l'état neuf (litt. *d* dudit § 2), c'est la première qui doit servir de base à la fixation du prix de revient nouveau à amortir en exemption de l'impôt.

§ 3. — Pour la détermination du maximum forfaitaire du prix de revient nouveau, il convient d'envisager l'ensemble des éléments d'actif à revaloriser et non pas séparément chaque objet ou chaque groupe d'éléments.

Toutefois, un inventaire différent peut être dressé pour l'outillage, d'une part, et pour les bâtiments industriels y assimilés, d'autre part. Après fixation dans son ensemble du prix de revient nouveau, il est attribué à chaque objet ou à chaque groupe d'éléments la valeur qui servira dorénavant en vue de l'amortissement (litt. *d* du § 2 de l'article 3).

ART. 5. — Le prix de revient nouveau ainsi déterminé est porté au bilan sous les rubriques suivantes :

A l'actif :

« Prix de revient réévalué de l'outillage et des bâtiments y assimilés. — A amortir. »

Au passif :

« Prix de revient réévalué de l'outillage et des bâtiments industriels y assimilés. »

ART. 6, § 1er. — Le prix de revient nouveau, tel qu'il est repris à l'actif, sert de base au calcul des amortissements ; ceux-ci peuvent être opérés en exemption de l'impôt jusqu'à complète reconstitution de ce prix de revient nouveau, quels que soient la date d'acquisition de ces éléments d'actif ou les amortissements déjà effectués, qui sont, d'ailleurs, affectés le plus souvent à des investissements nouveaux.

§ 2. — Le redevable subdivise les éléments d'actif réévalués en trois ou quatre catégories, selon la durée d'utilisation probable des différents groupes d'éléments classés. Des pourcentages moyens d'amortissement annuel sont arrêtés de commun accord entre l'intéressé et les fonctionnaires compétents de l'Administration des contributions ; ces pourcentages peuvent varier selon la nature des éléments d'actif, leur utilisation plus ou moins intensive, leur état d'usure au moment de la réévaluation, etc. ; l'amortissement en exemption de l'impôt s'accomplit, d'après ces pourcentages, jusqu'à complète reconstitution du prix de revient nouveau.

§ 3. — Les modalités ainsi arrêtées de commun accord sont confirmées par écrit signé des deux parties ; cet écrit est annexé au dossier fiscal de l'intéressé, qui peut en obtenir copie.

§ 4. — L'amortissement doit se faire à la clôture de chaque exercice quels que soient les résultats de l'entreprise et même en cas de perte.

§ 5. — Les postes concernant la réévaluation seront maintenus tels quels à l'actif et au passif des bilans successifs, et les amortissements pratiqués devront figurer au passif sous la rubrique « Amortissement du prix de revient réévalué ».

ART. 7. — L'amortissement sur le prix de revient nouveau n'est admis en exemption de l'impôt sur les revenus qu'à la condition expresse que son montant ne soit pas l'objet d'un prélèvement direct ou indirect au profit soit du redevable, soit des actionnaires, des associés, des membres du conseil d'administration ou du personnel.

ART. 8. — La plus-value provenant de la réévaluation de l'outillage et des immeubles industriels ne peut être exonérée de l'impôt que pour autant qu'elle reste intacte dans l'avoir social. Toutefois, en cas de vente d'un élément dont la réévaluation est autorisée en exemption de l'impôt, la plus-value qui en résulte ne doit pas être taxée dans la mesure où le prix de réalisation est affecté au rachat d'un outillage nouveau.

ART. 9. — La réévaluation en vue de l'amortissement sur prix de revient nouveau ne peut être autorisée que lorsqu'il existe une comptabilité régulière tenue conformément au Code de commerce, et ce depuis la date d'acquisition des objets susceptibles d'être réévalués (1).

§ 7. — *Charges professionnelles forfaitaires.*

A l'origine, la législation prévoyait, à défaut d'éléments probants, pour les salariés et appointés la fixation des charges professionnelles à un montant forfaitaire. Cette mesure répondait à un souci d'équité et était, en outre, de nature à simplifier la procédure de taxation : la difficulté était toutefois de fixer un forfait raisonnable et d'éviter que ce forfait ne dépasse de façon exagérée les dépenses professionnelles possibles ou normales que subit effectivement tout salarié ou appointé. Fixée d'abord au dixième des rémunérations ou salaires, cette quotité forfaitaire fut portée par la loi du 31 décembre 1925 au sixième pour la partie des rémunérations ou salaires ne dépassant pas 18.000 fr. et le maximum forfaitaire déductible fut limité, sauf preuve contraire, à 10.000 francs. La loi du 13 juillet 1930 modifia à nouveau la quotité et étendit dans un but de simplification le principe des charges professionnelles forfaitaires aux professions libérales ; pour les salariés et appointés, les charges professionnelles sont fixées, sans pouvoir être inférieures à 3.500 fr.,

(1) Une nouvelle réévaluation des bases de l'amortissement a été autorisée par la loi du 20 juillet 1947.

au quart si les rémunérations sont inférieures à 15.000 francs et au cinquième si elles dépassent ce chiffre ; ce forfait comprend les impôts payés pendant l'année envisagée du chef de ces rémunérations. Ce forfait ne comportait donc plus de maximum et il fut décidé (art. 27 de la loi du 13 juillet 1930), pour les professions libérales, charges, offices et pour les occupations lucratives non dénommées, que sauf preuve contraire les dépenses professionnelles sont fixées au cinquième des recettes.

Nouvelle modification en 1933. Le forfait des salariés et appointés est fixé au quart si les rémunérations ne dépassent pas 15.000 francs et au cinquième, avec minimum de 3.750 francs, si elles dépassent ce chiffre. Pour éviter des abus, l'arrêté-loi du 13 janvier 1933 limite à 30.000 francs, outre les impôts, le montant déductible au titre de charge professionnelle forfaitaire, tant pour les salariés et appointés que pour les titulaires de professions libérales.

§ 8. — *Bénéfices imposables.*

De même que la loi fait expressément mention de certaines dépenses qui sont à considérer comme des dépenses professionnelles déductibles pour la généralité des redevables de la taxe professionnelle, le législateur a fait une énumération, limitative cette fois, des éléments qui sont à considérer comme bénéfices au point de vue de l'application de la taxe professionnelle.

Dans ce domaine, les principes inscrits dans les lois organiques ont été aménagés comme il est exposé aux §§ 1er et 2 ci-dessus (p. 496) ; d'autre part, la notion de bénéfices a été précisée en ce qui concerne les coopératives, les assureurs étrangers ainsi que les entreprises qui sont sous le contrôle d'exploitations étrangères ou qui contrôlent celles-ci.

§ 9. — *Ristournes de coopératives.*

La concurrence que se font les coopératives et les entreprises individuelles avait amené des protestations contre les avantages fiscaux prétendument accordés aux sociétés coopératives.

La taxation des bénéfices réalisés par les coopératives fut organisée, dans toute la mesure où elle a paru praticable, par

l'arrêté-loi nº 13 du 15 octobre 1934, art. 2 ; celui-ci considère comme bénéfices :

Les ristournes et avantages attribués par une société coopérative de consommation :

a) Aux associés, en tant que ristournes et avantages proviennent d'achats non effectués par les bénéficiaires eux-mêmes ;

b) Aux non-associés.

Est considérée comme coopérative de consommation, celle qui vend directement aux consommateurs. Les avantages sont constitués notamment par la différence en moins entre le prix de vente et le prix d'achat augmenté de la part proportionnelle des frais généraux. Les associés sont exclusivement les coopérateurs qui jouissent de droits sociaux complets. Les ristournes et avantages sont taxés dans le chef de la société coopérative et ils sont déterminés sans qu'il doive être tenu compte du résultat général de l'entreprise.

§ 10. — *Bénéfices des entreprises étrangères d'assurances.*

Un arrêté-loi du 27 septembre 1935, nº 203, met fin aux hésitations qui se manifestaient dans la fixation des bénéfices imposables des entreprises étrangères d'assurances qui opéraient en Belgique et décide que « les assureurs étrangers qui font profession de rechercher des contrats en Belgique sont tenus de faire agréer un représentant responsable établi dans le pays et ils y sont imposables à raison des bénéfices résultant de l'ensemble des opérations traitées en Belgique » (1).

§ 11. — *Bénéfices des entreprises dépendant d'autres entreprises ou contrôlant celles-ci.*

Afin de mieux réagir contre les dissimulations de revenus de la part des entreprises qui sont sous la dépendance ou le contrôle d'exploitations étrangères ou vice-versa, la loi du 28 juillet 1938 tendant à assurer l'exacte perception des impôts, article 5, a décidé que sont à traiter comme bénéfices :

Les avantages et profits qu'une entreprise établie à l'étranger retire, directement ou indirectement, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit :

a) D'exploitations établies en Belgique qui sont sous sa dépendance ou sous son contrôle ;

(1) Voir p. 422.

b) D'entreprises ou d'exploitations en Belgique, qui la contrôlent ou sous la dépendance de qui elle se trouve.

Ces profits et avantages sont ajoutés aux bénéfices des exploitations ou entreprises établies en Belgique.

§ 12. — *Bénéfices déterminés forfaitairement.*

Pour beaucoup de contribuables l'Administration ne dispose pas d'éléments probants aux fins de détermination avec une exactitude relativement suffisante du montant des bénéfices imposables ; aussi le législateur a prévu la possibilité de taxer éventuellement eu égard aux bénéfices normaux de contribuables similaires et en tenant compte, suivant le cas, du capital investi, du chiffre d'affaires, du nombre d'ouvriers, de la force motrice utilisée, de la valeur locative des terres exploitées, ainsi que de tous autres renseignements utiles. Entretemps l'Administration avait cherché à établir des barèmes fixant, par région de culture, le bénéfice moyen à l'hectare pour les fermes normalement exploitées ; un accord avait souvent pu être obtenu avec les groupements professionnels agricoles. Cette procédure parut intéressante et la loi du 13 juillet 1930, article 25, disposa que « l'Administration *peut* arrêter, d'accord avec les groupements professionnels intéressés, des bases forfaitaires de taxation ». La procédure de taxation forfaitaire a pu être introduite pour nombre de petits contribuables où des écritures régulières font défaut ; des abus sont nés à cette occasion, mais la garantie de l'Administration fiscale réside dans le fait que la négociation d'accords avec les groupements professionnels est une faculté et non une obligation, de sorte que les pourparlers peuvent être refusés ou rompus si les groupements professionnels revendiquent des forfaits qui sont inadmissibles.

§ 13. — *Rémunérations : allocations, indemnités de congé, pensions alimentaires. — Exemptions.*

En ce qui concerne les salariés et appointés, la loi organique (art. 29) range parmi les rémunérations imposables, les traitements, indemnités, émoluments, primes, gratifications et toutes autres rétributions, fixes ou variables, quelle que soit leur qualification, ainsi que les avantages en nature comptés pour

leur valeur réelle ou évalués à une moyenne forfaitaire selon le cas ; il en est de même de la rémunération fictive des membres de la famille de l'exploitant travaillant avec lui, pour autant qu'elle n'excède pas un traitement ou salaire normal. Sont exclues les indemnités allouées pour dépenses professionnelles et les retenues au profit des caisses de pensions ou d'assurances.

La loi du 13 juillet 1930, article 26, II, exclut également des rémunérations imposables :

1° Les indemnités ou allocations familiales attribuées pour chaque enfant à charge à concurrence d'une somme égale aux allocations analogues que l'Etat accorde à son personnel (la loi du 28 février 1924 avait immunisé les indemnités ou allocations familiales accordées pour chaque enfant à charge au delà de trois. La loi du 13 juillet 1930 généralisa cette exemption pour tous les enfants à charge, mais seulement à concurrence d'une somme égale aux allocations analogues que l'Etat accorde à son personnel ; cette restriction devait supprimer l'abus qui consistait à donner le nom d'allocation familiale à une partie notable des rémunérations normales) ;

2° Les pensions, rentes et indemnités accordées en vertu des lois qui régissent les pensions de vieillesse, l'octroi de secours en cas d'invalidité prématurée ou de décès, les pensions aux invalides, veuves, orphelins et ascendants de combattants, aux accidentés du travail et aux estropiés congénitaux (l'impôt ne pourrait que réduire des allocations qui ont un caractère social et dont l'origine n'a pas à sa base une activité professionnelle) ;

3° Les prix, subsides, rentes ou pensions attribués à des savants ou à des artistes par les pouvoirs publics ou par des organismes officiels, à l'exclusion des sommes versées à titre de rémunération de services rendus (cette exception en ce qui concerne les subsides, prix ou rentes attribués par le Gouvernement ou d'autres organismes officiels — Académies, Fonds scientifiques, etc. — à des savants ou à des artistes, fut justifiée parce que ces avantages ont pour but de permettre à une élite de continuer des études ou des recherches au plus grand profit de la Société).

L'arrêté-loi n° 14, du 3 juillet 1939, par contre, comprend expressément parmi les rémunérations imposables les indemnités

qui sont payées par l'employeur, contractuellement ou non, ensuite de cessation de travail ou de rupture de contrat d'emploi ou de louage de services.

D'autre part, la même disposition met fin aux discussions surgies en ce qui concerne le régime fiscal des pensions alimentaires et prévoit l'imposition à la taxe professionnelle des rentes et pensions de toute nature, quelles que soient les circonstances et les modalités qui en conditionnent l'octroi, autres que les pensions (alimentaires) régulièrement versées par le redevable, en vertu de documents reconnus probants, aux personnes n'habitant pas avec lui auxquelles il doit fournir des aliments en vertu des dispositions du Code civil.

§ 14. — *Déduction des pertes professionnelles.*

La taxe professionnelle doit, aux termes de l'article 32 de la loi organique, être établie sur les revenus constatés ou présumés de l'année antérieure ou de l'exercice social d'égale durée clôturé pendant cette année, sauf déduction éventuelle des pertes professionnelles éprouvées pendant les deux années précédentes ou durant les deux exercices sociaux antérieurs.

Cette conception déjà adoucie du principe de l'annalité fut élargie davantage par la loi du 31 décembre 1925, article 4, en ce sens que « si les revenus (de l'année ou de l'exercice) sont absorbés ou atténués par des pertes professionnelles subies dans les deux années ou les deux exercices subséquents, décharge ou réduction de l'impôt peut être accordée à due concurrence, mais les dites pertes ne peuvent plus être décomptées dans la suite ». L'obligation d'avoir égard à la fois aux pertes antérieures et de devoir tenir compte, après taxation, des pertes subies ultérieurement, compliqua la procédure de taxation et apporta le trouble dans la trésorerie des localités industrielles qui devaient opérer des restitutions souvent importantes sur des impôts déjà perçus et dépensés ; aussi la loi du 20 juillet 1931, article 1er, revint à la conception de 1919, c'est-à-dire que, selon le cas, les revenus de l'année ou de l'exercice imposable sont éventuellement diminués des pertes professionnelles éprouvées pendant les deux années précédentes ou durant les deux exercices antérieurs.

§ 15. — *Entreprises clôturant leurs écritures à une date autre que le 31 décembre.*

Pour les très nombreuses entreprises dont l'exercice social est clôturé à une date autre que le 31 décembre, la taxe professionnelle était nécessairement établie avec un retard considérable, au grand détriment de la trésorerie de l'Etat, des provinces et des communes. C'est pour corriger cette situation que la loi du 31 décembre 1925, article 4, dispose que la taxe professionnelle est établie sur les revenus constatés ou présumés soit de l'année antérieure, s'il s'agit de redevables tenant une comptabilité par année civile, *soit de l'exercice annal clôturé pendant l'année courante, s'il s'agit d'autres redevables.*

§ 16. — *Modalités de calcul de la taxe professionnelle.*

La taxe professionnelle devait à l'origine être appliquée, pour chaque redevable, par tranche de revenus annuels de 3.000 francs et moins ou à raison de toute somme proportionnellement équivalente pour les périodes inférieures ou supérieures à un an. En ce qui concerne les sociétés possédant une personnalité juridique, la taxe professionnelle est établie à raison de leurs bénéfices diminués des revenus distribués ou assujettis à la taxe mobilière, comme revenus des capitaux investis (1). Aucune division des bénéfices provenant d'exploitations en commun n'est admise entre les membres d'un même famille habitant ensemble, ni entre les membres d'une société, association ou communauté quelconque.

L'application de ces dispositions ayant donné lieu à des contestations, la loi du 13 juillet 1930, articles 17 et 24, précisa la matière comme il suit (lois coordonnées, art. 35) :

La taxe professionnelle est appliquée sur l'ensemble des revenus annuels de chaque redevable ou à raison de toute somme proportionnellement équivalente pour les périodes inférieures ou supérieures à un an.

(1) Ce régime fut modifié au fond pendant l'occupation (arrêté du 22 septembre 1941).

Pour les sociétés par actions, la taxe est réglée à raison de leurs bénéfices diminués des revenus distribués aux actions ou parts (1).

Dans les sociétés autres que par actions, possédant la personnalité juridique (2), chaque associé est imposable séparément à raison des sommes qui lui sont allouées ou attribuées, soit à la taxe professionnelle, s'il s'agit d'associés actifs, soit à la taxe mobilière dans les autres cas.

La société est assujettie à la taxe professionnelle sur les bénéfices réservés.

Elle est tenue de joindre à sa déclaration annuelle un relevé indiquant, par bénéficiaire, le montant des sommes allouées ou attribuées.

§ 17. — *Taux.*

Les modalités de calcul de la taxe professionnelle présentent une évolution intéressante qui a été influencée par quelques facteurs principaux : nécessité d'augmenter le rendement de cet impôt ; suppression de la taxation par tranches proportionnelles au capital investi ; abandon de la taxation par tranches de revenu ; préoccupation de ne pas taxer le minimum vital et d'accorder des réductions à raison des charges de famille ; diminution du pouvoir d'achat de la monnaie et péréquation corrélative des tranches qui marquent la progressivité des taux de la taxe professionnelle ; abandon de la perception de la taxe mobilière sur la partie des revenus professionnels qui représente la rémunération du capital investi.

La loi organique fixa la taxe professionnelle à 2 p. c. pour la première tranche de revenus de 3.000 francs ; ce taux augmente d'un demi pour cent pour chaque nouvelle tranche de 3.000 francs et moins, sans pouvoir dépasser 10 p. c. pour la partie des revenus excédant 48.000 francs.

(1) Les sociétés de personnes à responsabilité limitée sont assimilées à des sociétés par actions au point de vue de l'application des lois relatives aux impôts directs (arr.-loi du 9 septembre 1935). Pendant l'occupation, l'arrêté du 2 mars 1942 rangea les sociétés de personnes à responsabilité limitée parmi les sociétés de personnes afin de les soustraire à la sérieuse aggravation des impôts appliquée aux sociétés par actions ; la mesure se justifiait car, au fond, les sociétés de personnes à responsabilité limitée ne sont pas des sociétés de capitaux proprement dites.

(2) Un projet de loi (devenu caduc) déposé par le Gouvernement le 7 avril 1938 (Chambre, session 1937-1938, document n° 185, art. 11) proposait en ce qui concerne les sociétés de personnes de considérer les bénéfices réservés comme répartis et imposables dans le chef des associés.

Pour les sociétés possédant la personnalité juridique, le taux variait de 5 à 10 p. c. par tranche d'un vingtième du capital investi (système supprimé par la loi du 31 décembre 1925).

La loi du 31 décembre 1925 porta les tranches à 5.000 francs, fixa la progressivité à 1 p. c. par tranche et le maximum à 10 p. c. pour les revenus excédant 40.000 francs.

La loi du 13 juillet 1930 innova au fond, par l'abandon de l'imposition à la taxe professionnelle par tranches de revenu et par l'application, à la totalité du revenu professionnel, du taux le plus élevé prévu pour la tranche supérieure de revenu (1). La dite loi décréta que pour les redevables dont le revenu professionnel n'atteint pas 50.000 francs, la taxe professionnelle est fixée à un chiffre variant de 12 à 2.256 francs, selon l'importance des revenus classés par échelons de 1.000, de 2.500 ou de 5.000 francs ; un arrêté royal doit établir les barèmes. Cette mesure constitue une simplification marquée. Pour les revenus supérieurs à 50.000 francs, la taxe professionnelle est calculée selon le tarif ci-après :

50.000 à 60.000 exclusivement : 5 p. c. ;
60.000 à 70.000 exclusivement : 5,5 p. c. ;
70.000 à 90.000 exclusivement : 6 p. c. ;
90.000 à 110.000 exclusivement : 6,5 p. c. ;
110.000 à 130.000 exclusivement : 7 p. c. ;
130.000 à 150.000 exclusivement : 7,5 p. c. ;
150.000 à 175.000 exclusivement : 8 p. c. ;
175.000 à 200.000 exclusivement : 8,5 p. c. ;
200.000 et plus : 9 p. c.

Enfin, la même loi du 13 juillet 1930 supprima la taxe mobilière à percevoir sur le revenu présumé des capitaux investis dans leurs propres affaires par les commerçants, industriels et agriculteurs, mais en remplacement de cette taxe mobilière le législateur décida d'augmenter forfaitairement d'un dixième la taxe professionnelle due par la catégorie précitée de contribuables, sans que cette augmentation puisse être inférieure à 18 francs (2).

(1) Voir p. 399.
(2) Voir p. 485.

§ 18. — *Taux spéciaux. — Administrateurs.*

Des taux différents furent, dès l'origine, prévus :

a) Pour les revenus recueillis et imposés à l'étranger ou dans la Colonie ;

b) Pour les bénéfices des sociétés étrangères par actions :

c) Pour les rémunérations des administrateurs, commissaires, liquidateurs ou autres exerçant des fonctions analogues près des sociétés par actions belges, étrangères ou de la Colonie.

Les taux étaient fixés uniformément à 2 p. c. pour les revenus *sub a* et à 10 p. c. *sub b* et *c*, avec cette restriction cependant que les intéressés peuvent être dégrevés à concurrence de la somme qui excède la taxe professionnelle résultant de l'application des taux normalement applicables.

La loi du 28 février 1924 remplaça le taux uniforme de 2 p. c. applicable aux revenus réalisés et imposés à l'étranger, par une taxe professionnelle calculée *au quart* de l'impôt normalement applicable.

A l'occasion de l'examen des dégrèvements massifs engagés par le projet devenu la loi du 13 juillet 1930, il fut demandé de réduire le taux de la taxe professionnelle sur les bénéfices *réservés*. Cette proposition, destinée à encourager l'épargne et à faciliter l'autofinancement, fut repoussée. Il fut suggéré d'adopter plutôt une formule ne taxant, par exemple, que pour les trois quarts de leur import les bénéfices portés à des réserves et les fonds de prévision quelconques. Rejet : trop grande perte de matière imposable ; favorable surtout aux entreprises les plus prospères ; comment appliquer la formule aux entreprises sans comptabilité régulière ?

La loi du 13 juillet 1930 remplaça le taux uniforme de 10 p. c. (litt. *c*) par celui de 9 p. c. en ce qui concerne les rémunérations des administrateurs, etc., près des sociétés par actions, mais il fut établi en même temps 100 centimes additionnels à la partie de la taxe professionnelle afférente aux rémunérations autres que les traitements obtenus à raison de fonctions réelles ou permanentes exercées en vertu d'un contrat d'emploi ou de louage de services. Le régime des 100 centimes additionnels fut retouché par la loi du 20 juillet 1931, article 2,

et mis au point par la loi du 23 juillet 1932, article 5, dans le sens ci-après :

Il est établi 100 centimes additionnels à la partie de la taxe professionnelle qui correspond proportionnellement aux rémunérations susvisées. Toutefois, pour ceux des administrateurs, etc., qui exercent effectivement dans la même société, par délégation ou par contrat, des fonctions réelles et permanentes, le régime du droit commun reste applicable à l'ensemble des rémunérations fixes ou variables leur allouées par la dite société, dans la mesure où elles dépassent les émoluments de leurs collègues non investis de fonctions spéciales. Cette partie, ainsi régie par le droit commun, ne peut être supérieure par redevable et par société, soit à un centième du bénéfice net d'après lequel les tantièmes statutaires ont été calculés, soit à 100.000 francs, si l'application du dit pourcentage donne un montant inférieur à 100.000 francs (1).

Lorsque tous les administrateurs et autres personnes y assimilées exercent, dans la même société, des fonctions spéciales, la partie des rémunérations éventuellement passible du régime du droit commun ne peut pas être supérieure, par redevable et par société, soit à trois quarts p. c. du bénéfice net préindiqué, soit à 75.000 francs si l'application du dit pourcentage donne un montant inférieur à 75.000 francs (1).

Les rémunérations fixées dans le présent texte s'entendent de rémunérations brutes, c'est-à-dire avant la déduction des charges professionnelles admissibles, forfaitaires ou réelles.

L'exemption éventuelle des 100 centimes additionnels ne peut être consentie pour plus de deux sociétés, à désigner par les intéressés dans leur déclaration annuelle.

Tel était en 1940 le régime fiscal applicable aux rémunérations des administrateurs et commissaires près des sociétés par actions. Ce régime fiscal a toute une histoire en Belgique et périodiquement le législateur s'en occupe.

Une loi du 30 décembre 1901 décida de soumettre à un régime d'exception les fonctions « accessoires et lucratives » des administrateurs et commissaires près des sociétés par actions : ils étaient passibles du droit de patente au même taux que les sociétés (2,40 p. c. des rémunérations plus les additionnels provinciaux et communaux).

L'identité de régime entre sociétés et administrateurs fut maintenue par la loi du 1er septembre 1913 créant la taxe sur les revenus et profits réels ; les rémunérations fixes et variables

(1) Ces montants de 100.000 francs et de 75.000 francs ont été portés respectivement à 200.000 francs et à 150.000 francs par la loi du 20 août 1947.

des administrateurs, etc., étaient frappées de 8 p. c. (y compris tous additionnels) comme les dividendes et autres profits d'actions.

La législation en matière d'impôts sur les revenus de 1919-1920 mit fin à ce régime fiscal et imposa les administrateurs de sociétés comme les salariés et appointés, en ce sens que pour eux les additionnels provinciaux et communaux sont remplacés par une taxe communale spéciale généralement moins élevée. Cette égalisation de régime eut ses partisans et ses adversaires : nombre d'administrateurs ont certes des rémunérations modestes et appartiennent à la classe sociale des appointés ; si des employés de sociétés se font apprécier au point d'être élevés aux fonctions dirigeantes d'administrateur, il ne se justifie pas de les punir par une aggravation de fiscalité ; les abus ne se firent pas attendre du côté des sociétés de famille ; celles-ci répartirent de plus en plus leurs bénéfices en tantièmes et rémunérations d'administrateurs de façon à subir une fiscalité provinciale et communale réduite...

Les lois de 1930, 1931 et 1932, relatives à l'établissement des 100 centimes additionnels à charge des administrateurs et commissaires de sociétés par actions, traduisent la préoccupation sérieuse du législateur de mieux protéger les intérêts légitimes des provinces et des communes contre les combinaisons abusives pratiquées par les administrateurs de sociétés.

Pendant l'occupation allemande, le régime fut modifié une nouvelle fois en ce sens notamment que les tantièmes alloués aux administrateurs et commissaires des sociétés par actions ainsi qu'une partie de leurs rémunérations fixes, bien qu'imposés dans le chef des bénéficiaires, furent ajoutés, en outre, aux bénéfices réservés de la société pour subir une nouvelle taxation au nom de l'être juridique. La réaction suivit rapidement et nombre d'administrateurs donnèrent leur démission pour devenir de simples employés, nantis d'un contrat d'emploi, mais touchant les mêmes rémunérations.

Et ainsi, au prix de complications diverses, s'est créé un régime fiscal spécial dont le but est d'obtenir que les sociétés par actions et leurs administrateurs et commissaires participent à tout le moins de façon équitable aux charges des communes où leurs entreprises sont établies.

§ 19. — *Montants fixes ou forfaitaires de taxe professionnelle.*

La loi organique décida que la taxe calculée sur le revenu professionnel devait être diminuée de l'impôt afférent au montant du minimum vital exonéré mais qu'elle ne pouvait être inférieure à 12 francs. Ce minimum d'impôt, à payer même par celui dont le revenu professionnel est inférieur au chiffre fixé comme minimum vital, fut considéré comme une disposition symbolique. La loi du 31 décembre 1925 supprima ce forfait absolu au grand regret de beaucoup de bons esprits, augmenta les minima exonérés et institua une taxe professionnelle forfaitaire variant de 12 à 96 francs pour ceux dont le revenu annuel est compris entre le minimum exonéré de la taxe professionnelle et les dix neuvièmes du minimum (plus élevé) fixé en matière de supertaxe. La dite taxe professionnelle forfaitaire a été portée de 10 à 25 fr. par la loi du 13 juillet 1930 lorsque le revenu imposable est compris entre les deux tiers du minimum exonéré et ce minimum.

D'autres minima de taxe professionnelle ont été prévus dans un but de simplification et pour éviter des fraudes faciles de la part de ceux qui n'exercent pas leur activité dans des lieux fixes. C'est ainsi que la loi du 28 février 1924 fixa à 60 francs minimum (porté à 200 francs par la loi du 13 juillet 1930 et à 300 francs par l'arrêté-loi du 22 août 1934), sauf dérogation pouvant résulter de conventions internationales, la taxe professionnelle en ce qui concerne les représentants de firmes étrangères, les bateliers, les marchands ambulants, les forains et tous autres qui exercent leur profession en Belgique mais ne possèdent ni domicile, ni résidence, ni établissement fixe dans le pays. Cette taxe doit être acquittée avant l'exercice de la profession en Belgique ; si les revenus réalisés donnent lieu à un impôt plus élevé, le supplément est exigible et payable avant que le redevable quitte le territoire et au plus tard le 31 décembre.

La loi du 13 juillet 1930 introduisit également l'obligation de payer la taxe professionnelle avant le 1er février, pour les bateliers, les forains ainsi que pour les marchands qui vendent en ambulance ou sur les foires et marchés, alors même qu'ils ont dans le pays leur domicile, une résidence ou un établissement fixe. L'obligation du payement fut avancée au 1er janvier par l'arrêté-loi du 22 août 1934, qui fixa le minimum de la taxe

professionnelle due à un montant variant soit de 20 centimes à 75 centimes par tonne pour les bateaux, suivant une série de distinctions, avec minimum absolu de 300 francs, soit de 50 francs à 300 francs pour les autres contribuables, selon que le capital investi varie de moins de 1.000 à 10.000 francs et plus. La taxe professionnelle ainsi calculée est toujours due, mais elle est éventuellement déduite du montant de la cotisation à la taxe professionnelle qui est normalement établie.

§ 20. — *Considérations spéciales.*

Il est certain que tous ces éléments : minimum exonéré, accroissements pour charges de famille, réductions pour personnes à charge, progressivité nuancée, application, exemption ou limitation d'additionnels, compliquent singulièrement la compréhension de la loi et empêchent en fait la généralité des contribuables de calculer eux-mêmes le montant des impôts. C'est la rançon de l'extrême justice que poursuivent l'opinion publique et le législateur. Pratiquement l'Administration a cherché à résoudre les difficultés d'application, en élaborant des barèmes aussi approximatifs que possible, avec intégration de toutes ces particularités.

Section IV. — Impôt complémentaire personnel.

Le régime de l'impôt complémentaire personnel, tel qu'il a été organisé par l'arrêté-loi n° 101 du 22 février 1935, et résumé aux pages 404 à 406, n'a guère subi de modifications fondamentales jusqu'en 1940.

L'article 5 de l'arrêté-loi n° 166 du 11 mai 1935 ajouta aux revenus exempts les coupures d'intérêt et les arrérages des rentes nominatives de la Dette 4 p. c. unifiée, et ce pendant dix ans au moins à partir de 1946.

L'arrêté-loi n° 14 du 3 juillet 1939 précisa, afin de mettre fin aux contestations surgies, quels sont les revenus professionnels à déclarer à l'impôt complémentaire personnel (art. 13) : ce sont tous les revenus professionnels à l'exception des pensions, rentes et indemnités de caractère social ou consécutives à la guerre (art. 29, § 4, 2°), les pensions alimentaires et les revenus déjà taxés déduits par application de l'article 52 des lois coordonnées.

Nous avons vu que le législateur de 1935 avait décidé, dans un but d'équité fiscale, de ne retenir pour la perception de l'impôt complémentaire personnel que les 85/100es du revenu professionnel net imposable ; l'arrêté-loi précité du 3 juillet 1939, article 14, a limité le montant de cette réduction à la partie du revenu professionnel n'excédant pas 100.000 francs.

Enfin ce même arrêté-loi a prévu la perception, au profit exclusif de l'Etat, de deux décimes additionnels extraordinaires (art. 16) et l'article 15 a, dans un but d'équité, décidé que lorsque le revenu global comprend une indemnité de cessation de travail ou de rupture de contrat d'emploi ou de louage de services, le montant de l'impôt complémentaire personnel est calculé, par la règle proportionnelle, sur l'intégralité du dit revenu global, en fonction de l'impôt qui serait dû si le revenu global ne comprenait qu'un cinquième de l'indemnité susvisée.

CHAPITRE III.

Taxes d'un caractère spécial.

SECTION Ire. — TAXE SPÉCIALE SUR LE PRODUIT DE LA LOCATION DU DROIT DE CHASSE, DE PÊCHE OU DE TENDERIE.

Les lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus font mention sous ou plutôt à la suite de la rubrique des taux de la « Taxe professionnelle », de la taxe spéciale sur le produit de la location du droit de chasse, de pêche ou de tenderie.

Cette taxe spéciale fut insérée dans la loi du 13 juillet 1930, article 18, pour préciser un cas d'interprétation.

L'article 14 des lois coordonnées porte que la taxe mobilière s'applique notamment au produit de la location, de l'affermage, de l'usage et de la concession de tous biens mobiliers.

La question se posait de savoir si, comme l'avait fait l'Administration, l'on pouvait bien ranger parmi les revenus de biens mobiliers ainsi visés, ceux obtenus par la location du droit de chasse et de pêche.

Sur le terrain du droit strict, on discutait et on prétendait que dans l'occurrence le produit de la location est un revenu de propriété immobilière et non pas d'un bien mobilier.

Le législateur de 1930 a estimé que des considérations d'ordre pratique recommandaient de maintenir le système en vigueur et de lui donner une consécration légale.

Et c'est ainsi que fut créée une taxe spéciale de 10 p. c. sur le produit de la location du droit de chasse, de pêche ou de tenderie, payable par les locataires ou, à leur défaut, par ceux qui bénéficient des dits revenus, à la condition que ces revenus atteignent au moins une valeur de 100 francs.

Cette taxe spéciale est assimilée à la taxe mobilière perçue par retenue (art. 38 des lois coordonnées).

Le montant de cette taxe spéciale fut porté au budget des voies et moyens :

à 1,617 millions pour 1935 ;
à 0,227 millions pour 1940 ;
à 0,846 millions pour 1945 ;
à 2,— millions pour 1947.

Section II. — Taxe spéciale a charge de la Caisse générale d'Épargne et de Retraite.

Poussé par des nécessités budgétaires pressantes, le Gouvernement suggéra de réclamer, même rétroactivement, un impôt annuel de l'ordre de dix millions à la Caisse générale d'Epargne et de Retraite, qui est cependant l'établissement d'intérêt public par excellence et pour lequel l'Etat doit avoir des égards particuliers, étant donné les avantages de crédit qu'il en retire.

Dans l'Exposé des motifs, la taxe spéciale est justifiée par la considération que « cet organisme obtient de l'Etat des avantages appréciables, au premier rang desquels se place la garantie qu'il accorde à ses opérations. Cette garantie constitue sans contredit un des titres à la confiance dont la masse des épargnants honore la Caisse générale d'Epargne et de Retraite. Cela étant, il est légitime que celle-ci apporte sa contribution aux dépenses publiques, sous forme d'un prélèvement fiscal opéré sur ses bénéfices.

» Le développement exceptionnel dont la Caisse générale a joui au cours de ces dernières années, permet de lui demander le payement de la dite contribution dès l'exercice 1930 ».

La loi du 23 juillet 1932, article 4, décida : « de prélever au profit exclusif de l'Etat, sur les excédents annuels de l'actif de la Caisse générale d'Epargne et de Retraite, en tant que ces excédents sont afférents aux opérations d'épargne, une taxe de 20 p. c., qui sera perçue conformément aux règles applicables à la taxe professionnelle due sur les bénéfices commerciaux et industriels.

» Cette taxe est affranchie des additionnels provinciaux et communaux. Elle sera établie, pour la première fois pour l'exercice 1930 ».

TITRE IV

FISCALITÉ EXCEPTIONNELLE ET TEMPORAIRE

(Période 1929-1930)

CHAPITRE PREMIER.

Considérations générales.

Les besoins budgétaires étaient considérables après la guerre de 1918, mais leur importance n'apparaissait souvent que tardivement ; d'autre part les troubles économiques provoquèrent des perturbations brusques et imprévisibles dans la conjoncture industrielle, commerciale et financière, ce qui amena l'Etat, poussé le plus souvent par l'opinion publique, à prendre même rétroactivement une part des bénéfices exceptionnels réalisés à l'occasion de ce malaise économique.

D'où une série de lois créant des ressources exceptionnelles et temporaires. De façon générale, les résultats de cette fiscalité d'exception et rétroactive n'ont pas répondu aux prévisions.

Dans un but de documentation et aussi afin de permettre d'apprécier dans toute son étendue l'effort fiscal qui a été exigé des Belges non seulement de façon courante mais même à l'occasion de certaines circonstances exceptionnelles, nous signalons chacune des lois spéciales ainsi intervenues, en y ajoutant une analyse succincte.

Des lois ont successivement créé :

1° Un impôt spécial et extraordinaire sur les bénéfices de guerre (loi du 3 mars 1919) ;

2° Un impôt spécial sur les bénéfices exceptionnels (loi du 2 juillet 1920) ;

3° Une redevance variable sur les mines (loi du 31 décembre 1925, art. 40) ;

4° Des ressources complémentaires affectées exclusivement au fonds d'amortissement et la Dette publique (loi du 7 juin 1926) ;

5° Une taxe spéciale sur les bénéfices exceptionnels réalisés à l'occasion des mesures de contingentement (arrêté-loi du 13 janvier 1933) ;

6° Un impôt spécial et exceptionnel sur les bénéfices de certaines spéculations monétaires (loi du 14 juin 1937) ;

7° Des ressources temporaires en vue de couvrir les dépenses afférentes à la mise de l'armée sur pied de paix renforcé (loi du 18 janvier 1939) ;

8° Un impôt spécial et extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels (loi du 10 janvier 1940).

CHAPITRE II.

Loi du 3 mars 1919 établissant un impôt spécial et extraordinaire sur les bénéfices de guerre.

La justice dans l'impôt et la nécessité pour le Gouvernement de se procurer des ressources importantes, amenèrent le vote de la loi du 3 mars 1919 qui atteint rétroactivement les profits obtenus pendant la guerre 1914-1918, que ces profits trouvent ou non leur cause dans la guerre. Sont également atteints les contribuables qui ont réalisé des immeubles ou des bois pendant la même période de guerre.

L'impôt est calculé sur l'ensemble des bénéfices de guerre de chaque contribuable, sous déduction d'une somme de 20.000 fr. augmentée de 500 francs par année pour chaque enfant à charge de moins de 21 ans.

Le taux de l'impôt, fixé à 20 p. c. pour les premiers 10.000 fr. imposables, augmente graduellement de 1 p. c. pour toute somme comprise dans une tranche de 10.000 francs, sans pouvoir dépasser 80 p. c. pour la partie des bénéfices imposables qui excède 600.000 francs. L'impôt est réduit au quart pour les bénéfices imposés à l'étranger ou dans la Colonie.

CHAPITRE III.

Loi du 2 juillet 1920 établissant un impôt spécial sur les bénéfices exceptionnels.

Les dispositions de la loi du 3 mars 1919 sont, sous certaines réserves, appliquées en ce qui concerne les bénéfices exceptionnels réalisés pendant l'année 1919.

Furent exemptés : 1° les bénéfices non distribués provenant soit d'une nouvelle estimation de l'actif à sa valeur réelle, soit d'une indemnité de remploi ; 2° les sommes employées à la construction d'habitations ouvrières ou à d'autres installations en faveur du personnel de l'entreprise ; 3° celles affectées à des répartitions bénéficiaires au profit du dit personnel ; 4° les bénéfices agricoles obtenus par la culture des céréales panifiables ou des pommes de terre vendues en Belgique aux tarifs normaux.

L'impôt spécial n'atteint cette fois qu'un bénéfice excédentaire, c'est-à-dire les bénéfices réalisés pendant l'année 1919, sauf déduction du double de la moyenne annuelle des bénéfices normaux d'avant-guerre, avec minimum de 10.000 francs ou 10 p. c. du capital investi en 1919.

Le taux de l'impôt spécial est fixé à 10 p. c. pour les bénéfices imposables inférieurs à 50.000 francs et il augmente graduellement de 5 p. c. soit par tranche de 50.000 fr., soit par vingtième du capital investi au début de l'année ou de l'exercice social, sans pouvoir dépasser 50 p. c.

En vertu de la disposition budgétaire confirmant annuellement les impôts existants, l'impôt spécial pourra continuer à être perçu pendant chacune des années 1921 à 1924, à raison des bénéfices exceptionnels réalisés pendant l'année antérieure.

En réalité, l'impôt spécial sur les bénéfices exceptionnels n'a été perçu que sur les bénéfices des années 1919 et 1920.

Une partie des impôts visés sous les chapitres Ier et II devait être attribuée aux communes ; à l'occasion d'un projet de loi tendant à modifier le quantum de cette attribution, le Ministre des finances fit connaître (1) que l'impôt spécial sur les bénéfices de guerre et l'impôt spécial sur les bénéfices exceptionnels avaient produit comme montant des rôles 1.198 millions de francs en chiffres ronds ; des dégrèvements avaient été accordés pour 227 millions ; les cotisations présumées irrecouvrables étaient de 180 millions, de sorte que les recouvrements réels pouvaient être fixés à 791 millions.

Le caractère rétroactif des lois d'exception, le taux élevé des impôts ainsi créés, les dispositions nuancées des lois qui établissent des impôts lourds et leur mise en application nécessairement tardive, compliquent sérieusement la procédure de taxation, provoquant un contentieux important et une jurisprudence touffue pour aboutir finalement à des rendements notablement inférieurs à ceux escomptés.

CHAPITRE IV.

Loi du 31 décembre 1925. — Redevance sur les mines.

Dans le but de recouvrer à charge des exploitants des mines une imposition *supplémentaire* en compensation des dépenses que nécessite une administration spéciale (Corps des Mines) et de l'appauvrissement du sol national, la loi du 21 avril 1810 avait créé une redevance fixe sur les mines (10 francs par kilomètre carré de l'étendue de la concession) et une redevance proportionnelle calculée sur les bénéfices provenant de l'extraction.

La redevance proportionnelle sur les mines fut supprimée en 1913 ; la loi du 31 décembre 1925 abrogea à son tour la redevance fixe sur les mines et, par son article 40, institua une redevance variable fixée à 7 p. c. des revenus distribués ou non, passibles des taxes mobilière ou professionnelle, sauf déduction de la partie nette des bénéfices dûment justifiés ne provenant pas de l'extraction ; le dit taux était réduit ou augmenté de

(1) *Doc. parlem.*, Chambre, 1925-1926, n° 9, p. 51.

2 p. c. lorsque les bénéfices par tonne extraite sont respectivement inférieurs à 5 francs ou supérieurs à 10 francs. La redevance variable sur les mines devait produire environ 25 millions par an, dont 2,5 millions revenaient aux provinces et 5 millions aux communes.

Cette redevance variable, d'une application compliquée, fut supprimée à partir de 1928 par la loi du 3 mars 1929, dans le but d'aider l'industrie charbonnière « qui constitue un élément d'importance dans la vie économique du pays et qui assure des salaires à un grand nombre de travailleurs ».

CHAPITRE V.

Loi du 7 juin 1926. — Surtaxe foncière.

Les mesures d'assainissement financier consécutives à la stabilisation de la monnaie belge à environ le septième de sa parité de 1914, avaient incité le Gouvernement à demander une contribution spéciale notamment aux détenteurs de la richesse immobilière que la dévaluation n'avait pas atteinte. Parmi les ressources complémentaires ainsi créées et que la loi du 7 juin 1926 affecta exclusivement au fonds d'amortissement de la Dette publique, il convient de noter tout spécialement la perception *pendant quatre ans*, à partir de 1926, au profit de l'Etat, des centimes additionnels suivants à la contribution foncière annuelle :

a) 75 pour les propriétés non bâties, autres que les bois et forêts ;

b) 50 pour les bois et forêts ;

c) 50 pour les propriétés bâties servant à l'habitation ou à l'exploitation.

Dans le but de hâter le payement de cette surtaxe temporaire, l'article 3 de la loi du 7 juin 1926 contient une disposition dont le caractère exceptionnel doit être signalé :

Si les quatre annuités sur la base de l'impôt foncier de 1926 sont acquittées avant le 1er octobre 1926, il sera accordé une réduction de 25 p. c. ; cette bonification sera réduite respectivement à 16 p. c. et à 8 p. c. sur les trois ou deux annuités restant dues si celles-ci sont payées avant le 1er juillet 1927 ou 1928.

CHAPITRE VI.

Arrêté-loi du 13 janvier 1933. Licences. — Contingentements.

Les troubles économiques avaient amené le Gouvernement à soumettre à des contingentements et à des licences l'importation ou l'exportation de marchandises. Ces opérations donnèrent lieu aux combinaisons les plus fructueuses. L'expérience ayant démontré les difficultés de l'application rétroactive — d'ailleurs toujours décevante — d'impôts tardivement votés, le Gouvernement chercha cette fois à saisir plus promptement les bénéfices exceptionnels sous la forme d'une taxe uniforme perçue à raison des opérations accomplies au cours du semestre précédent.

C'est ainsi que l'arrêté royal du 13 janvier 1933, pris en exécution de l'article 1er, 2o, de la loi du 30 décembre 1932, établit une taxe spéciale de 60 p. c. sur les bénéfices exceptionnels réalisés au cours du semestre antérieur, à raison de la consignation, de l'importation, de l'exportation, de la fabrication ou de la vente de produits soumis à la formalité de l'autorisation d'importation ou d'exportation. Est considérée comme bénéfice exceptionnel, la partie des profits obtenus qui dépasse de 10 p. c. au moins le montant que ceux-ci auraient atteint sur la base des taux unitaires ou des pourcentages admis pour le même redevable ou des redevables similaires, en vue de déterminer les bénéfices ayant servi de base à la cotisation de la taxe professionnelle pour 1932 ou éventuellement pour 1931.

En cas de cession de licences, le bénéfice exceptionnel est constitué par l'intégralité du produit de la cession.

Cette taxe, créée pour assurer l'équilibre budgétaire, fut supprimée par la loi du 27 septembre 1935, article 12 ; elle ne devait plus rapporter que 5 millions pour 1935 parce que les taxes de licences perçues immédiatement à charge des importateurs de produits contingentés dépassaient le plus souvent la taxe spéciale. D'autre part, la taxe spéciale ne s'appliquait plus ainsi qu'aux entreprises qui se livraient à l'exportation de certains produits ; dès lors les complications d'une fiscalité d'exception ne se justifiaient plus.

CHAPITRE VII.

Loi du 14 juin 1937 établissant un impôt spécial et exceptionnel sur les bénéfices de certaines spéculations monétaires.

En mars 1935, une loi monétaire dévalua le franc belge de 28 p. c.; les citoyens qui avaient spéculé à ce moment sur les devises avaient réalisé un bénéfice considérable, selon les uns, ou avaient simplement, selon d'autres, évité une perte sensible.

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement, donnant suite à des suggestions et à des vœux formulés par diverses nuances de l'opinion publique, proposa l'établissement d'un impôt spécial et exceptionnel pour atteindre « ceux qui se sont enrichis grâce à certaines spéculations monétaires ayant précédé la dévaluation de mars 1935 », ... « un petit nombre de spéculateurs fortunés qui ont pu, à un certain moment, s'enrichir à loisir à la faveur d'un des épisodes les plus périlleux de cette époque critique ».

Cet impôt spécial et exceptionnel était fixé à 20 p. c. du montant des sommes sur lesquelles portent, pendant la période qui s'étend du 1er novembre 1934 au 29 mars 1935 inclus :

1° Toute vente à terme, en Belgique ou à l'étranger, de francs belges contre des devises étrangères;

2° Tout achat, en Belgique ou à l'étranger, au comptant ou à terme, de devises étrangères ou d'or.

Ces opérations sont à considérer abstraction faite du résultat de tous autres actes accomplis par le redevable ou par des tiers.

La loi énumère une série d'opérations qui sont exemptées soit parce qu'elles ne pouvaient porter aucune atteinte à la tenue du franc, soit parce qu'elles portaient sur des achats d'or destiné à des transformations industrielles.

Cet impôt spécial, dont le Gouvernement attendait 200 millions, ne produisit que 85 millions.

CHAPITRE VIII.

Loi du 18 janvier 1939 établissant un fonds spécial et temporaire en vue de la couverture des dépenses afférentes à la mise de l'armée sur pied de paix renforcée.

Les événements des années 1938 et 1939 furent le prélude de la grande guerre. La Belgique devait mobiliser son armée et enlever à la production des dizaines de milliers d'adultes. Les besoins financiers de l'Etat s'amplifiaient de façon angoissante. Le Gouvernement décida de couvrir les dépenses militaires ainsi accrues par des ressources spéciales à prélever à charge des moins éprouvés. La loi du 18 janvier 1939 institua un fonds spécial et temporaire en vue de la couverture des dépenses afférentes à la mise de l'armée sur pied de paix renforcée. Ce fonds était alimenté *notamment* par la perception au profit de l'Etat :

1° D'un décime additionnel extraordinaire au principal de l'impôt complémentaire personnel de l'exercice 1938 ;

2° D'un demi-décime additionnel extraordinaire au principal de la taxe mobilière afférente à certains revenus parmi lesquels les revenus des sociétés et entreprises coloniales régies par la loi du 21 juin 1927.

CHAPITRE IX.

Loi du 10 janvier 1940 instituant un impôt spécial et temporaire sur les bénéfices exceptionnels.

La période immédiate d'avant-guerre avait provoqué une activité industrielle et commerciale fébrile. Les commandes des pays étrangers affluèrent ; on ne discutait plus ni prix, ni qualité ; il importait de fournir le plus et le plus rapidement possible. Une fois encore, c'était un « boom » qui s'annonçait et l'opinion publique insista pour que nos dépenses exceptionnelles fussent couvertes en partie par un gros prélèvement sur les bénéfices exceptionnels que réalisaient l'industrie et le commerce.

Tel fut l'objet de la loi du 10 janvier 1940, qui, par des dispositions que les longues discussions parlementaires avaient com-

pliquées comme à plaisir, créa un impôt spécial et temporaire sur les bénéfices exceptionnels réalisés en Belgique et à l'étranger, dans les exploitations industrielles, commerciales ou agricoles ainsi que par ceux qui se livrent à des occupations lucratives de nature industrielle, commerciale ou agricole.

L'impôt ne frappe qu'un bénéfice exceptionnel, c'est-à-dire un excédent, et cet excédent n'est imposable que s'il dépasse :

Soit le résultat des activités de 1938 ou le résultat moyen des activités de 1936 et de l'une des années 1937 ou 1938 ;

Soit le tiers du total des résultats favorables des activités exercées pendant l'une des trois périodes de trois années ou de trois exercices sociaux (1936-1938 ou 1937-1939) ;

Soit 8 p. c. du capital social réellement libéré restant à rembourser ainsi que des réserves tels qu'ils existent au 1er janvier 1939 ou au début de l'exercice social clôturé en 1939.

Le taux de l'impôt spécial est de 70 p. c. sur la partie des revenus même d'origine étrangère qui dépasse la quotité ci-dessus, augmenté de 5 p. c. avec minimum de 10.000 francs et maximum de 50.000 francs. Ce taux est réduit au quart pour les bénéfices réalisés et imposés à l'étranger.

Le Ministre des finances peut accorder l'exonération de l'impôt spécial à raison de la partie exceptionnelle des bénéfices qui provient de la fabrication de produits nouveaux.

Il n'est consenti sur l'impôt spécial aucune réduction pour personnes à charge.

L'impôt spécial ne peut pas être déduit au titre de dépense professionnelle ; il est perçu au profit exclusif de l'Etat ; la partie des bénéfices assujettie à l'impôt spécial n'est soumise, dans le chef du redevable de cet impôt, ni à la taxe professionnelle, ni à la contribution nationale de crise, ni à l'impôt complémentaire personnel.

Dégrèvement ou remboursement de l'impôt spécial peut être accordé au redevable qui, au cours de l'année ou de l'exercice qui suit celui pendant lequel les bénéfices exceptionnels imposables ont été réalisés, éprouve une perte professionnelle atteignant au moins 30 p. c. du montant du dit impôt spécial.

L'impôt spécial est resté en vigueur pendant l'occupation allemande, sous réserve de quelques modifications ; son rendement n'a pas été élevé (1).

TITRE V

TAXES ASSIMILÉES AUX IMPOTS DIRECTS

CHAPITRE PREMIER.

Considérations générales.

La présente étude ne serait pas complète si nous ne donnions pas un résumé des différentes impositions perçues en 1940, en dehors des impôts sur les revenus, au titre de « taxes assimilées aux impôts directs ». Ces taxes n'ont pas le caractère d'impôts directs, mais comme la perception en a été confiée à l'Administration des contributions directes, il est logique que, pour leur assiette, pour leur recouvrement et pour le règlement des contestations, il soit fait application dans la plus large mesure des dispositions qui régissent la matière des contributions directes.

Le produit de ces taxes est relativement important ; il en a été tenu compte dans les statistiques publiées ci-avant ; la perception de ces taxes, leur variété et bien souvent leurs taux élevés, témoignent de l'effort d'imagination qui s'est imposé au législateur belge pour procurer au Trésor les ressources formidables qui étaient indispensables au redressement financier du pays.

Ci-après sont résumées, telles qu'elles existaient au 1er janvier 1940, les dispositions techniques concernant les différentes taxes assimilées aux impôts directs. Un tableau spécial indique, en ce qui concerne chaque rubrique de ces taxes, le produit prévu pour chacun des exercices 1920, 1930, 1940, 1943, 1945 et 1947.

(1) La loi du 16 octobre 1945 qui créa un impôt extraordinaire sur les revenus, bénéfices et profits exceptionnels réalisés en période de guerre, décide (art. 20) qu'il ne sera plus établi de cotisations nouvelles par application de la loi du 10 janvier 1940.

CHAPITRE II.

Régimes en vigueur au 1er janvier 1940. — Résumés.

SECTION Ire. — TAXE DE CIRCULATION SUR LES VÉHICULES A MOTEUR.

NOMENCLATURE DES VÉHICULES	BASES ET TAUX	MAJORATIONS (arrêté-loi du 3 juillet 1939 et loi du 31 décembre 1939)	TAUX GLOBAL
I. — *Véhicules servant au transport de personnes.*			
A. — Automobiles servant au transport non rémunéré de personnes.	50 francs par HP. avec minimum de 200 francs.	2 décimes	60 francs par HP. avec minimum de 240 francs.
B. — Autobus et autocars.	100 francs par HP. à partir du 19e HP.	2 décimes	120 francs par HP. à partir du 19e HP.
C. — Automobiles de place et véhicules donnés en location par course ou voyage.	40 francs par HP. avec minimum de 160 francs. 80 francs par HP. à partir du 19e HP.	2 décimes	48 francs par HP. avec minimum de 192 francs. 96 francs par HP. à partir du 19e HP.
D. — Motocycles, motocyclettes avec ou sans side-car et bicyclettes à moteur.	25 francs par tranche ou fraction de tranche de 150cm³ de cylindrée.	supplément de 10 fr. + 1 décime.	Fr. 38,50 par tranche ou fraction de tranche de 150cm³ de cylindrée.
E. — Bateaux et canots :			
a) De plaisance.	40 francs par HP.	2 décimes	48 francs par HP.
b) Servant au transport rémunéré de personnes.	30 francs par HP.	2 décimes	36 francs par HP.

NOMENCLATURE DES VÉHICULES	BASES ET TAUX	MAJORATIONS (arrêté-loi du 3 juillet 1939 et loi du 31 décembre 1939)	TAUX GLOBAL
II. — *Véhicules servant au transport de marchandises ou d'objets quelconques.*			
F. — Camionnettes et camions légers, c'est-à-dire véhicules dont le poids imposable (remorques comprises) ne dépasse pas 2.500 kilogrammes :			
Quand la puissance n'excède pas 10 HP.	70 francs par HP.	2 décimes	84 francs par HP.
Quand la puissance excède 10 HP. sans dépasser 20 HP.	75 francs par HP. pour toute la puissance.	2 décimes	90 francs par HP. pour toute la puissance.
Quand la puissance excède 20 HP.	85 francs par HP. pour toute la puissance.	2 décimes	102 francs par HP. pour toute la puissance.
G. — Camions lourds, c'est-à-dire véhicules dont le poids imposable (remorques comprises) dépasse 2.500 kilogrammes. Pour l'application des taux, le poids de chaque véhicule est à considérer séparément.			
Véhicules dont le poids n'excède pas 3.000 kilogrammes.	90 francs par 100 kilogrammes.	2 décimes	108 francs par 100 kilogrammes.
Au delà de 3.000 kilogrammes.	5 francs d'augmentation aux 100 kilogrammes sur le	2 décimes	6 francs d'augmentation aux 100 kilogrammes sur le

NOMENCLATURE DES VÉHICULES	BASES ET TAUX	MAJORATIONS (arrêté-loi du 3 juillet 1939 et loi du 31 décembre 1939)	TAUX GLOBAL
	poids entier, pour chaque tranche de 1.000 kilogr. ou moins au delà de 3.000 kilogr.		poids entier, pour chaque tranche de 1.000 kilogr. ou moins au delà de 3.000 kilogr.
Lorsque le moteur a plus de dix ans d'usage au moment de la débition de l'impôt, la taxe est réduite de 10 p. c. pour les véhicules visés au litt. *F*, et de 20 p. c. pour les véhicules mentionnés au litt. *G*.			
H. — Motocycles, motocyclettes avec ou sans side-car et bicyclettes à moteur.	Le double de la taxe indiquée au I, litt. *D*.	supplément de 20 fr. + 1 décime.	Le double de la taxe indiquée au I, litt. *D*.
Les remorques traînées par des véhicules servant au transport de personnes, sont taxées d'après leur poids imposable à raison de 90 francs par 100 kilogrammes.		2 décimes	108 francs par 100 kilogrammes.

La taxe est augmentée :

a) De 20 p. c. lorsque les roues sont pourvues de bandages en caoutchouc creux ou semi-pneumatiques ;

b) De 50 p. c. si les bandages sont en caoutchouc plein ;

c) De 100 p. c. s'ils sont de nature métallique.

Lorsqu'un véhicule est muni de bandages de natures différentes, l'impôt le plus élevé est exigible.

La taxe est réduite de 30 p. c. pour les tracteurs munis de bandages pleins en caoutchouc et les remorques pourvues de bandages métalliques, lorsque ces véhicules sont utilisés exclusivement dans l'enceinte des ports telle que celle-ci sera déterminée par le Ministre des finances.

Lorsqu'un véhicule sert alternativement ou simultanément à des transports donnant lieu à des taxations différentes, le régime applicable est celui de l'usage principal du véhicule.

La taxe est doublée pour tous les véhicules, sans distinction, dont le moteur est alimenté à l'huile lourde, même partiellement ou temporairement.

Une réduction spéciale est accordée pour les véhicules dont le moteur est alimenté par un gazogène ou par la vapeur et pour la taxe au poids des véhicules mus par l'électricité. Le taux de cette réduction est des 9/10es pour les véhicules à gazogène et des 2/3 pour les véhicules à vapeur ou à l'électricité.

SECTION II. — TAXES SUR LES SPECTACLES OU DIVERTISSEMENTS.

NATURE DES SPECTACLES OU DIVERTISSEMENTS	TAUX DE LA TAXE (1)	NOMBRE DE DÉCIMES
A. — *Spectacles ou divertissements avec projections cinématographiques.*		
Recettes afférentes aux places dont le prix ne dépasse pas 4 francs	4 %	1
Dépasse 4 francs mais non 5 francs	6 %	1
Dépasse 5 francs mais non 8 francs	10 %	2
Dépasse 8 francs mais non 12 francs	12 %	3
Dépasse 12 francs	15 %	3
Recettes afférentes aux consommations	10 %	1 ou 2 (2)
B/1. — *Parties de danse permanentes.*		
Recettes de toute nature : salles populaires de danse (3).	10 %	3
Recettes de toute nature : établissements d'importance moyenne (4)	15 %	3
Recettes de toute nature : maisons de danse et restaurants y annexés (5)	25 %	3

(1) Indépendamment des centimes additionnels, dont le nombre est limité à 25.

(2) Deux décimes lorsque le cinéma comporte des places d'un coût supérieur à 5 francs.

(3) C'est-à-dire où le prix d'entrée et le prix de la consommation courante, obligatoire ou non, entraînent cumulativement une dépense de 6 francs au plus.

(4) C'est-à-dire ceux où le prix d'entrée et le prix de la consommation courante, obligatoire ou non, entraînent cumulativement une dépense dépassant 6 francs sans excéder 12 francs.

(5) C'est-à-dire : *a*) Les établissements où le prix d'entrée et le prix de la consommation courante, obligatoire ou non, entraînent cumulativement une dépense dépassant 12 francs ;

b) Ceux qui restent ouverts habituellement après minuit et où, après cette heure, le prix d'entrée et le prix de la consommation courante, obligatoire ou non, entraînent cumulativement une dépense de plus de 6 francs.

B/2. — *Parties de danse occasionnelles.*

Cotisations forfaitaires payables par anticipation et fixées comme suit :

COMMUNES DE	PARTIES DE DANSE DANS LES LOCAUX OÙ LE PRIX D'ENTRÉE, CELUI D'AUTRES RÉTRIBUTIONS OBLIGATOIRES ET CELUI D'UNE CONSOMMATION ORDINAIRE ENTRAINENT UNE DÉPENSE :		
	ne dépassant pas 6 fr.	dépassant 6 fr. mais non 12 fr.	dépassant 12 fr.
5.000 habitants et moins	50 fr. (1)	100 fr. (1)	200 fr. (1)
de 5.001 à 30.000 habitants ..	100 fr. (1)	200 fr. (1)	400 fr. (1)
de plus de 30.000 habitants ..	150 fr. (1)	300 fr. (1)	600 fr. (1)

NATURE DES SPECTACLES OU DIVERTISSEMENTS	TAUX DE LA TAXE (2)	NOMBRE DE DÉCIMES
C. — *Courses de chevaux et de chiens.*		
Recettes afférentes aux places dont le prix ..... ne dépasse pas 30 francs	20 %	1
Recettes afférentes aux places dont le prix ..... dépasse 30 francs	25 %	1
Recettes afférentes aux consommations	10 %	1
D/1. — *Spectacles ou divertissements forains.*		
Recettes de toute nature	6 %	1

(1) Indépendamment des 3 décimes additionnels au profit de l'Etat et des centimes additionnels communaux, dont le nombre est limité à 25.

(2) Indépendamment des centimes additionnels communaux, dont le nombre est limité à 25.

NATURE DES SPECTACLES OU DIVERTISSEMENTS		TAUX DE LA TAXE (1)	NOMBRE DE DÉCIMES
D/2. — *Auditions musicales dans les débits de consommations.*			
Recettes de toute nature	Auditions au moyen d'appareils mécaniques (phonographes, hauts-parleurs, orchestrions, etc.), ou avec perception d'un prix d'entrée	8 %	1
D/3. — *Concerts, récitals, auditions de musique de chambre, représentations et concerts d'amateurs non exempts.*			
Recettes afférentes aux places dont le prix	ne dépasse pas 15 francs ...	6 %	1
	dépasse 15 francs	10 %	1
Recettes des consommations		10 %	1
D/3. — *Combats de coqs, concours de chants d'oiseaux, tirs aux pigeons, etc.*			
Recettes de toute nature		12 %	1
D/5. — *Autres spectacles ou divertissements non spécialement désignés par la loi.*			
Recettes afférentes aux places dont le prix	ne dépasse pas 10 francs ...	6 %	1
	dépasse 10 francs	10 %	1
Recettes des consommations		10 %	1

(1) Indépendamment des centimes additionnels communaux, dont le nombre est limité à 25.

Section III. — Jeux et paris.

NATURE DES JEUX ET PARIS	ÉLÉMENTS IMPOSABLES	TAUX DE LA TAXE	NOMBRE DE DÉCIMES
Jeux et paris en général (1) :	Sommes engagées	4 % (2)	1 ou 2 (3)
Paris sur les courses de chevaux, acceptés ailleurs que dans l'enceinte des champs de courses dûment autorisés, sauf lorsque ces sommes sont reportées au pari mutuel des dits champs de courses par des agences et succursales spécialement autorisées à cette fin par le Ministre des finances :	Sommes engagées	6 %	2
Pronostics sur les matches de football :	Sommes engagées	4 % (4)	1 (5)
	Montant brut des sommes ou de la valeur des objets quelconques attribués à titre de prix ou récompenses, sans que la base taxable puisse, dans l'ensemble, être		

(1) Sont exempts de la taxe sur les jeux et paris :

a) Les loteries autorisées par les pouvoirs publics ;

b) Les divertissements populaires qui ne comportent que des droits d'inscription ou de participation répartis sous forme de prix ou affectés aux frais normaux d'organisation pour autant que le montant total de ces droits ne dépasse pas, par jour et par personne, 50 francs le dimanche, les jours fériés légaux et les jours de kermesse considérés comme officiels par la commune, et 30 francs les autres jours.

(2) Indépendamment des centimes additionnels provinciaux et communaux, lesquels ne sont toutefois pas applicables en ce qui concerne les courses de chevaux et les jeux de casino.

(3) Deux décimes s'il s'agit de paris sur courses de chevaux acceptés en dehors de l'enceinte des hippodromes autorisés, mais y reportés (voir arr. roy. du 27 juillet 1939).

(4) Indépendamment des centimes additionnels provinciaux et communaux sur le principal calculé au taux de 4 p. c. et des additionnels extraordinaires au profit de l'Etat (loi du 27 décembre 1938) fixés à 3 p. c. de la base taxable.

(5) Le décime se calcule sur le principal au taux de 4 p. c. Au total, la taxe s'élève, au profit de l'Etat, à 4 p. c. + 0,40 p. c. + 3 p. c. = 7,40 p. c.

NATURE DES JEUX ET PARIS	ÉLÉMENTS IMPOSABLES		TAUX DE LA TAXE	NOMBRE DE DÉCIMES
	inférieure à 70 p. c. de la somme totale engagée		10 % (1)	—
Baccara chemin de fer :	Gains des banquiers		3,50 %	1
Roulette sans zéro :	Gains des pontes		2 %	1
Concours colombophiles :	Bague pour pigeon		1 fr. par bague	—
	Intégralité des enjeux s'ils concernent	*a*) des concours pour lesquels, sauf circonstance de force majeure, le retour n'a pas lieu un dimanche ou un jour de fête légale ou de kermesse officielle		
		b) des personnes autres que les propriétaires des pigeons engagés	9 % (2)	
		c) des sommes quelconques engagées dans des paris ou doublages en dehors des programmes des sociétés organisatrices des concours		

(1) N'est pas passible des additionnels provinciaux et communaux.
(2) Indépendamment des centimes additionnels provinciaux et communaux.

Section IV. — Taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées ou spiritueuses.

A. — Taxe initiale d'ouverture valable pour 5 années ;
B. — Taxe annuelle exigible après l'expiration du terme de cinq années visé au litt. *A* ;
C. — Taxe annuelle à partir de 1926 ;

CATÉGORIES DE DÉBITS		Montant de la taxe (1)	Minimum applicable selon la population des hameaux, communes ou agglomérations : de moins de 5.000 habitants	de 5.000 à 15.000 habitants	de 15.001 à 30.000 habitants	de 30.001 à 60.000 habitants	de plus de 60.000 habitants
			Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Débits de boissons fermentées à consommer sur place.							
DÉBITS ordinaires.	A.	Une fois la valeur locative des locaux affectés au débit	300	400	500	750	1.000
	B.	1/5e de la valeur locative des locaux affectés au débit	60	80	100	150	200
DÉBITS ambulants (bateaux, voitures de chemin de fer, etc.)	A.	500 francs.	—	—	—	—	—
	B.	100 francs.	—	—	—	—	—
DÉBITS pour lesquels les tenanciers n'ont pas acquitté la taxe d'ouverture créée par la loi du 29 août 1919.	C.	1/5e de la valeur locative des locaux affectés au débit	60	80	100	150	200
Débits de boissons spiritueuses par quantités de deux litres ou moins.	C.	1/5e de la valeur locative des locaux affectés au débit.....	60	80	100	150	200

(1) Plus 1 décime additionnel au profit de l'Etat et les additionnels provinciaux et communaux, dont le nombre total ne dépasse généralement pas 100.

CHAPITRE III.

Tableau indiquant le produit des taxes assimilées aux impôts directs.

TAXE DE CIRCULATION SUR LES VÉHICULES AUTOMOBILES	TAXE SUR LES SPECTACLES OU DIVERTISSEMENTS	TAXE SUR LES JEUX ET PARIS	TAXE D'OUVERTURE DES DÉBITS DE BOISSONS FERMENTÉES OU SPIRITUEUSES
Prévisions budgétaires			
Exercices	Exercices	Exercices	Exercices
1920 ... 1.500.000	1920 ... 6.000.000	1920 ... —	1920 ... 1.000.000
1930 ...105.000.000	1930 ... 65.000.000	1930 ... 67.500.000	1930 ... 27.500.000
1940 ...235.000.000	1940 ... 45.000.000	1940 ... 75.000.000	1940 ... 35.000.000
1943 ... 20.000.000	1943 ... 65.000.000	1943 ...135.000.000	1943 ... 30.000.000
1945 ... 75.000.000	1945 ...187.500.000	1945 ... 75.000.000	1945 ... 30.000.000
1947 ...250.000.000	1947 ...450.000.000	1947 ...400.000.000	1947 ... 55.000.000

LES IMPOTS
SUR LA
CIRCULATION JURIDIQUE DES BIENS EN BELGIQUE APRÈS 1914

PAR

† ÉMILE GENIN

ANCIEN INSPECTEUR GÉNÉRAL AU MINISTÈRE DES FINANCES
CONSERVATEUR DES HYPOTHÈQUES HONORAIRE

M. Maurice Donnay, Directeur au Ministère des Finances, a bien voulu achever le présent article que feu M. Genin n'avait pu terminer avant son décès.

CHAPITRE PREMIER

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Section Ire. — La circulation juridique des biens.

La circulation juridique des biens comprend non seulement les transports de propriété d'une tête sur une autre, mais également les opérations juridiques qui ont pour objet de faire naître ou d'éteindre une créance.

Elle a sa source, en ordre principal, dans les contrats — vente, donation, prêt, quittance, etc. — Elle procède aussi de la loi — dévolution successorale — et des quasi-contrats — gestion d'affaire et répétion de l'indu (voir Code civil, art. 711, 1101 et 1370).

Elle s'oppose à la circulation *matérielle* des biens qui vise le transport d'une chose d'un lieu dans un autre, sans changement de propriétaire. Lorsque cette circulation se produit de l'étranger vers l'intérieur de notre pays, elle peut donner naissance à un droit de douane, mais ce droit sort du cadre des impôts sur la circulation *juridique* des biens.

Celle-ci peut porter sur la pleine propriété d'un bien ou sur la nue propriété, sur l'usufruit ou sur la jouissance (bail).

Section II. — Importance des impôts sur la circulation juridique des biens, par rapport aux autres impôts.

Ces impôts, dont la perception est confiée à l'Administration de l'enregistrement, représentaient, en 1914, une somme à peu près égale à celle perçue par l'Administration des contributions directes et environ la moitié de l'ensemble des sommes recouvrées au titre de droits de douane et d'accise.

Actuellement, ils ont pris la première place dans nos ressources fiscales.

Tableau I. — Le rendement des impôts.

NATURE DES IMPÔTS	RENDEMENT 1913	RENDEMENT 1946	RENDEMENT 1947
Contributions directes	77.078.000	9.404.298.147	10.570.035.079
Douanes	71.601.000	2.145.987.537	3.700.904.735
Accises	103.158.000	4.940.015.757	6.080.130.086
Enregistrement et domaines	84.830.000(1)	16.524.390.622(2)	20.038.977.295(3)
	336.667.000	33.014.692.063	40.390.047.195

Les impôts sur la circulation juridique des biens constituent donc actuellement la moitié de l'ensemble de nos recettes fiscales.

Ils sont, en 1946, 191 fois plus élevés qu'en 1913 et, en 1947, 232 fois, alors que si l'on envisage l'ensemble des impôts, la somme globale perçue en 1946 et en 1947 ne représente que 104 et 127 fois le chiffre de 1913.

(1) Dont 1.200.000 francs d'amendes de condamnation. Ces amendes, bien qu'elles soient recouvrées par l'Administration de l'enregistrement et figurent à ce titre dans le tableau, relèvent de la matière pénale et sont, à proprement parler, étrangères aux impôts sur la circulation juridique des biens.

(2) Dont 131.585.639 francs d'amendes de condamnation.

(3) Dont 163.280.383 francs d'amendes de condamnation.

SECTION III. — DES DIVERSES ESPÈCES D'IMPÔTS SUR LA CIRCULATION JURIDIQUE DES BIENS ET DE L'IMPORTANCE RELATIVE DE CHACUN D'EUX EN 1913, EN 1938 ET EN 1946-1947.

Tableau II. — Recettes effectuées par l'Administration de l'enregistrement chargée du recouvrement des impôts sur la circulation juridique (en millions de francs).

NATURE	EN 1913	EN 1938	EN 1946	EN 1947
ENREGISTREMENT				
Droit de transcription .	37,4 / 5,8 \ 43,2	485,5	1.675	1.516
Greffe	1,2	7,3	6,3	6,9
Droit d'inscription hypothécaire	0,5	5,6	15,5	17,8
SUCCESSIONS	24,7	244	939,7	974,9
Taxe sur les associations sans but lucratif	—	3,3	9,9	12,2
TIMBRE et, à partir de 1921, taxes assimilées au timbre	13,5	2.561	13,733,3	17.330,2
NATURALISATION	0,03	1,5	0,01	—
Assistance judiciaire et procédure gratuite ...	—	—	2,1	2,1
AMENDES relatives aux dits impôts	0,4	4,3	10,3	15,5
Amendes de condamnation	1,2	17	131,6	163,3
	84,73	3.329,5	16.523,71	20.038,9

Ce tableau fait apparaître le fait saillant qui s'est produit dans la législation relative aux impôts sur la circulation juridique des biens, dans la période que nous envisageons : c'est la création en 1921 de la taxe de transmission et plus généralement des taxes assimilées au timbre. Le timbre est passé de 13,5 millions à 13,733 millions en 1946, même à 17.330 en 1947 ;

son rendement est donc devenu plus de 1.000 fois plus fort et il a même atteint le multiplicateur 1.275 en 1947.

La création de ces taxes est un fait capital dans l'évolution de notre fiscalité. Nous l'étudierons à la fin de cette étude.

Deux postes de ce tableau méritent d'être soulignés : les droits d'enregistrement, auxquels ont été incorporés dans la suite les droits de transcription, et les droits de succession.

En 1938, les droits d'enregistrement atteignent 11,2 fois le chiffre de 1913, et, en 1946, 38,8 fois ce même chiffre.

Les droits de succession qui, en 1913, n'avaient rapporté que 24,7 millions sont passés, en 1938, à 244 millions, soit à 10 fois plus, et à 939 millions en 1946, soit à près de 40 fois plus. Les augmentations sont dues, d'abord, pour une partie appréciable, à la dévalorisation monétaire qui a entraîné un important relèvement dans l'expression numérique en francs des valeurs, ensuite à diverses mesures législatives — extension de l'imposition à tout le patrimoine recueilli en ligne directe ; dispositions diverses préventives de la fraude, etc. —, enfin, à l'effet indirect de la loi monétaire de 1944 qui a amené tous les citoyens du pays à faire la confession générale des valeurs mobilières possédées par eux.

Section IV. — La régression des recettes domaniales.

Dans une belle étude, « Les vicissitudes du Domaine », parue sous le n° 18652 du *Recueil général de l'enregistrement et du notariat*, l'inspecteur général Dorcq a rappelé le rôle considérable joué par le Domaine et montré la régression constante des recettes domaniales par rapport à l'ensemble des recettes de l'Etat. Alors qu'il y a un siècle, les recettes domaniales atteignaient encore 10 p. c. de l'ensemble des recettes fiscales et domaniales de l'Etat, actuellement, en raison de l'accroissement impressionnant des impôts, les recettes domaniales ne représentent plus que 1 p. c. de l'ensemble des recettes.

CHAPITRE II

LES DROITS D'ENREGISTREMENT

SECTION Ire. — L'ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION.

§ 1er. — *La partie noble de la circulation juridique des biens.*

Aux droits d'enregistrement appartient ce que l'on pourrait appeler la partie noble de la circulation juridique des biens, à savoir :

1° Les actes des notaires et les actes publics ;

2° Les actes judiciaires ;

3° Les actes d'huissiers ;

4° Enfin, les actes sous seing privé translatifs ou déclaratifs de propriété immobilière, les baux d'immeubles et tous autres actes auxquels les parties veulent donner date certaine par l'enregistrement. Les premiers sont, dans la terminologie administrative traditionnelle, qualifiés « actes civils ».

Le surplus de la circulation juridique qui procède d'actes entre vifs est abandonné au secteur du timbre et des taxes assimilées au timbre.

§ 2. — *Le nouveau Code.*

La matière était régie par la loi du 22 frimaire an VII, à laquelle se substitua en 1939 un nouveau « Code des droits d'enregistrement, de greffe et d'hypothèque » (arrêté n° 64 du 30 novembre 1939 — *Moniteur* du 1er décembre 1939 — entré en vigueur le 1er février 1940).

Au cours de ses cent quarante années d'existence, la loi de l'an VII avait subi, sous l'influence des facteurs politiques, sociaux et économiques, de multiples modifications. Quelque sept cents lois étaient venues la remanier ou la compléter sur un point ou l'autre et il était urgent de substituer à cette masse hétéroclite de textes un code unique, débarrassé de tout ce qui était abrogé ou qui apparaissait comme désuet, superflu ou inutilement compliqué.

Si, grâce au nouveau Code, la loi organique de l'enregistrement a fait peau neuve, aucune atteinte cependant n'a été portée à l'économie et à la structure de l'impôt d'enregistrement.

Edifié selon le plan et les règles fondamentales qui lui servent de base depuis l'origine, l'impôt s'applique aux mêmes actes et faits juridiques que par le passé. Dans l'ensemble, la charge de l'impôt reste inchangée et est même plutôt allégée.

Le Code a réalisé une œuvre de simplification absolument remarquable. Il est issu d'une commission composée des meilleurs fiscalistes de nos universités, du barreau et de l'administration.

Gens de grande expérience, ils avaient parfaitement décelé la cause de la multiplication de ces lois qui recouvraient l'édifice de l'an VII. Si des centaines de textes d'exception s'étaient greffés sur la loi fondamentale, c'est parce que celle-ci avait eu le tort de chercher indirectement à atteindre tous les actes sous seing privé et même les actes administratifs, en disposant que tout acte dont il serait fait usage par acte public, en justice ou devant une autorité constituée, devrait, au préalable, être enregistré. Cette cause lointaine et incertaine d'exigibilité menaçait donc assez aveuglément les écrits les plus divers, sans aucune discrimination, alors même qu'ils se rattachaient à des matières spéciales, dignes de faveur du point de vue politique, social ou économique, et que raisonnablement il ne pouvait être question de les imposer. D'où, à toute occasion, la nécessité pour le législateur de déclarer exempte de l'enregistrement telle ou telle catégorie d'écrits en vue de les soustraire à la cause d'exigibilité résultant de l'usage. Pour apporter remède à cette situation, en 1934, la cause d'exigibilité attachée à l'usage en justice d'un écrit quelconque fut abolie et le nouveau Code supprima à son tour la cause d'exigibilité attachée à l'usage par acte public ou devant une autorité constituée.

Bref, la simplification s'est principalement réalisée en circonscrivant à des matières bien déterminées l'exigibilité du droit d'enregistrement et en laissant le reste à l'état de matière non imposée.

Ce sera un procédé technique semblable qui sera utilisé pour

réaliser, par la promulgation d'un nouveau Code du timbre, la simplification de la perception du droit de timbre (1).

§ 3. — *La période de 1913 à 1940.*

Au lendemain de la guerre 1914-1918, la fiscalité suivit une voie ascendante continue jusqu'en 1934, avec toutefois une pause de 1928 à 1930 ; de 1934 à 1939 la fiscalité toujours exigeante voulut se montrer compréhensive et céda le pas, en certains domaines, à des considérations économiques. Tel est l'aspect général de la période que nous allons analyser plus en détail.

Une loi du 11 octobre 1919 créa le *délit fiscal*. Désormais pourront être traduits devant les tribunaux correctionnels, ceux qui frauduleusement tenteront de se soustraire au payement des impôts sur la circulation juridique des biens, ainsi que ceux qui auront coopéré à la fraude. Cette mesure, qui fut reprise dans l'article 206 du nouveau Code des droits d'enregistrement, eut relativement peu d'effet sur le contribuable lui-même, mais elle fut salutaire et garde son effet à l'égard des notaires et officiers publics qui, eux, n'entendent pas compromettre leur situation et leur nom en participant à des fraudes imaginées par leurs clients.

Une loi du 24 octobre 1919 crut trouver une bonne ressource fiscale en assujettissant obligatoirement à l'enregistrement les *cessions de fonds de commerce*. A l'expérience on remarqua que cet impôt pesait surtout sur les classes moyennes et après avoir réduit de 7 à 5 p. c. le taux du droit par arrêté royal n° 15 du 15 octobre 1934, le Gouvernement supprima purement et simplement cet impôt, par arrêté n° 10 du 3 juillet 1939 pris en vertu d'une loi de pouvoirs spéciaux du 1er mai 1939. Depuis 1921, d'ailleurs, la cession des marchandises dépendant des fonds de commerce était assujettie à la taxe de transmission et celle-ci ne pouvait se cumuler avec le droit d'enregistrement.

Une loi du 2 janvier 1926 rendit également obligatoire l'enregistrement de la cession de *navires et bateaux*. Réforme égale-

(1) *Infra*, p. 583.

ment de courte durée, parce que l'on dut reconnaître — et c'est ce que fit le nouveau Code — que cette matière devait être laissée entièrement dans le domaine de la taxe de transmission.

En fait, comme nous le constaterons plus loin, droit d'enregistrement et taxes assimilées au timbre, tout en ayant chacun leur code propre, ne sont que des modalités de la perception de l'impôt établi sur les transmissions entre vifs.

En théorie, la perception de l'un de ces droits est exclusive de la perception de l'autre.

Le procédé de perception de chacun de ces impôts est totalement différent : pour les actes nobles, comme nous les avons appelés, il n'y a rien d'excessif d'obliger le contribuable à les présenter à un bureau pour y recevoir la formalité de l'enregistrement, laquelle comporte une analyse de l'acte. Cette analyse sert d'ailleurs à la constitution par l'administration de l'enregistrement d'une documentation particulièrement précieuse. Pour la masse des transactions qui se concluent dans le monde du commerce, on ne pouvait songer à recourir à un tel mode de perception. Il fallait permettre aux intéressés d'acquitter l'impôt sans déplacement et avec rapidité, en apposant eux-mêmes un timbre fiscal sur le document commercial — la facture — établi pour constater l'opération.

Mais le partage entre ce qui devait être laissé au droit d'enregistrement et le domaine propre à la taxe de transmission ne se fit pas toujours sans hésitation, ainsi que le montrent les deux exemples donnés ci-dessus, l'un relatif aux cessions de fonds de commerce, l'autre relatif aux navires et bateaux.

Nous verrons plus loin une autre répercussion qu'eut la taxe de transmission sur la perception du droit d'enregistrement sur les actes judiciaires (1).

Après une pause de courte durée, de 1928 à 1930, la fiscalité reprit sa marche ascendante. Une loi du 23 mars 1932 augmente d'un dixième tous les impôts sur la circulation juridique des biens. Mais cette mesure apparut bientôt comme insuffisante. Les crises budgétaires se succédaient ; près d'un milliard était nécessaire pour assurer l'équilibre en 1933. L'ère s'ouvrit des

(1) *Infra*, p. 556.

lois dites de pouvoirs spéciaux, pouvoirs en vertu desquels le Roi peut, par des arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre les mesures nécessaires pour assurer l'équilibre du budget.

La première de ces lois fut celle du 30 décembre 1932 ; elle fixa le maximum du rendement supplémentaire qui pourrait être demandé à chaque groupe d'impôts : 45 millions pour le droit d'enregistrement, 70 millions pour les droits de succession, 185 millions pour le timbre et les taxes assimilées au timbre.

Ce programme fut exécuté par un arrêté royal du 13 janvier 1933 : le droit de donation en ligne directe passe à 5 p. c. ; entre frères et sœurs, à 20 p. c. ; entre étrangers, à 28 p. c. ; le droit d'obligation de sommes à 2,40 p. c., plus 0,35 p. c. pour droit d'inscription hypothécaire ; le droit de vente immobilière atteignit 9 p. c., plus 2 p. c. de droit de transcription, ensemble 11 p. c.

On est à ce moment au faîte de la fiscalité. Les taux ci-dessus indiqués doivent être retenus parce qu'ils expliqueront les réactions d'ordre économique qui vont se produire pendant la période de 1934 à 1939.

Une loi du 30 juillet 1934 donne la note à la période qui commence. Des pouvoirs sont donnés au Roi « en vue du redressement économique et financier et de l'abaissement des charges publiques ».

Les premiers arrêtés débutent par une série de mesures tendant à *faire renaître le crédit* et à faciliter l'extinction et la mobilisation des créances hypothécaires : le droit d'enregistrement sur les prêts hypothécaires est réduit de moitié et tombe, en conséquence, de 2,40 p. c. à 1,20 p. c., et le droit d'inscription est abaissé de 0,35 p. c. à 0,20 p. c. ; les cessions et subrogations sont temporairement exonérées de tout droit proportionnel ; le droit sur les mainlevées d'inscriptions hypothécaires est un moment supprimé, mais bientôt rétabli, sauf que le taux est ramené de 0,40 p. c. à 0,15 p. c. Au risque de créer certaines anomalies que fera disparaître, fin 1939, le nouveau Code des droits d'enregistrement, on crée diverses exemptions.

On cherche à donner une *impulsion au marché immobilier*. L'élévation du droit de vente (11 p. c. y compris 2 p. c. de

droit de transcription) alourdit singulièrement le marché immobilier. C'est un véritable impôt sur le capital. Il est défendable dans les cas les plus fréquents où l'acquisition d'un immeuble est une manifestation de la richesse et constitue, dans le chef de l'acquéreur, une opération stable affectant, pour une durée assez longue, la consistance du patrimoine privé. Il se conçoit d'autant mieux que le législateur a eu soin de le réduire de près de moitié lorsqu'il s'agit de l'achat d'habitations à bon marché ou de petites propriétés rurales.

Mais une charge initiale de 11 p. c. rend totalement impossible un achat fait en vue de la revente, c'est-à-dire une activité commerciale devant alimenter le marché immobilier. Un arrêté royal n° 13, du 15 octobre 1934, pallie cet inconvénient : les 9/10es des droits payés lors de l'achat seront restitués à l'acheteur s'il revend l'immeuble dans les trois mois ; la moitié seulement lui sera remboursée si la revente est faite dans les deux ans.

Cette excellente mesure fut reprise par le Code des droits d'enregistrement, qui la compléta en reconnaissant franchement l'existence d'un marché immobilier, en le promouvant au lieu de le guetter sournoisement pour l'atteindre et en créant à cette fin un régime spécial pour les *marchands de biens :* leurs achats d'immeubles seront faiblement imposés, mais à la condition que l'immeuble soit réellement une marchandise et qu'en conséquence ils le revendent au plus tard dans un délai de dix ans (art. 62 et suiv. du Code). Faute de quoi ils auront rétroactivement à payer l'impôt au taux de 11 p. c. On mit fin par là à une fraude séculaire combattue avec peu de succès par l'administration et portant grave préjudice au Trésor.

Le droit établi sur les *donations entre vifs* était séculairement fixé à un taux variant d'après le degré de parenté entre le donateur et le donataire. Il était proportionnel. Depuis que le taux de ce droit s'était sensiblement élevé, les partages d'ascendants, si souvent désirés par les parents pour maintenir, après leur mort, la bonne entente entre les enfants, n'étaient plus recommandables dans les milieux de petite fortune, étant donné que le droit de donation de 5 p. c. était de beaucoup supérieur au droit de succession que chaque enfant aurait à payer sur sa part héréditaire s'il recueillait les biens au décès de ses parents.

Un arrêté royal n° 9, du 3 juillet 1939, mit fin à cette situation en adoptant pour le droit d'enregistrement de donation un tarif progressif équivalent au tarif successoral. Ce tarif est très favorable aux petits héritages ; il s'applique non à l'ensemble des biens délaissés, mais à la part recueillie par chacun.

Depuis plusieurs années, la *concentration industrielle* avait paru souhaitable. Intensifier la production en la coordonnant, diminuer les frais généraux, produire à des prix plus bas qui permettraient de franchir les barrières douanières des autres pays et de conquérir des débouchés nouveaux à l'étranger, assurer ainsi du travail aux industries belges et au nombreux personnel ouvrier qu'elles emploient, étaient des objectifs qu'il fallait tenter d'atteindre en permettant à toutes les sociétés existantes de réaliser, à peu de frais, les concentrations nécessaires.

Or, la fusion de sociétés, par cela qu'elle implique apport de tout l'avoir d'une société à une autre, était assujettie au même droit d'enregistrement que l'apport effectué à une société qui se crée. Ce droit était trop élevé et constituait fiscalement un obstacle à la fusion.

Une loi du 23 juillet 1927 avait, pour une période de trois ans, réduit des deux tiers les droits d'enregistrement et de transcription sur les fusions de sociétés.

Cette loi fut prorogée successivement par divers arrêtés et l'article 117 du nouveau Code des droits d'enregistrement consacre définitivement cette réduction.

Diminuer le coût des petits procès, fut une préoccupation qui se fit jour dans un arrêté royal n° 5, du 22 août 1934 : il supprima l'obligation de faire enregistrer les écrits qui seraient produits en justice, ce qui mit fin à la pratique, tolérée d'un œil bienveillant par le juge, d'invoquer dans la procédure, non les écrits qui servaient réellement de base à la demande, mais des conventions dites « verbales ». De plus, un arrêté royal n° 65, du 13 janvier 1935, exempta du droit de timbre et dispensa de l'enregistrement les exploits, actes de procédure et jugements dans les instances en *justice de paix* lorsque le montant de la demande principale n'excédait pas le taux du dernier ressort ; enfin, un arrêté royal n° 92, du 6 février 1935, disposa dans le même sens pour toutes les pro-

cédures en justice de paix, en matière de pensions alimentaires. L'article 162, 13°, du nouveau Code consacre définitivement ces immunités.

Mais déjà pointait à l'horizon une *réforme plus profonde de la perception sur les actes judiciaires.*

La loi du 22 frimaire an VII avait organisé comme suit la perception des droits d'enregistrement sur les jugements et arrêts rendus en matière civile et commerciale :

1° Si le jugement faisait titre d'une convention non établie par acte enregistré — et cela était très fréquent — il était perçu sur la *minute* du jugement ou de l'arrêt le droit d'enregistrement qui aurait été liquidé sur un acte notarié constatant la même convention. C'était le *droit de titre.* Si donc un jugement condamnait le défendeur à payer le prix de marchandises qui lui avaient été fournies, le droit d'enregistrement établi sur les ventes mobilières était exigible ; s'il condamnait le défendeur à rembourser une somme qui lui avait été prêtée, le droit d'obligation de sommes était dû ;

2° Indépendamment du droit de titre, il était perçu à charge de ceux qui avaient mis l'appareil judiciaire en mouvement un impôt qui était liquidé sur l'*expédition* du jugement ou de l'arrêt et qui était qualifié *droit de condamnation.*

La perception d'un droit de titre sur la minute avait pu se justifier aussi longtemps que le droit d'enregistrement était le seul impôt frappant les conventions des parties.

Mais depuis qu'avaient été instituées la taxe de transmission et les autres taxes assimilées au timbre, frappant, elles aussi, l'opération juridique, il devenait excessif d'imposer celle-ci à la fois à la dite taxe et au droit d'enregistrement lorsque la convention était constatée dans un jugement.

D'autre part, le droit de condamnation, qui répondait à l'idée juste de la rémunération du service judiciaire, était ou non exigible selon qu'il était levé ou non une expédition du jugement. Or, il était illogique de subordonner le payement de cette rémunération à la circonstance fortuite de la levée de l'expédition.

Un arrêté royal n° 291, du 31 mars 1936, fit table rase de ce régime : le droit de titre est, en principe, supprimé — réserve faite des actes translatifs ou déclaratifs de biens immeubles —

et, sur la minute de tous les jugements ou arrêts, en matière civile et commerciale, il sera désormais perçu un droit de condamnation de 2 p. c., liquidé sur le montant de la condamnation. Si celle-ci ne porte pas sur des sommes ou valeurs, un droit fixe, variable d'après le degré de juridiction, sera perçu sur la minute.

Plus de droit à l'avenir sur les expéditions de jugement, et comme la confection de celles-ci justifiait — et continuait d'ailleurs à justifier — la perception d'un *droit de greffe* pour frais de copie par rôle, ce droit sera à l'avenir acquitté par le greffier, au moyen de l'apposition, sur l'expédition, de timbres fiscaux.

Ce nouveau régime, simple et pratique, fut, bien entendu, maintenu par le nouveau Code des droits d'enregistrement.

Assurer l'exacte perception des impôts en supprimant les cloisons étanches qui séparaient les différents services administratifs entre lesquels est répartie l'activité de l'Etat, fut le leitmotiv d'une loi du 28 juillet 1938.

Disposition juste dans son principe, bien qu'elle incite parfois le fraudeur à éluder deux impôts au lieu d'un seul ; le commerçant qui cherche à se soustraire à la taxe professionnelle sur ses revenus commerciaux, est tenté d'éviter la taxe de transmission sur ses achats de marchandises, afin de ne pas donner au contrôleur des contributions ce redoutable moyen de contrôle qu'est la collection des factures d'achat.

On en était là dans l'évolution de notre législation fiscale, lorsque le nouveau Code des droits d'enregistrement, dont nous avons indiqué déja l'esprit, vint, avec énergie et clairvoyance, refondre le tout, simplifier, élaguer mille choses inutiles, traduire en textes clairs et précis les obligations des contribuables, alléger la besogne du percepteur, supprimer dans une très large mesure les causes de procès, bref, réaliser une œuvre de progrès qui fut saluée avec enthousiasme par le monde des affaires, du droit et de la politique. Evénement rare en matière fiscale.

Nous ne pouvons entrer ici dans le détail des améliorations techniques réalisées par le Code. Bornons-nous à signaler ici les quelques points suivants :

1° Limitation des actes civils publics obligatoirement assujettis à l'enregistrement par le seul fait de leur existence ;

2° En matière immobilière, extension aux actes déclaratifs de propriété du régime d'enregistrement obligatoire des actes translatifs de propriété ;

3° Enumération de certains actes étrangers à la matière immobilière qui sont, en raison de leur objet, enregistrables dans un délai de rigueur ;

4° Suppression de l'usage d'un acte comme cause de l'exigibilité du droit sur cet acte ;

5° Abolition, pour la perception du droit fixe général, de la notion des dispositions indépendantes justifiant souvent la perception de plusieurs droits sur un même acte. La question de savoir si une disposition est dépendante ou indépendante d'une autre ne pouvait être appréciée que dans le domaine des abstractions juridiques et elle était une source fréquente de difficultés (art. 15 du Code) ;

6° Allégement et simplification des droits frappant les obligations de sommes ; à l'avenir, deux taux seulement : 1 p. c. sur les obligations hypothécaires ; 1,50 p. c. pour les autres obligations, au lieu de quelque dix régimes différents selon la nature de l'obligation ;

7° Conception réaliste d'un régime fiscal à appliquer aux marchands d'immeubles (art. 62 et 1er du Code) et pour les ventes d'appartements à construire (art. 76) ;

8° Consécration définitive des mesures heureuses qui avaient été prises pendant la période 1934 à 1939 et que nous avons analysées plus haut (1) ;

9° Incorporation au droit d'enregistrement du droit de transcription hypothécaire qui, en fait, depuis de longues années, était perçu non par les conservateurs des hypothèques, mais par les receveurs de l'enregistrement ;

10° Pour les satellites des droits d'enregistrement que sont les droits d'inscription hypothécaire et le droit de greffe : taux du droit d'inscription modéré, fixé à 0,20 p. c. ; suppression des droits de greffe de rédaction et de vacation, et perception au moyen de timbres du droit de greffe calculé par rôle d'expédition.

(1) *Supra*, p. 553 à 557.

Section II. — Les principales sources productives des droits d'enregistrement et l'influence des facteurs économiques sur l'ascension du rendement.

§ 1er. — *Répartition des droits entre les diverses catégories d'actes.*

Le tableau III (p. 564) permet de faire quelques constatations.

1° Les *actes civils*, c'est-à-dire presque exclusivement les actes des notaires, représentent à eux seuls les 9/10es du rendement de l'enregistrement.

2° Les *droits fixes* qui, en 1913, représentaient 1/18e de toute la recette du droit d'enregistrement, n'en représentent plus que 1/62e en 1946, et le recul est particulièrement sensible pour les actes des huissiers.

Ce résultat procède d'abord du faible relèvement dont les droits fixes ont été l'objet ; ensuite, de certaines mesures législatives.

Par le tableau sommaire ci-dessous, on voit qu'en 1938 les droits fixes avaient été portés, en général, à 6 fois leur taux de 1913, et qu'en 1946 ils atteignaient 9 à 10 fois ce taux. Une loi récente du 14 août 1947 (art. 1er) vient de doubler le montant des droits fixes en vigueur en 1946.

MONTANT DES DROITS FIXES	EN 1913	EN 1938	EN 1946
Droit fixe général	2,40	15,—	20,—
Droits fixes spécifiques :			
a) Sur les contrats de mariage et les testaments	7,—	45,—	75,—
b) Prestation de serment	2,50	15,—	15,—
	5,—	30,—	30,—
c) Signification d'avoué à avoué ...	0,60	3,—	5,—

Tableau III. — Répartition des droits d'enregistrement et de transcription entre les diverses catégories d'actes (en milliers de francs).

Droits d'enregistrement et de transcription.

NATURE DES ACTES	EN 1913			EN 1938			EN 1946		
	DROIT FIXE	DROIT PROPORTIONNEL	TOTAL	DROIT FIXE	DROIT PROPORTIONNEL	TOTAL	DROIT FIXE	DROIT PROPORTIONNEL	TOTAL
Actes civils	579	39.802	39.387	6.001	431.984	437.985	8.559	1.528.494	1.537.053
(+ Droits gradués) ...	6								
Actes sous seing privé..	283	809	1.147	3.453	18.421	22.179	3.249	24.339	27.610
(+ Droits gradués) ...	55			305			22		
Actes judiciaires	470	760	1.230	5.661	7.202	12.863	10.576	60.781	71.357
Actes d'huissiers	702	358	1.346	5.347	4.243	12.445	4.989	34.629	39.873
(+ Droits gradués) ...	286			2.855			255		
	2.381	41.729	43.110	23.622	461.850	485.472	27.650	1.648.243	1.675.893

Les dispositions législatives qui ont amené un recul dans le rendement des droits fixes, en affectant plus spécialement les actes d'huissiers, sont : *a*) l'exemption de tout droit pour les petits procès en justice de paix (1) ; *b*) l'article 15 du Code des droits d'enregistrement qui écarte, en ce qui concerne le droit fixe général, la règle de la pluralité de droits sur les actes qui contiennent des dispositions *juridiquement* indépendantes les unes des autres. Depuis lors, nombre d'exploits qui autrefois autorisaient la perception de plusieurs droits fixes, ne sont plus passibles que d'un seul droit.

Le droit *gradué* est en régression. En 1913, il était établi sur les baux d'immeubles, les actes de sociétés étrangères, les protêts.

Seuls ces derniers actes y restent assujettis.

Les actes de sociétés étrangères sont actuellement soumis à un léger droit proportionnel.

Les baux avaient été imposés à un léger droit gradué par le loi du 30 août 1913. Cette expérience, contraire à la tradition, fut abandonnée en vertu d'une loi du 2 janvier 1926.

3° Si le rendement des droits fixes ne s'est élevé que de 1 à 11 de 1913 à 1946, le rendement des droits proportionnels est, au contraire, en 1946, 40 fois plus élevé qu'en 1913.

Cet accroissement considérable est dû : 1° à l'augmentation automatique de toutes les bases servant au calcul du droit proportionnel par l'effet de la dévalorisation de la monnaie ; 2° à l'augmentation du nombre des transactions qui va toujours croissant ; 3° au relèvement du taux des droits. Ces trois points seront examinés plus loin.

Le tableau ci-dessus publié nous suggère de nous attacher un instant aux *actes judiciaires* pour montrer, sur le vif, les effets de la réforme de la perception de l'impôt sur ces actes.

En 1913, il avait été perçu sur les expéditions des jugements et sur la minute de certains actes judiciaires : *a*) 470.000 francs de *droits fixes*, droits dont les taux les plus courants étaient 2 fr. 40, 4 fr. 70 et 7 francs ; *b*) des *droits proportionnels* pour 760.000 francs.

(1) *Supra*, p. 555.

Cette dernière somme se décomposait comme suit :

A. Perçu sur les *expéditions* des jugements :

a) Droit de condamnation de sommes, à 0,65 p. c. 154.000,—

b) Droit de condamnation à des dommages-intérêts, à 2,70 p. c. ..... 74,000,—

B. Perçu sur la *minute* des jugements, en raison des conventions dont un jugement faisait titre : toute la gamme des droits proportionnels prévus par la loi du 22 frimaire an VII ..... 532.000,—

Fr. 760,000,—

Cette somme de 532.000 francs comprenait :

Ventes d'immeubles (5,50 p. c.) . . . . .fr. 35.000,00
Marchés et ventes mobilières (2,70 p. c.) . . . 361.000,00
Obligations de sommes (1,40 p. c.) 108.000,00

puis, des droits les plus divers pour cautionnement, donation, échange, bail, cession de navire, etc.

A la suite de la réforme visée ci-dessus, la perception est devenue extrêmement simple. Il n'était plus dû de droit sur les expéditions, mais il a été perçu sur la minute des jugements en matière civile et commerciale et sur la minute des jugements en matière pénale, lorsqu'il y a condamnation au profit de la partie civile :

a) Là où il n'y avait pas condamnation de somme, un droit fixe dont la hauteur varie d'après le degré de juridiction : 35 francs en justice de paix ; 70 francs devant les tribunaux de première instance ; 120 francs en appel ; 400 francs en cassation.

Total .....fr. 10.576.000.—

b) Du chef des condamnations de sommes, un droit proportionnel de 2 p. c. Le montant de ces condamnations s'étant élevé, en 1946, à environ 3 milliards, il a été perçu de ce chef .....fr. 60.000.000,—

En outre, pour mutation *immobilière* ..... 781.000,—

60.781.000,—

TOTAL . . .fr. 71.357.000,—

On voit par là la profonde amélioration du régime, qui fut réalisée sans perte pour le Trésor.

Les droits proportionnels sur les *actes d'huissiers* sont presque exclusivement des droits de vente sur les adjudications publiques de biens meubles et quelques droits de mutation immobilière.

La rubrique «actes sous seing privé» englobe les actes authentiques passés en pays étrangers.

Les actes sous seing privé comprennent trois catégories d'actes : certains qui, dans un délai prenant cours dès leur rédaction, sont obligatoirement assujettis à l'enregistrement en raison de leur nature, à savoir les baux d'immeubles, les baux de chasse, les actes translatifs ou déclaratifs de propriété immobilière ; d'autres, qui ne peuvent recevoir la publicité légale à laquelle ils sont soumis — tels les actes de sociétés — sans avoir, au préalable, été enregistrés ; d'autres enfin qui sont volontairement présentés à l'enregistrement par les parties, notamment en vue de leur conférer date certaine envers les tiers.

Les 24.339.000 francs perçus sur les actes sous seing privé en 1946, s'appliquent pour 8 millions aux baux, 8 millions aux ventes immobilières, 3 millions aux obligations de sommes avec ou sans nantissement, 2 millions aux actes de sociétés, dont 593.000 francs perçus sur des actes de sociétés étrangères, passibles actuellement d'un droit de 0,10 p. c., pour 1,5 million aux ventes mobilières, 670.000 francs aux actes de partage portant sur des biens meubles ou immeubles, 360.000 francs aux actes de cession d'actions de société et pour une somme à peu près équivalente à des actes de donation. Le surplus a été perçu sur des actes très divers.

§ 2. — *Du relèvement du taux des droits proportionnels de 1913 à 1946.*

Les constatations faites ci-dessus tendaient surtout à nous donner une vue réaliste de la matière imposée sous le titre, assez mystérieux pour beaucoup, de « droits d'enregistrement ».

Mais il nous reste à expliquer comment le rendement des droits proportionnels est passé de 1 à 40 au cours de la période envisagée.

Dans les développements qui suivent, nous exclurons les actes judiciaires qui, comme on l'a vu, ont leur régime propre ; mais nous prendrons l'ensemble des transactions sans nous occuper de savoir si celles-ci ont trouvé leur expression dans un « acte civil », dans un acte sous seing privé, ou dans un acte du ministère des huissiers.

La première cause de l'accroissement du rendement des droits proportionnels est le relèvement du taux des droits.

Ce relèvement fut très variable selon qu'il s'agissait de droits anciens ou de droits de création assez récente.

Le droit de partage institué par une loi du 15 mai 1905, au modeste taux de 0,25 p. c., est passé, de 1913 à 1946, à 0,90 p. c. ; le droit sur les apports en société, que la loi du 30 août 1913 avait établi au taux de 0,50 p. c., s'élève à son tour à 1,50 p. c., et pour les apports immobiliers, lesquels sont sujets à transcription hypothécaire, le droit s'élève de (0,50 p. c. + 1,25 p. c.) 1,75 p. c. à 3,50 p. c. ; le droit de vente immobilière, qui était de (5,50 p. c. + 1,25 p. c.) 6,75 p. c. en 1913, passa à 11 p. c. ; le droit de vente mobilière, qui était de 2,70 p. c., passa à 5 p. c. ; le droit d'obligation, qui était en général de 1,40 p. c., fléchit au contraire à 1 p. c., après avoir connu un moment le taux excessif de 2,40 p. c. ; le droit de donation, remanié par la loi du 30 août 1913, subit à son tour de graves relèvements, pour être fixé et perçu fiscalement au même taux et dans les mêmes conditions que l'est le droit de succession.

§ 3. — *De l'augmentation du nombre des transactions.*

De 1910 à 1947 la population de la Belgique est passée de 7.423.784 à 8.452.584, soit une augmentation moyenne de 13,88 p. c. Le pourcentage record se constate dans la Campine, que la mise en valeur de charbonnages est venue éveiller à la vie économique. Dans l'arrondissement judiciaire de Hasselt, le pourcentage d'augmentation est de 46,88 p. c. ; dans l'arrondissement judiciaire de Tongres, il est de 34,96 p. c. ; dans l'arrondissement de Turnhout, 35,21 p. c. ; puis viennent les grands centres urbains : l'arrondissement judiciaire d'Anvers, où la population passe de 604.288 à 782.855, soit une augmen-

tation de 22,81 p. c., et l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, qui bénéficie d'un accroissement de 20,98 p. c., la population, de 1.025.327 en 1910, atteignant maintenant 1.295.177 ; puis, selon leur ordre de grandeur, les arrondissements de Courtrai (18,66 p. c.), Malines (17,79 p. c.), Louvain (14,92 p. c.), Termonde (10,80 p. c.), Gand (6,81 p. c.), Furnes (0,88 p. c.), Namur (0,71 p. c.), Liège (0,68 p. c.). Mais, à côté de ces augmentations, on constate, non sans une certaine mélancolie, la régression de la population dans divers arrondissements judiciaires qui ont connu la splendeur au siècle dernier et dans la généralité des arrondissements agricoles. Citons, en les classant selon leur degré de régression : Neufchâteau (10,83 p. c. en moins) ; Tournai (10,45 p. c.) ; Huy (10,41 p. c.) ; Dinant (8,03 p. c.) ; Marche (7,99 p. c.) ; Ypres (5,97 p. c.) ; Arlon (5,81 p. c.) ; Verviers (si l'on élimine les cantons d'Eupen, Malmédy et Saint-Vith, rédimés après la guerre 1914-1918) 5,47 p. c. ; Audenarde (1,64 p. c.) ; Mons (1,40 p. c.) ; Charleroi (0,58 p. c.).

Pour les actes nobles — actes notariés et actes relatifs aux transactions immobilières — qui sont principalement ceux du domaine des droits d'enregistrement, ces variations de population n'ont qu'une influence relative. Les droits d'enregistrement, en effet, frappent plus la fortune acquise que la fortune en voie de création. C'est ainsi que l'arrondissement de Bruxelles, qui est plus que tout autre le siège de la fortune acquise, verse à lui seul 28 p. c. de tous les droits d'enregistrement perçus dans le pays sur les actes notariés, alors qu'il ne représente que 15 p. c. de l'ensemble de la population du royaume, tandis que l'arrondissement d'Anvers, qui représente 9 p. c. de la population du royaume, ne contribue que pour 10,30 p. c. dans le total de ces droits. En ce qui concerne l'impôt de succession, la contribution de l'arrondissement de Bruxelles dépasse le tiers de tout ce qui est perçu dans le pays et l'on sera surpris d'apprendre que, en ce qui concerne le timbre et les taxes assimilées au timbre, sur la recette globale de 13.733 millions, effectuée en 1946, 6.395 millions ont été encaissés dans l'arrondissement de Bruxelles. Ces seules constatations montrent le lien indissoluble qui unit l'arrondissement de Bruxelles au reste de la Belgique.

Le nombre toujours croissant dans le temps des transactions a une répercussion directe sur la perception du droit d'enregistrement. L'augmentation qui s'est produite depuis 1913 pour le genre de transactions qui nous occupe nous est révélé par la statistique des actes notariés. Chaque année, il est dressé un relevé indiquant, par canton, le nombre d'actes reçus et ce relevé, qui depuis de longues années est régulièrement publié par le *Recueil général de l'enregistrement et du notariat*, a également, dans ces dernières années, été publié par l'*Institut national de statistique*.

A la fin du XIX^e^ siècle, il y avait en Belgique 1.080 notaires, qui passaient quelque 240.000 actes. Ce chiffre était passé à 260.000, voire 280.000 actes à la veille de 1914-1918. Après quatre années de torpeur, due à la guerre, ce chiffre s'élève brusquement à 440.000 actes en 1919 avec 1.136 notaires ; en 1920, il atteignit le chiffre record de 488.000 qui ne fut plus jamais atteint ; de 1921 à 1930, le nombre d'actes se maintient au-dessus de 400.000, sauf un léger fléchissement en 1926 ; de 1931 à 1940, sous l'influence de la crise économique, ce nombre alla en s'abaissant, gravitant chaque année autour de 350.000 pour tomber à 289.982 en 1939. 1940 à 1945 fut une nouvelle période de torpeur, successivement 170.000, 311.000, 334.000, 297.000, 232.655 en 1944, 306.956 en 1945, pour remonter en 1946 à 441.000 ; à ce moment, le corps notarial comprenait 1.184 notaires.

Dans le tableau ci-contre, dressé par arrondissement judiciaire, on constatera que le nombre d'actes en 1946 est de 57,66 p. c. plus élevé que celui de 1912.

§ 4. — *De l'influence de la dévalorisation monétaire sur les valeurs assujetties au droit proportionnel d'enregistrement.*

Par suite de la dévalorisation du franc réalisée par l'arrêté du 25 octobre 1926, le franc, par rapport au poids d'or fin qu'il représente, ne valait plus que 0,14412 de francs de 1914. Il fallait donc 6,9385 fois plus de francs de 1926 pour traduire la même valeur en francs 1914. Par la dévaluation réalisée par l'arrêté du 31 mars 1935, pris en exécution de la loi du 30 mars 1935, le coefficient 6,9385 passe à 9,6368 et le franc

Tableau IV. — Statistique par arrondissements judiciaires des actes notariés reçus en 1912 et en 1946.

Nombre d'actes notariés reçus.

ARRONDISSEMENT JUDICIAIRE	EN 1912	EN 1946	AUGMENTATION	POURCENTAGE D'AUGMENTATION	DROITS D'ENREGISTREMENT PERÇUS SUR LES ACTES NOTARIÉS EN 1946 (1)
Bruxelles	44.390	73.647	29.257	65,90	416.980(1)
Louvain	10.705	17.028	6.323	59,06	47.489
Nivelles	9.961	13.204	3.243	32,55	38.239
Anvers	21.400	40.630	19.230	89,85	154.080
Malines	6.259	11.482	5.223	83,44	29.965
Turnhout	5.650	11.203	5.553	98,28	28.204
Mons	16.214	23.604	7.390	45,57	47.431
Charleroi	21.726	32.728	11.002	50,63	70.424
Tournai	11.889	14.437	2.548	21,43	34.651
Gand	12.725	21.423	8.698	68,35	85.155
Audenarde	7.372	11.806	4.434	60,14	36.777
Termonde	10.608	18.562	7.954	74,98	47.735
Bruges	10.119	16.273	6.164	60,81	68.801
Courtrai	6.907	15.227	8.320	120,45	48.791
Furnes	2.711	3.601	890	32,82	12.948
Ypres	3.748	4.631	883	23,55	16.402
Liège	19.476	32.068	12.592	64,65	94.724
Huy	7.091	9.418	2.327	32,81	21.777
Verviers	6.615	10.469	3.854	58,26	33.445
Cantons Eupen, Malmédy et Saint-Vith	—	2.805	2.805	—	5.264
Tongres	5.899	8.063	2.164	36,68	19.870
Hasselt	5.228	8.863	3.635	69,52	25.362
Arlon	4.725	5.888	1.163	24,61	15.019
Marche	4.027	4.506	479	11,89	12.970
Neufchâteau	3.841	4.608	767	19,96	12.686
Namur	11.839	14.441	2.602	21,97	40.309
Dinant	8.283	10.472	2.189	26,42	26.492
TOTAUX...	279.408	441.087	161.679	57,66	1.491.990

(1) Ces chiffres peuvent ne pas être d'une exactitude absolue. Ils sont donnés par le Ministère de la justice d'après les répertoires des notaires.

ne valait plus que 0,10377 par rapport au franc 1914. L'arrêté-loi nº 5 du 1er mai 1944 détache le franc du bloc or et supprime en conséquence toute référence du franc à une certaine quantité d'or. Par rapport à la livre à 176,625 francs, le franc subissait un nouveau recul de 32,70 p. c. par rapport à 1935. Dans l'ensemble, on peut dire que notre monnaie ne représente plus guère qu'un seizième de sa valeur-or 1914.

L'Administration des contributions admit, en vertu d'une loi du 13 juillet 1930 (art. 27, § 2*bis*, des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus), qu'un investissement effectué en société en 1918 ou avant pourrait se traduire par une somme de francs 6,94 fois supérieure au nombre de francs investis et qu'en conséquence il n'y avait bénéfice réel imposable, lors du partage de l'avoir social entre les associés, que dans la mesure où ceux-ci retiraient une somme supérieure à 6,94 fois la mise qu'ils avaient effectuée en 1918 ou avant.

Nous avons vu déjà que l'Administration de l'enregistrement, avant la guerre 1940-1945, péréquata ses droits fixes à 6 fois le montant existant en 1913 ; le nouveau Code des droits d'enregistrement entré en vigueur au début de 1940 adopte le coefficient 9 ; et ce coefficient vient d'être doublé par la loi du 14 août 1947.

Nous nous proposons de rechercher à l'aide des bases qui ont servi en 1913, en 1938 et en 1946 à la perception des droits d'enregistrement établis sur les mutations à titre onéreux d'immeubles, les variations de valeur exprimées en francs dépréciés qui ont affecté les immeubles. Nous verrons que ceux-ci n'ont de loin pas conservé leur valeur-or.

Pour arriver à des résultats comparables, nous devons tenir compte de l'augmentation des transactions qui s'est produite depuis 1913.

Cette augmentation est traduite par la statistique des actes notariés.

En 1913, le nombre des actes notariés était de 280.000.

Ce chiffre est passé à 348.000 en 1938, soit une augmentation de 24,3 p. c. ou près d'un quart.

En 1946, le nombre d'actes était de 441.000, soit 57,5 p. c. en plus qu'en 1913, et 26,7 p. c. en plus qu'en 1938.

La base de 1913 ne pourra donc être comparée avec celle de 1938 que si nous l'avons, au préalable, augmentée d'un quart ; et la base de 1946 ne sera comparable à celle de 1938 qu'après que celle-ci aura été augmentée de 26,7 p. c.

La base des droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux d'immeubles était de 477.600.000 en 1913, 3.280 millions en 1938, 11.281 millions en 1946.

Comparaison 1913 et 1938 : base en 1913 . . .fr. 477.600.000,—
à augmenter de 1/4 ..... 119.400.000,—

TOTAL . . .fr. 597.000.000,—

Pour un nombre de transactions égal, ce chiffre a atteint, en 1938, 3.280.000.000, soit 5,5 fois plus.

Comparaison 1938 et 1946 : base en 1938 . . .fr. 3.280.000.000,—
augmentation en 1946 : 26,7 p. c. ..... 875.760.000,—

TOTAL . . .fr. 4.155.760.000,—

En 1946, la base était de 11.281.000.000, soit 2,7 fois plus.

Comparaison 1913 et 1946 : base en 1913 . .fr. 477.600.000,—
augmentation en 1946 : 57,5 p. c. ..... 274.620.000,—

TOTAL . . .fr. 752.220.000,—

La base de 1946, qui était de 11.281 millions, représente donc environ 15 fois la base de 1913 rectifiée.

Mais dans ces calculs il n'a pas été tenu compte de l'augmentation de valeur donnée à la masse immobilière par des constructions nouvelles qui se sont incorporées au sol.

Ce facteur n'est pas négligeable pour la période de vingt-cinq ans qui sépare les années 1913 à 1938, en manière telle que l'on peut affirmer que le coefficient d'augmentation en 1938 de 5,5 est trop fort et qu'il gravite plutôt vers 4,5 à 5.

Le même facteur ne joue pas pour la courte période de neuf années qui va de 1938 à 1946, laps de temps qui comprend cinq années de guerre pendant lesquelles on a très peu construit. Au surplus, la valeur des constructions qui ont pu être érigées a été largement compensée par les destructions de guerre.

Les chiffres ci-dessus se trouvent confirmés par la progression du chiffre des *inscriptions hypothécaires*.

Le montant de ces inscriptions était de 455 millions en 1913, 2.791 millions en 1938 et 7.600 millions en 1946.

Si nous suivons la méthode que nous avons adoptée pour les transmissions immobilières en propriété, nous aboutissons aux résultats suivants.

Augmentation en 1938 : base de 1913 ....fr. 455.000.000,—
augmentation en 1938 : 1/4 ..... 114.000.000,—

TOTAL ...fr. 569.000.000,—

Ce chiffre est compris 4,9 fois dans celui de 2.791 millions de 1938.

Augmentation de 1938 à 1946 : base de 1938 ..fr. 2.791.000.000,—
augmentation 26,7 p. c. ..... 745.000.000,—

TOTAL ...fr. 3.536.000.000,—

Ce chiffre est compris 2,15 fois dans celui de 7.600 millions atteint en 1946.

Ce coefficient de 2,15 est trop faible parce que dans la base du droit d'inscription hypothécaire n'est pas comprise la masse cependant importante des inscriptions prises en exemption d'impôt en garantie des crédits consentis, en 1946, pour la restauration des immeubles sinistrés.

Ces crédits se sont élevés en 1946 à 2.100 millions, de sorte que le chiffre réel des inscriptions de cette année est de (7.600 millions + 2.100) = 9.700 millions. Sur cette base, le coefficient d'augmentation de 1938 à 1946 est de 9.700 millions divisé par 3.536, soit 2,75.

Si l'on compare ces coefficients d'augmentation avec la réduction de la valeur intrinsèque du franc résultant des mesures monétaires de 1926, 1935 et 1944, on se rend compte du grave recul, depuis 1913, de la valeur intrinsèque des immeubles.

Et encore n'a-t-il pas été tenu compte, dans les calculs qui précèdent, de l'augmentation de valeur due au développement économique du pays.

Si, nonobstant le fait qu'à raison de la trop grande mobilité de la masse des meubles corporels toute comparaison portant sur ce genre de biens est assez fragile, on applique la méthode employée ci-dessus aux bases qui ont servi en 1913, 1938 et 1946

à la perception du droit d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux, de gré à gré ou en vente publique de biens meubles corporels, on relève, pour ce genre de biens, les coefficients d'augmentation suivants :

Bases : en 1913, 45 millions ; en 1938, 289 millions ; en 1946, 1.417 millions.

Comparaison 1913 et 1938 : base de 1913 ...fr.	45.000.000,—
à augmenter de 1/4	11.000.000,—
TOTAL ...fr.	56.000.000,—

En 1938, la base était de 289 millions, soit 5 fois plus élevée qu'en 1913.

Comparaison 1938 et 1946 : base de 1938 ....fr.	289.000.000,—
augmentation : 26,7 p. c.	77.000.000,—
TOTAL ...fr.	366.000.000,—

En 1946, la base était de 1.417 millions, soit 3,87 fois plus élevée qu'en 1938.

§ 5. — *Les contrats véritablement producteurs de droits d'enregistrement.*

A lire le Code des droits d'enregistrement, on voit quantité de contrats tarifés à des droits proportionnels dont le taux est très variable, mais il est impossible de se rendre compte quels sont ceux de ces contrats qui alimentent effectivement la recette des droits d'enregistrement.

Sur le montant total des droits proportionnels perçus en 1946, soit sur 1.648.243.000 francs, 60.781.000 francs sont fournis par les actes judiciaires (voy. Tableau III).

Il reste 1.587.462.000 francs qui se décomposent comme suit :

1° *Mutations à titre onéreux d'immeubles :*

Au taux de 11 p. c. sur 9.850 millions ..	1.083	
Au taux de 6 p. c. sur 1.350 millions ...	81	
Au taux de 2,50 p. c. sur 115 millions ..	2,8	
Aux taux de 7,50 p. c.+2 p. c.	0,2	
		1.167.000.000,—

2° *Donations :*

a) En ligne directe	42,2	
b) Entre époux sans enfant, en ligne collatérale et entre étrangers	21,–	
		63.200.000,—
3° *Partages*, sur une base de 7.407 millions		66.700.000,—
4° *Sociétés :*		
a) Apports d'immeubles (3,50 p. c. sur une base de 361 millions) ...	12.641.503	
b) Apports mobiliers (1,50 p. c. sur une base de plus de 7 milliards) .	105.402.128	
c) Transformations et fusions (0,50 et 1,20 p. c.)	1.636.500	
		119.700.000,—
5° Ventes publiques ou de gré à gré de biens meubles (5 p. c. en général ; exceptionnellement 1,10 p. c. et 11 p. c., sur base de 1.490 millions)		73.200.000,—
6° *Obligations de sommes :*		
a) Obligations garanties par hypothèque ou constitutions d'hypothèque (1 p. c.)	69,3	
b) Obligations sans garantie hypothécaire (0,50 p. c.)	3,2	
		72.500.000,—
7° *Quittances ou mainlevées* (0,20 p. c.)....		7.400.000,—
8° *Baux d'immeubles* (0,20 p. c.) et *baux de chasse* (1,50 p. c.)		12.000.000,—
9° *Contrats divers*, ne constituant plus que des broutilles au point de vue du rendement de l'impôt (cession d'actions, 800.000 fr. ; constitution de rente, 230.000 fr. ; louage de service, 200.000 fr. ; cautionnement,140.000 fr., etc.) : en tout (±)		5.300.000,—
TOTAL . . .fr.		1.587.000.000,—

On voit par ce tableau :

1° Que tout le rendement du droit proportionnel d'enregistrement tient à quelques sources bien précises ;

2° Que les immeubles sont à l'honneur ; ils supportent les 12/15es de la totalité des droits d'enregistrement : acquisition d'immeubles à titre onéreux (1.167 millions) ; apport en société (12 millions) ; donations et partages, les immeubles représentant au moins les 3/4 des biens donnés ou partagés par actes *enregistrés* (3/4 de 63,2+66,7=99,9, soit environ 75 millions).

Et encore faudrait-il y ajouter les obligations de sommes garanties par hypothèque, les mainlevées et les baux d'immeubles.

§ 6. — *Perception annuelle en Belgique d'un impôt sur le capital de plus de 2 milliards.*

Au lendemain de la guerre, lorsque, par la loi du 17 octobre 1945, il créait un impôt sur le capital qui devait rapporter au Trésor quelque 25 milliards, le Gouvernement désirait surtout prendre une mesure qui favoriserait l'assainissement monétaire du pays et qui répondrait d'ailleurs aux aspirations des masses populaires.

« Impôt sur le capital » est un nom qui sonne bien aux oreilles de celles-ci. Et elles ne se doutent pas que, dans notre régime fiscal, nous possédons des impôts qui, sans en porter le nom, constituent de véritables impôts sur le capital, frappant les détenteurs de la fortune, sans possibilité de récupération par eux à charge de personne.

La presque totalité des droits d'enregistrement ont ce caractère. L'acquéreur d'un immeuble qui paye 11 p. c. d'impôt lors de son achat est personnellement et directement frappé, non sur son revenu, mais sur son capital, et ce qu'il décaisse à titre de droit n'augmente pas la valeur du bien pour le jour où il le transmettra lui-même à autrui. Il en est ainsi de la généralité des droits repris au paragraphe précédent, exception faite, bien entendu, pour le droit, minime d'ailleurs, établi sur les baux, lequel incombe au preneur et non au propriétaire.

Et au milliard et demi d'impôt perçu comme droit d'enregistrement, il faut ajouter les quelque 900 millions d'impôt perçus au titre de droits de succession, en manière telle que les contribuables belges sont *annuellement* frappés d'un impôt sur le capital de près de 2 milliards et demi.

Le côté heureux de cette formule est que l'impôt est perçu à l'occasion des mouvements dont sont l'objet les valeurs qui composent la fortune du pays, c'est-à-dire au moment psychologiquement heureux où s'opère l'enrichissement ou la transformation du patrimoine.

Lorsque l'on veut, comme nécessairement l'a voulu la loi du 17 octobre 1945, atteindre tout le monde en même temps, on s'impose un travail qui doit durer dix ans environ et qui a le défaut de surcharger une administration. Celle-ci ne peut faire face à sa tâche nouvelle qu'en affaiblissant son contrôle dans les autres branches de la fiscalité et ce qu'elle gagne sur un tableau, elle le perd en partie sur l'autre.

CHAPITRE III.

Les droits de succession.

Section Ire. — Évolution générale de la législation.

A l'égal du droit d'enregistrement, le droit de succession est un impôt sur la circulation juridique des biens. Mais alors que le premier n'est applicable qu'aux conventions *entre vifs*, le second a comme champ d'application les transmissions *par décès*, sans distinguer selon que ces transmissions ont lieu en vertu de la loi, d'un testament ou d'une institution contractuelle.

Sous l'appellation générale de droit de succession, qu'il serait peut-être préférable de remplacer par celle d'impôt successoral, on range :

1° Le *droit de succession* proprement dit, exigible sur l'actif net délaissé par tout défunt habitant du Royaume, c'est-à-dire ayant en Belgique son domicile, sa résidence effective et continue ;

2° Le droit de *mutation par décès*, exigible sur la valeur des biens immeubles situés dans le Royaume, délaissés par tout défunt qui n'en était pas habitant.

Cette distinction se trouvait déjà dans la loi du 27 décembre 1817, laquelle exemptait toutefois du droit de succession les transmissions en ligne directe.

A côté de ces droits de succession et de mutation par décès, la loi du 17 décembre 1851 avait établi pour les successions d'habitants du Royaume recueillies en ligne directe un *droit de mutation* sur la valeur des immeubles situés dans le Royaume ainsi que des rentes et des créances hypothécaires sur pareils immeubles.

Sous réserve de majorations de taux et de certaines modifications réalisées par la loi du 30 août 1913, ces deux lois de 1817 et de 1851 ont régi la perception de l'impôt successoral jusqu'en 1919, au lendemain de la Grande Guerre.

Les besoins impérieux du Trésor après les hostilités amenèrent le législateur à modifier profondément le régime applicable aux transmissions successorales. Tel fut l'objet de la loi du 11 octobre 1919. L'exemption générale du droit de succession proprement dit pour les transmissions en ligne directe fut supprimée, ce qui entraîna la disparition du droit de mutation créé par la loi de 1851 ; aux droits strictement proportionnels existant jusqu'alors, furent substitués pour l'impôt de succession proprement dit des taux *progressifs par tranche*, consacrant une sérieuse augmentation de la charge fiscale ; des mesures furent prises pour assurer la perception du droit de succession sur les valeurs mobilières et même pour assujettir à l'impôt les biens ayant fait l'objet d'opérations entre vifs présumées avoir pour but d'éviter le droit de succession ; la perception de l'impôt (déclaration, délais, etc.) fut plus strictement réglementée ; enfin, comme pour tous les autres impôts perçus par l'Administration de l'enregistrement, la fraude fut érigée en délit fiscal.

Les taux des droits de succession et de mutation par décès furent successivement augmentés par les lois du 16 août 1920, du 10 août 1923 et du 2 janvier 1926. La loi du 2 juillet 1930 apporta un adoucissement sensible ; mais il fut de courte durée ; les nouveaux taux établis en 1930 furent majorés par la loi du 23 mars 1932 ainsi que par l'arrêté royal du 13 janvier 1933 pris en vertu de la loi du 30 décembre 1932. Le tarif établi par ce dernier arrêté fut repris par le Code des droits de succession, établi par l'arrêté royal du 31 mars 1936, n° 308 ; il est

seulement à noter que ce dernier a étendu le régime de la progressivité de l'impôt au droit de mutation par décès. Le tarif n'a subi aucune modification depuis, sauf que la loi du 14 août 1947, sans toucher aux taux, a réduit légèrement la progressivité pour les transmissions en ligne directe de petite et de moyenne importance en doublant le montant des premières tranches.

Certaines des lois qui viennent d'être citées et d'autres lois contemporaines contiennent des dispositions tendant à faciliter la perception de l'impôt successoral ou à éviter des taxations excessives dans certaines situations particulières. On peut citer, à cet égard, l'article 21 de la loi du 28 août 1921, qui a prescrit de faire abstraction des reprises et récompenses pour les transmissions en ligne directe descendante ou entre époux ayant des enfants communs ; l'article 28 de la loi du 10 août 1923, qui a eu pour objet de résoudre le problème de la double imposition lorsque la succession d'un habitant du Royaume comprend des immeubles en pays étranger ; l'article 21 de la loi du 2 juillet 1930, qui a réglé la perception de l'impôt en ce qui concerne les fonds publics cotés en bourse de manière à éviter, autant que possible, que les héritiers soient astreints à l'impôt sur une base excédant le prix auquel les valeurs peuvent être réalisées après le décès ; l'article 10 de l'arrêté royal du 13 janvier 1933, prévoyant une réduction de l'impôt en cas de transmissions successives dans les six mois. Toutes ces mesures préparaient la codification, qui fut l'œuvre d'une commission instituée par un arrêté royal du 14 mars 1935 et réalisée par l'arrêté royal du 31 mars 1936.

Le Code a repris également une disposition de l'arrêté royal du 11 mai 1935, nº 166, relatif à la conversion des rentes, permettant le règlement des droits de succession au moyen des titres de la Dette unifiée 4 p. c. dépendant de la succession. Ces titres sont admis en payement à leur valeur nominale.

Signalons, pour terminer cet exposé général, que la loi du 27 juin 1921, accordant la personnification civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, avait institué une taxe annuelle sur le patrimoine de ces personnes morales, taxe devant compenser les droits d'enregistrement et de succession perçus antérieurement dans le chef des personnes physiques sur la tête desquelles la propriété était fixée. La loi

du 2 juillet 1930 supprima cette taxe en ce qui concerne les établissements d'utilité publique. En ce qui concerne les associations sans but lucratif, la taxe fut reprise par l'arrêté royal du 31 mars 1936 sous le nom de *taxe compensatoire du droit de succession* et les dispositions qui en régissent la perception font l'objet du deuxième livre du dit Code, le premier étant consacré à l'impôt successoral. La taxe était en 1921 de 0,10 p. c. ; elle fut portée à 0,12 p. c. par la loi du 2 janvier 1926, ramenée à 0,10 p. c. par la loi du 2 juillet 1930, portée à 0,11 p. c. par la loi du 23 mars 1932 et à 0,15 p. c. par l'arrêté royal du 3 juillet 1939. Ce taux est toujours en vigueur.

Section II. — Évolution des taux.

Comme nous venons de le voir, la période d'entre les deux guerres se caractérise en premier lieu par une augmentation sensible de la charge fiscale imposée à l'occasion des transmissions successorales, augmentation procédant, d'une part, de la substitution de taux *progressifs par tranche* aux taux strictement proportionnels modifiés pour la dernière fois par la loi du 30 août 1913 et, d'autre part, de l'augmentation de ces taux progressifs réalisée en plusieurs étapes. Il est à remarquer, au surplus, que sous un régime de taxation sur base de taux progressifs, l'augmentation de la valeur de toutes choses entraîne nécessairement une charge plus lourde pour les héritages, si la progression n'est pas immédiatement adaptée. C'est ce qui a eu lieu de 1926 à 1930, avant la refonte des tarifs par la loi du 2 juillet 1930, et c'est ce qui s'est passé également après 1944, par suite de la hausse des valeurs qui a été la suite de la seconde guerre mondiale. C'est seulement au profit des successions modestes ou de moyenne importance, en ligne directe, que la loi du 14 août 1947 a atténué les conséquences de la dévaluation de la monnaie, en doublant les cinq premières tranches du tarif.

Le tableau II inséré *supra*, page 547, indique le montant des recettes effectuées au titre d'impôt successoral en 1913, 1938, 1946 et 1947. Le tableau ci-après permet de se rendre compte de l'évolution des taux de cet impôt depuis 1913.

Degré de parenté	Loi de 1913	Loi de 1919	Code de 1936
Ligne directe	1,40 p. c.	1 à 5 p. c.	1,25 à 14 p. c.
Entre époux sans enfant	6 p. c.	2 à 10 p. c.	6 à 28 p. c.
Entre frères et sœurs .	7,50 p. c.	5 à 25 p. c.	10 à 53 p. c.
Entre oncle et neveu .	9 p. c.	6 à 30 p. c.	12 à 55 p. c.
Entre grand-oncle et petit-neveu	10,50 p. c.	7 à 35 p. c.	14 à 57 p. c.
Entre toutes autres personnes	15 p. c.	10 à 50 p. c.	16 à 60 p. c.

Les minima exonérés ont été augmentés en fonction des amputations successives de la monnaie. L'article 54 du Code des droits de succession de 1936 exonère du droit de succession : 1° ce qui est recueilli par un héritier en ligne directe ou entre époux ayant des enfants ou descendants communs, si la part nette de l'héritier ou de l'époux n'excède pas 7.000 francs ; 2° ce qui est recueilli par tous autres héritiers, légataires ou donataires dans les successions dont le montant net ne dépasse pas 3.500 francs. Ces montants ont été majorés par la loi du 14 août 1947.

L'article 10 de l'arrêté royal du 13 janvier 1933 a introduit dans la législation en matière d'impôt successoral une réduction pour le cas de transmissions successives par décès dans un court délai. Cette disposition a été modifiée par un autre arrêté royal du 13 novembre 1934 et aussi lors de son introduction dans le Code (art. 57). Le délai de six mois originairement prévu a été porté à un an. Si au cours de ce délai des biens qui sont frappés des droits de succession ou de mutation par décès font l'objet d'une ou de plusieurs autres transmissions par décès, les droits dus à raison de ces dernières transmissions sont réduits de moitié, sans que la diminution d'impôt à résulter de cette réduction puisse excéder, pour chacune des dites transmissions par décès, les droits perçus pour la transmission immédiatement antérieure.

Signalons, en terminant, l'innovation ayant fait l'objet de l'article 19 de la loi du 11 octobre 1919 et consistant dans une réduction de l'impôt en fonction du nombre d'enfants de l'héritier, donataire ou légataire (Code, art. 56).

Section III. — Perception de l'impôt.

Les modifications apportées depuis 1913 à la législation en matière d'impôt successoral ont eu pour objet de renforcer la position de l'administration et d'assurer la perception de l'impôt.

A. — D'une part, il s'agissait d'assurer, autant que possible, la perception du droit de succession sur les biens meubles. Telle avait déjà été la portée de certaines dispositions de la loi du 30 août 1913. Outre le renforcement d'une présomption tirée des actes passés par le défunt, présomption qui se trouvait déjà dans la loi de 1851, la loi du 11 octobre 1919 a prévu :

1° L'obligation de renseigner dans la déclaration de succession les contrats d'assurance se rapportant aux biens meubles corporels du défunt ;

2° L'obligation pour les administrations, associations, sociétés, banquiers et diverses autres personnes, d'*informer* l'administration de l'enregistrement quant aux titres nominatifs immatriculés au nom du défunt et quant aux titres au porteur, sommes ou valeurs dont ils sont détenteurs ou débiteurs au décès ;

3° L'obligation pour les mêmes personnes *de fournir des renseignements* au sujet des opérations faites par le défunt, son conjoint, ses héritiers et même par des tiers ;

4° Une procédure spéciale pour l'ouverture du *coffre-fort* pris en location par le défunt, permettant à l'administration d'avoir connaissance du contenu du coffre au décès.

Ces diverses mesures, qui ne concernent que les successions des habitants du Royaume, ont été reprises par le Code des droits de succession, sauf certaines modifications de détail (art. 46 et 103[1] : assurances ; art. 96 à 99 : devoir d'information ; art. 100 : devoir de renseignements ; art. 101 à 102[3] : coffres-forts).

Un arrêté royal du 29 novembre 1939, n° 65, a tenté de renforcer encore la position de l'administration, spécialement en ce qui concerne les coffres-forts. Il n'a pas résisté aux critiques formulées lors de son entrée en vigueur. Un arrêté-loi du 4 mai 1940 a repris les textes du Code, sous réserve de certains changements sans grande importance.

B. — D'autre part, la loi du 11 octobre 1919 contient des dispositions qui tendent à éviter que les intéressés éludent le droit de succession sous le couvert d'opérations entre vifs, dont la licéité n'est d'ailleurs pas mise en cause. Ces dispositions sont passées également dans le Code des droits de succession.

La mesure la plus radicale, dans cet ordre d'idées, est l'article 7 du Code, qui a son origine dans l'article 3 de la loi de 1919, dont l'objet est d'assujettir au droit de succession les biens donnés par le défunt dans les trois ans précédant son décès, si le droit de donation n'a pas été acquitté antérieurement.

L'article 8 du même Code, reproduction de l'article 4 de la loi du 11 octobre 1919, permet à l'Etat de percevoir le droit de succession sur le montant des sommes ou valeurs faisant l'objet de stipulations pour autrui faites par le défunt, lorsque le bénéfice est acquis au décès. Les contrats d'assurance sur la vie sont ici spécialement visés.

Les articles 9 à 11 du Code, dont l'origine se trouve dans les articles 5 à 7 de la loi de 1919, visent des cas où le défunt a disposé de biens ou de capitaux dans des conditions telles qu'il n'est resté titulaire que d'un droit viager, soit qu'il ait acquis des biens en son nom pour l'usufruit et au nom d'un tiers pour la nue propriété, soit qu'il ait cédé des biens avec stipulation d'un usufruit ou d'une rente : les biens acquis, dans le premier cas, et les biens cédés, dans le second cas, sont présumés faire partie de la succession et être légués au nu propriétaire ou débiteur du droit viager, s'il n'est prouvé que l'opération ne déguise pas une libéralité. Cette fiction ne trouve toutefois son application que lorsque le nu propriétaire ou le débiteur du droit viager est héritier, donataire ou légataire du défunt ou personne interposée. En reprenant ces dispositions, les auteurs du Code ont modifié les textes de manière à permettre la déduction de la valeur de l'usufruit exercé par le défunt ou du droit viager dont il a bénéficié et aussi pour régler le cas où il y a eu un changement de valeur entre la convention et le décès.

CHAPITRE IV.

Les droits de timbre.

Section Ire. — Évolution de la législation.

§ 1er. — *Les codifications successives.*

Pendant près d'un siècle et demi, les droits de timbre ont été régis par les principes posés par la loi du 13 brumaire an VII. Celle-ci, en 1891, avait été codifiée et l'on avait fondu dans une seule œuvre législative les quelque 260 lois et arrêtés qui régissaient, à ce moment, la matière (loi du 25 mars 1891).

Le but que le législateur s'était alors assigné était modeste : codifier et non innover. Mais il n'empêche que, sur de nombreux points, des retouches avaient été apportées à la législation. Le travail accompli fut fort consciencieux et l'on est surpris, lorsque l'on compulse le dossier des travaux préliminaires qui repose au Ministère, de constater ce qu'il représente de recherches et le rôle particulièrement actif que s'était imposé le Ministre des finances de l'époque, M. Auguste Beernaert. Mû, sans doute, par le pieux souvenir de son père qui avait appartenu à l'administration de l'enregistrement, le grand homme d'Etat qui illustra la vie parlementaire et politique de son pays pendant plusieurs lustres, ne jugea pas la matière indigne de son activité et il se pencha patiemment sur les multiples problèmes que soulevait la codification. Les notes dont il a émaillé les projets révèlent chez lui une étonnante connaissance de la législation du timbre.

Devant les Chambres, le projet de codification reçut bon accueil. Un membre de l'opposition, M. Paul Janson, formula cependant de vives protestations : « Il ne suffit pas, dans cette matière, disait-il à la séance de la Chambre du 5 décembre 1890, de codifier et il importe d'innover. Après cent ans d'application, ces lois doivent être soumises à un examen scrupuleux et à une revision sévère pour voir si elles sont en harmonie avec les principes de l'équité dans l'établissement des impôts et leur proportionnalité avec les ressources des contribuables ». Néanmoins, le projet fut adopté tel quel à la majorité de 69 voix contre 9.

Et de nouveau un demi-siècle s'écoula. D'abord vingt années paisibles, au cours desquelles l'œuvre de 1891 ne s'effrita pas trop. Puis, trente années agitées où les lois se succédèrent à une cadence jusqu'alors inconnue. En 1940, une forêt d'au moins 500 lois et arrêtés masquait toute l'ordonnance du Code du timbre.

Une codification s'imposait à nouveau. Mais cette fois, certes, il fallait innover. Etait-il admissible que le droit de timbre proprement dit qui, dans l'ensemble de nos recettes fiscales, ne joue qu'un rôle secondaire, fût un terrain si propice à une végétation tropicale qui, périodiquement, nous donne un fouillis inextricable de textes ? N'y avait-il pas une erreur dans le principe même d'exigibilité de l'impôt ?

Comme le montrera l'exposé qui suit, l'erreur était certaine. Le législateur du 13 brumaire an VII avait vu trop grand et il s'était laissé hypnotiser par une belle formule dont il calculait mal les répercussions pratiques.

§ 2. — *Première formule : assujettissement de tous les écrits au droit de timbre.*

Sont assujettis au timbre, portait la loi de brumaire an VII et plus tard le Code du 25 mars 1891, « les actes et écritures, extraits, copies et expéditions, soit publics, soit privés, *devant ou pouvant faire titre ou être produits pour obligation, décharge, justification, demande ou défense* ».

Cette formule est conçue dans l'esprit de l'époque, qui aime les affirmations de grands principes, simples et clairs, devant tout régenter.

Mais elle est terrible si l'on sort du domaine des actes nobles pour descendre dans la multitude des écrits de la vie journalière.

La correspondance qui s'échange dans le monde des affaires fait titre des marchés conclus entre parties ; les certificats et attestations qui se délivrent soit à un employé sur la manière dont il a servi, soit à toute autre personne, sur un objet quelconque, sont des écritures devant ou pouvant faire titre ; le facteur des postes ou le transporteur qui vous fait signer l'accusé de réception de la lettre recommandée ou du colis qui vous est expédié, entend rapporter une décharge régulière faisant preuve en justice ; le receveur du tram qui vous délivre un ticket,

vous remet un titre de transport ; le préposé du théâtre qui débite les billets d'entrée, vous confère à son tour le droit d'assister au spectacle et même d'y occuper une place déterminée ; bref, les relations sociales entre les hommes sont faites, à l'heure présente, d'une infinité d'écrits qui tombent incontestablement sous la règle d'exigibilité rappelée plus haut.

Sans doute, n'avait-on jamais voulu aller aussi loin que cela ; la loi de l'an VII ne donnait pas d'ailleurs à l'administration le moyen de dépasser certaines limites, car son pouvoir de contrôle et d'investigation était circonscrit au cercle étroit des actes publics ; longtemps on respecta les vastes domaines voisins ; sauf quelques exceptions, l'immunité y régnait en fait et l'administration ne faisait aucun effort pour troubler cet état de choses ; mais, au lendemain de la guerre 1914-1918, sous la pression des besoins du Trésor, les conceptions se modifièrent, un esprit plus rigoriste se substitua au régime débonnaire dont on jouissait depuis plus d'un siècle ; de toutes parts, s'élargirent les champs ouverts aux investigations des agents de l'administration et la guerre fut déclarée à ceux qui voulaient se soustraire à la loi du timbre. Cette ère nouvelle se caractérise par une abondance de textes, les uns créant des exemptions dont le flot croissant submerge le principe d'exigibilité, les autres tendant à accommoder l'application de la loi à la diversité des situations qui se présentent. Et, point notable également, en même temps que l'offensive était lancée contre le contribuable pour lui faire observer la loi du timbre, se développait, parallèlement à cette loi, une autre législation, celle des taxes assimilées au timbre qui bientôt, par son rendement impressionnant, allait occuper une place d'honneur dans notre arsenal fiscal.

§ 3. — *Deuxième formule : assujettissement de certains écrits au droit de timbre.*

Sous l'influence de ces divers facteurs, on se mit à repenser la loi dans un esprit nouveau, enrichi par l'expérience et élargi par la grandeur des tâches qui incombaient aux administrations fiscales. Une conception nouvelle se fit jour : seuls certains actes nommément désignés devraient être assujettis au timbre. Cette conception est l'aboutissement d'une évolution lente qui,

petit à petit, avait modifié le cadre de nos institutions et qui, à la finale, appelait un geste énergique liquidant tout un lointain passé.

Dans les lignes qui suivent, nous retracerons, par le détail, les péripéties de la longue évolution dont nous venons d'indiquer le mouvement général.

§ 4. — *La législation antérieure au Code de 1891.*

L'an VII avait donné le jour, à un mois de distance, à deux lois fondamentales, celle du 13 brumaire relative au droit de timbre, et celle du 22 frimaire concernant les droits d'enregistrement. Les deux législations étaient intimement liées l'une à l'autre. L'article 54 de la seconde disposait que les dépositaires des registres de l'état civil, d'archives et titres publics, les notaires, huissiers, greffiers, secrétaires des administrations centrales et municipales pour les actes dont ils sont dépositaires, sont tenus de communiquer ceux-ci, sans déplacer, aux préposés de l'enregistrement, à toute réquisition et de leur laisser prendre, sans frais, les renseignements, extraits et copies qui leur sont nécessaires « pour les intérêts de la République ». Un décret du 4 messidor an XIII étendit ce droit de contrôle aux receveurs et dépositaires d'actes des établissements publics. L'article 75 du Code du timbre du 25 mars 1891 reprit et fusionna ces textes.

Tel était à cette époque le seul droit d'investigation que possédait l'administration de l'enregistrement.

Si ce texte implique la volonté de faire respecter rigoureusement la loi du timbre et celle de l'enregistrement par tous les officiers publics et par les grandes administrations du pays, on entendait cependant également imposer l'utilisation du papier timbré à certains actes du secteur privé : les effets de commerce devaient être timbrés et les infractions qui seraient commises viendraient à la connaissance de l'administration et seraient réprimées au moment où un effet serait protesté : à ce moment, il faudrait le joindre au protêt à soumettre à la formalité de l'enregistrement ; les lettres de voiture également, comme titre du contrat de transport, intéressaient spécialement l'administration et une loi du 13 août 1810 lui avait donné certains droits de contrôle chez les transporteurs.

Les journaux et les affiches assujettis au timbre en vertu d'une loi du 9 vendémiaire an VI, qu'avait maintenue celle du 13 brumaire an VII, ne pouvaient guère échapper à l'impôt à raison de leur diffusion dans le public.

Il en était de même pour les billets de banque qui devaient tous porter l'empreinte du timbre. Cet impôt, qui est toujours en vigueur chez nous, n'est plus perceptible par le public depuis qu'une loi du 10 mai 1869 a assujetti les billets de banque à une taxe annuelle sur la moyenne des billets tenus en circulation, taxe qui se liquide au vu de déclarations souscrites par la banque émettrice. On aperçoit dans ce mode de perception une première déviation du principe d'exigibilité du droit de timbre.

En dehors de ces écrits et de quelques autres pour lesquels le timbrage était une réalité, un grand nombre d'écrits privés échappaient à l'impôt, souvent avec la complicité même de l'administration. Ainsi, celle-ci admettait parfaitement que ses agents produisissent un certificat médical non timbré à l'appui d'une demande de congé de maladie ou que les héritiers fissent état d'écrits tracés en violation de la loi du timbre pour justifier l'existence du passif successoral.

On vécut ainsi des temps heureux pendant une longue période qui va de l'an VII jusqu'à une époque toute contemporaine qui débute en 1920.

Ce n'est pas à dire cependant que durant cette longue période aucune mesure fiscale n'ait été prise en matière de timbre.

En 1839 et en 1848, l'administration renforça sa position en ce qui concerne les effets de commerce : désormais, quiconque, souscripteur, avaliseur, endosseur, bénéficiaire, qui apposera sa signature sur un effet non timbré, encourra individuellement une amende égale au vingtième de la somme exprimée dans l'effet (lois des 21 mars 1839 et 20 juillet 1848).

En 1883, l'administration voulut délibérément que toutes les actions et obligations de sociétés qui étaient émises en Belgique fussent régulièrement timbrées et la loi du 25 août 1883 lui en donna les moyens.

Dans l'entre-temps, quelques dispositions libérales avaient été prises.

En 1848, sous la poussée des idées démocratiques, le droit de timbre sur les journaux fut aboli. En France, on attendra

l'année 1870 pour réaliser cette réforme. En 1870, on renonça au droit sur les lettres de voiture et les connaissements (loi du 28 décembre 1870) ; déjà une loi du 18 décembre 1848 annonçait le déclin de cette imposition : elle dispensait ces documents du timbre de dimension et ne les assujettissait, quelle que soit leur dimension, qu'à un timbre fixe de 10 centimes. C'est là l'entrée en scène du timbre fixe dont on verra plus loin le succès.

§ 5. — *La législation postérieure au Code de 1891.*

En 1913, la guerre s'annonçant à l'horizon, diverses mesures énergiques furent prises (loi du 30 août 1913). Les titres étrangers ne pourront plus être exposés, offerts, vendus publiquement ou négociés (art. 39) à l'intervention d'un intermédiaire professionnel sans avoir été timbrés ; les assureurs, qui s'étaient toujours obstinés à ne pas timbrer leurs polices, se voient assujettis à une taxe annuelle calculée, selon le cas, soit sur les primes d'assurance, soit sur les sommes assurées. Cette taxe « exclut l'exigibilité du timbre de dimension sur les actes portant formation, modification, prolongation ou résiliation amiable du contrat d'assurance ».

Les assureurs sont tenus de souscrire une déclaration de profession, mais, par une timidité qui bientôt prendra fin, on ne reconnaît pas aux fonctionnaires de l'enregistrement le droit d'exiger des assureurs la représentation de leurs registres, polices ou autres documents. On attendra la loi du 10 août 1923 pour leur donner ce droit. Une autre innovation de la loi de 1913 fut la création d'une « taxe sur les opérations de bourse » qui frappait non plus un écrit déterminé, mais l'opération elle-même d'achat et de vente, taxe à acquitter au moyen d'un timbre adhésif à apposer moitié sur le bordereau à délivrer au client, moitié sur la souche du carnet d'où les bordereaux devaient être extraits.

Par l'institution de la taxe sur les opérations de bourse et de la taxe annuelle sur les contrats d'assurance, deux idées nouvelles s'infiltrent dans la législation, qui vont aller en se développant et ruiner finalement l'édifice du 13 brumaire an VII : la première renferme le germe de l'imposition de la masse énorme des transactions qui se nouent chaque jour dans le monde des

affaires et qui est susceptible de rapporter au Trésor des sommes autrement intéressantes que celle que peut donner un droit de timbre sur les écrits devant ou pouvant faire titre. D'où, à partir de 1921, une gamme de taxes assimilées au timbre, dites taxe de transmission, taxe de luxe, taxe de facture, taxe sur les locations mobilières, taxe sur les transports, taxe sur les contrats d'entreprise, etc. La seconde idée que suggère le régime admis pour les polices d'assurance est que, moyennant le payement d'une taxe frappant l'opération elle-même, il est permis d'exonérer du droit de timbre proprement dit les écrits dressés à l'occasion de la conclusion de l'opération. C'est ce que, à la veille de l'abolition du régime du 13 brumaire an VII, déclarera l'article 10 de l'arrêté royal nº 65 du 29 novembre 1939 en ces termes : « Sont exempts du droit de timbre de dimension les actes et écrits sous seing privé dressés par les parties contractantes et dont l'objet est uniquement de constater la conclusion, la modification, l'exécution ou la résiliation d'un contrat entrant dans le cadre de ceux qui sont assujettis à une taxe assimilée au timbre ».

Mais n'anticipons pas. Nous venons de faire un bond trop grand au-dessus de toute la période 1913 à 1939. Or, c'est une période qui doit être vécue, car c'est alors que les idées nouvelles vont se concrétiser, s'ordonner, se généraliser et créer l'esprit de rupture avec la tradition qui donnera naissance au nouveau Code du timbre.

Section II. — Le contrôle de la matière imposable et ses conséquences.

§ 1er. — *Essai d'application rigoureuse de la législation existante.*

Au lendemain de la guerre 1914-1918, les besoins du Trésor avaient enhardi le législateur et rendu l'Administration plus agressive. Pour tous les impôts, droit d'enregistrement, droit de succession, impôts sur les revenus, droit de timbre, etc., une application rigoureuse de la loi est requise. Aussi bien, dans un esprit d'égalité fiscale, il est nécessaire de poursuivre les fraudeurs, mais, pour les atteindre, de larges possibilités d'investigation doivent être réservées à l'Administration. Des

portes qui étaient autrefois fermées devant le fisc vont s'ouvrir dans de nombreux domaines.

C'est d'abord la loi du 11 octobre 1919 sur les droits de succession qui, au décès du locataire d'un coffre-fort en banque, ménage aux fonctionnaires de l'enregistrement un droit de regard sur tout ce que contient ce coffre.

C'est la loi du 24 octobre 1919, article 15, qui dispose comme suit : « Lorsqu'il est fait mention dans un acte public quelconque — tel un inventaire — d'un écrit sujet au timbre, l'officier public ou ministériel est tenu de déclarer expressément si cet écrit est ou non revêtu du timbre et, dans l'affirmative, d'énoncer le montant du droit payé ».

Puis c'est une offensive généralisée dans tous les domaines.

Elle débute par une mesure d'amnistie. Une circulaire ministérielle du 17 janvier 1920 offre au contribuable la possibilité de racheter les irrégularités du passé en faisant viser pour timbre, sans amende, tous les écrits encore utiles qu'il possède et qui ont été dressés en violation de la loi du timbre.

Par une circulaire du 4 février 1920, ordre est donné aux receveurs des droits de succession de relever toutes les contraventions à la loi du timbre qu'ils constatent à l'examen des pièces justificatives du passif porté dans les déclarations de succession ; une décision du 1er juin 1920 est plus générale : « Jusqu'en ces derniers temps, y lit-on, l'Administration a été amenée à fermer les yeux sur de nombreuses contraventions à nos lois d'impôt, qui étaient révélées par des pièces que les intéressés eux-mêmes lui produisaient pour justification, demande ou défense. Cette pratique doit prendre fin ».

L'alerte est également donnée dans les administrations communales et dans les grands services publics. On leur demande une application effective des prescriptions sur le timbre et une loi du 10 août 1923 vient supprimer diverses exemptions existantes, afin que, d'une façon générale, tous les certificats ou attestations délivrés par une administration publique à un particulier soient assujettis au timbre.

Et le danger pour le contribuable d'être pris en défaut s'il élude la loi, va croissant. Dans les coffres-forts en banque, on découvre des reconnaissances de dettes, des quittances et

autres écrits que les intéressés ont négligé d'écrire sur timbre ; les inventaires, sous le chapitre réservé à la description des titres et papiers, mettent au jour des irrégularités qui, jusqu'alors, fussent restées inconnues ; la loi du 28 août 1921, créant la taxe de transmission et la taxe de luxe, ouvre aux agents de l'administration les portes des maisons de commerce : tout agent de l'administration ayant le brevet de surnuméraire peut se faire produire les documents servant au payement de la taxe ; la loi du 10 août 1923 leur donne un droit semblable chez les assureurs ; la loi du 30 août 1913, article 11, avait prévu, avec quelque précaution, que les intermédiaires d'opérations de bourse « pourront être tenus de représenter sans déplacement, aux préposés de l'enregistrement dûment autorisés par le Ministre des finances, les souches dont l'usage remonte à plus de six mois ». On voit par les termes mêmes de cette disposition que le contrôle prévu ne devait s'exercer que très exceptionnellement et dans des cas graves.

Puis vint la loi du 2 janvier 1926 qui, au-dessus du droit de contrôle normal que les agents exercent en principe, sans autorisation supérieure, en se faisant communiquer les documents servant à la perception de la taxe, va créer un droit d'investigation infiniment plus pénétrant, plus généralisé, permettant aux agents de l'Administration de se faire produire n'importe quel document pour s'assurer du payement régulier non seulement des taxes assimilées au timbre, mais du droit de timbre proprement dit. La loi donne une longue énumération des personnes — personnes morales principalement — chez lesquelles ce pouvoir extraordinaire d'investigation peut s'exercer ; elle prend la précaution apaisante de subordonner l'exercice de ce droit d'enquête à une autorisation spéciale du Ministre des finances lui-même ; du Ministre, le droit d'autoriser passe au directeur général de l'enregistrement (arrêté-loi du 28 février 1935, art. 19) ; l'énumération s'élargit encore et en vertu de la loi du 28 février 1938, le droit d'investigation peut s'exercer à l'avenir chez toutes les personnes physiques ou morales chez qui un contrôle des taxes peut être fait.

§ 2. — *Adaptation de la législation aux nécessités économiques.*

A partir de ce moment, un immense filet à mailles serrées est jeté sur la masse des contribuables et l'on va pouvoir apprécier si le régime du 13 brumaire an VII qui a été repris par le Code de 1891, est ou non viable.

Et l'épreuve donnera une réponse négative.

L'Administration elle-même en a d'emblée le pressentiment. Elle se rend compte que sur quantité d'écrits extrêmement courants et fréquents, l'exigibilité du timbre de dimension et parfois du droit proportionnel établi sur les obligations de sommes crée une charge fiscale excessive et insupportable. Elle reprend une idée déjà émise en 1848 à propos des lettres de voiture et imagine d'assujettir nombre de ces écrits à un *droit fixe* très modéré, toujours le même quelles que soient la dimension du papier utilisé et les sommes exprimées, droit qui débute par le taux de 10 centimes, mais qui rapidement ira en s'élevant devant les besoins du Trésor et passera à 20, 30, 40 centimes, voire 1 franc. C'est l'objet de la loi du 28 août 1921 pour les écrits bancaires, de la loi du 10 août 1923 pour les titres nominatifs des droits des associés dans les sociétés coopératives, de la loi du 2 janvier 1926 pour les bulletins de souscription à des actions et obligations, pour les récépissés de titres déposés pour assister à une assemblée générale, pour les accusés de réception de chèques, mandats ou accréditifs, de la loi du 17 juillet 1926 pour les certificats médicaux, de l'arrêté royal n° 127 du 28 février 1935 pour les accréditifs et billets de banque à ordre payables par un banquier, de l'arrêté royal n° 213, du 13 janvier 1935, article 6, et de l'arrêté royal du 27 décembre 1935 pour certains récépissés et décharges délivrés par les notaires.

Mais tout cela n'est que palliatifs. Ce sont des mesures plus profondes que réclame la situation. D'où l'arrêté royal n° 65 du 29 novembre 1939 qui, élargissant une conception qui s'était déjà fait jour dans l'article 32 de la loi du 8 juin 1926, exempte du droit de timbre de dimension, non seulement la correspondance échangée entre parties, mais « les actes et écrits dressés par les parties contractantes et dont l'objet est uniquement de constater la conclusion, la modification, l'exécution ou la résiliation d'un

contrat rentrant dans le cadre de ceux qui sont assujettis à une taxe assimilée au timbre ».

Ce texte, on le remarque, ne vise que l'exonération du timbre de dimension, car, à ce moment encore, on s'efforçait de sauvegarder l'exigibilité du timbre de quittance.

Ce dernier a également son histoire. De l'an VII à 1919, les quittances devaient être tracées sur un timbre de dimension de petit format — le quart de feuille de petit papier — dont le coût en 1919 n'était que de 25 centimes. Ce papier timbré, peu de gens le connurent, car il n'était guère utilisé que par l'Administration elle-même pour la quittance des droits de succession et autres produits revenant à l'Etat. La loi du 24 octobre 1919 le supprima et le remplaça par un timbre proportionnel modéré de 10 centimes par 500 francs, droit qui promptement, par paliers successifs, était monté à 30 centimes par 500 francs.

En vue de rendre la perception de ce droit de quittance plus aisée, en la dégageant du maquis des exemptions, la loi du 10 août 1923, par une mesure radicale, dont l'effet intégral ne pourra être maintenu (voy. loi du 2 janvier 1926, art. 4), prescrivit que seules seraient exemptes du droit les quittances délivrées en matière d'impôt et celles qui sont apposées sur une facture déjà timbrée à une taxe assimilée au timbre.

Une autre question se posait relativement au timbre de quittance. Selon une pratique qui va en se généralisant, le débiteur, pour se libérer, effectue un virement ou un versement en banque au compte de son créancier et il trouve dans le talon du virement ou dans le récépissé du versement une justification suffisante de sa libération. Il est donc toujours facile d'éviter l'exigibilité du droit de quittance. C'est pourquoi, on estima expédient de disposer que le maximum de ce droit ne dépasserait pas 5 francs — chiffre porté ultérieurement à 10 francs. Toutefois, au nom de la logique, cette mesure disparut dans la suite et on laissa jouer entièrement la proportionnalité du droit de quittance.

L'on voit par cet exposé historique toute la gamme des efforts qui ont été faits pour adapter la législation du timbre aux besoins de la société actuelle.

§ 3. — *Conclusion.*

Cette longue expérience a prouvé qu'il est pratiquement impossible de conserver et d'aménager convenablement le trop large principe d'exigibilité du droit de timbre formulé par la loi du 13 brumaire an VII ; qu'aucune codification viable ne peut être mise sur pied si ce principe est maintenu, car toujours la marée montante des exemptions submergera le principe ; que, pour réaliser une œuvre durable, il faut renverser la règle et n'assujettir au timbre qu'un nombre restreint d'écrits à déterminer par la loi ; que, dans le choix à faire, il importe de découvrir ceux de ces écrits qui, par leur fréquence et leur importance, ont toujours contribué le plus largement au rendement de l'impôt du timbre ; qu'il faut, sans hésiter, laisser les autres dans le domaine de l'immunité ; que cette immunité acquise à la base ne doit pas nécessairement être absolue ; qu'il se conçoit que, si, un jour, un écrit non assujetti au timbre lors de sa rédaction vient à entrer dans le circuit des actes plus nobles qui ont été retenus comme matière imposable, il soit, à son tour, sujet au timbre ; que cet événement postérieur à la confection de l'acte et générateur de l'exigibilité du droit peut raisonnablement se rattacher à l'un des faits matériels suivants : la présentation de l'acte à la formalité de l'enregistrement, son dépôt au rang des minutes d'un notaire ou même simplement son annexe à un acte ou registre assujetti au timbre.

Et ainsi, par des détours ingénieux, on en arrivera finalement à remettre l'impôt du timbre sur son vrai terrain, celui qui fut réellement le sien à l'origine et au delà duquel il ne fut emporté qu'à cause de la formule mégalomane dont avait fait usage le législateur du 13 brumaire an VII.

Section III. — La réforme fondamentale de la législation.

Cette orientation à donner à la nouvelle législation du timbre était séduisante, mais sa mise sur pied particulièrement ardue.

Heureusement cette tâche incombait à une commission de codification qui avait déjà fait ses preuves, qui nous avait donné en 1936 le Code des droits de succession et, en 1939,

le Code des droits d'enregistrement, de greffe et d'hypothèque, et qui plaçait tout son honneur dans la réussite du dernier volet du tryptique.

Elle était présidée par un homme d'une haute valeur scientifique et administrative, M. Henri Velge, professeur à l'Université de Louvain, aux mérites duquel le Gouvernement devait rendre hommage en l'appelant à diriger les premiers pas de la jeune institution, le Conseil d'Etat, en laquelle la Belgique place tant d'espoirs.

A côté de lui, tous les professeurs de droit fiscal de nos universités, véritables contrôleurs de l'orthodoxie des principes.

Puis, nous apportant le large vent du dehors, quelques maîtres qualifiés du barreau, rompus aux questions fiscales et soucieux de la défense du contribuable.

Enfin, une solide équipe de hauts fonctionnaires de l'enregistrement, renforcée par tout l'arrière-ban de l'Administration, c'est-à-dire par un groupe de cinq conservateurs des hypothèques, qui tous avaient vécu, en ces vingt-cinq dernières années, les péripéties de la législation du timbre, l'un comme directeur général, les autres comme inspecteurs généraux.

En une telle compagnie, il est possible de faire du bon travail.

Les idées hardies ne manquent pas au sein de la commission ; elles sont débattues avec force et talent ; chacun apporte dans la discussion un souci de complète objectivité grâce auquel, toujours, l'accord unanime se fait.

Il en fut ainsi notamment, après des débats mouvementés, en ce qui concerne le nouveau régime de perception établi pour les actions et obligations de sociétés.

Parfois, le débat fut passionné. Notre bon vieux timbre de dimension qui anoblissait les conventions qu'on lui confiait, ne va pas disparaître de notre législation sans susciter un violent heurt. Sans doute sous l'influence d'une très belle étude historique sur le droit de timbre en Belgique sortie, en 1941, de la plume du directeur général, M. Symoens (1), un courant d'idées s'était établi en faveur du rétablissement du régime sous lequel la

(1) R. Symoens, *Le droit de timbre en Belgique*.

Belgique avait vécu depuis l'année 1648 jusqu'au jour de son incorporation à la France. On ne connaissait alors dans nos provinces, à côté du droit de timbre proportionné aux sommes exprimées, que le timbre fixe, c'est-à-dire un droit variant non en fonction de la dimension du papier utilisé, mais d'après la nature de l'acte.

A la commission de codification, les Girondins demandèrent la mort du timbre de dimension et ils finirent par l'obtenir. Nous personnellement, nous nous débattions dans la Plaine, demandant le maintien du timbre de dimension si bien entré dans nos mœurs depuis un siècle et demi ; nous plaidions le respect de cette tradition, celle-ci étant la meilleure sinon l'unique justification de l'impôt du timbre ; nous soulignions les inconvénients d'un timbre fixe à taux assez élevé qui nécessairement frappera des écrits d'une nature et d'une importance fort différentes ; nous accusions nos adversaires de contradiction, car ce timbre de dimension dont ils voulaient la mort, subsiste dans leur propre conception, sous une appellation nouvelle encore à trouver, pour les actes notariés, les actes de l'état civil, les formalités hypothécaires, avec cette seule différence que c'est l'Administration, lors de la fabrication du papier, et non plus la loi qui fixera la dimension des feuillets qui seront débités par la Régie.

Cet épisode est ici mentionné, non pas pour faire revivre une idée abandonnée, mais pour souligner le caractère du travail de la commission, la vie qui y régnait, la franchise de la discussion et, partant, la valeur des solutions qui ont prévalu.

Nous-même, sur cette question du droit fixe général, reconnaissons bien volontiers qu'en fait, par cela que le droit n'atteint qu'un nombre très limité d'actes, l'inconvénient que nous avons signalé n'a pas une gravité considérable.

Le nouveau Code des droits de timbre préparé par la commission a été consacré par l'arrêté du Régent du 26 juin 1947.

CHAPITRE V.

Les taxes assimilées au timbre.

SECTION Ire. — NOTION DES TAXES ASSIMILÉES AU TIMBRE.

Dans les chapitres qui précèdent, il a déjà été question des taxes assimilées au timbre.

Deux arrêtés royaux, l'un du 2 mars, l'autre du 3 mars 1927, portaient respectivement coordination des textes légaux et des textes réglementaires qu'on allait dorénavant désigner sous le nom de Code des taxes assimilées au timbre et de Règlement général sur les mêmes taxes.

Ces arrêtés, qui consacraient l'introduction dans le système fiscal de la Belgique d'un régime d'imposition ayant ses caractéristiques propres, ont repris toute une série de lois et d'arrêtés royaux s'échelonnant de 1913 à 1926, établissant des nouvelles taxes substituées au droit de timbre ou tout au moins s'apparentant, par le mode de perception, au droit de timbre.

La loi du 30 août 1913 avait établi deux des taxes auxquelles fut donné plus tard le nom de taxes assimilées au timbre. Une taxe d'abonnement, payable périodiquement en espèces, était créée, se substituant au droit de timbre de dimension, toujours éludé, qui frappait les *polices d'assurance*. D'autre part, un impôt était établi sur les *opérations de bourse*, atteignant « toute opération d'achat ou de vente de fonds publics » faite à l'intervention d'un professionnel d'opérations de l'espèce. Chose digne de remarque, la délivrance d'un bordereau à l'acheteur et au vendeur était rendue obligatoire et le droit s'acquittait au moyen d'un timbre spécial dont une partie était apposée sur le bordereau et l'autre sur la souche du carnet d'où devait être extrait ce bordereau. Le même système de payement sera repris pour ce qui concerne la taxe de transmission et ses dérivés.

L'année 1919 vit la création d'une *taxe d'affichage* visant à atteindre non plus seulement les affiches sur papier, mais tous les procédés d'affichage, sur carton, toile, bois, métal, etc. (loi du 24 août 1919).

En 1921, la détresse du Trésor s'aggravant, le législateur établit la *taxe de transmission*, sur la proposition de M. Theunis,

alors Ministre des finances. « Toute vente, tout échange de marchandises, toute transmission entre vifs à titre onéreux de biens meubles par nature, porte la loi du 28 août 1921, sont soumis à une taxe spéciale de 1 p. c. lorsque la livraison est effectuée en Belgique. » La délivrance d'une facture est rendue obligatoire ; le timbre fiscal représentatif de l'impôt est apposé par le vendeur, moitié sur la facture qu'il adresse à l'acheteur, moitié sur son facturier de sortie. Pour les marchandises importées, la douane veille à l'apposition du timbre sur un document déterminé.

La loi de 1921 contenait encore d'autres innovations : elle créait, sous forme d'un droit de timbre de quittance, une taxe sur les dépenses faites au delà d'un certain prix, dans les hôtels, restaurants et pâtisseries, taxe qui, après plusieurs aménagements, devait être supprimée en 1930 ; elle instaurait, sous forme également d'un droit de quittance, une taxe sur les achats d'objets de luxe, impôt qui devint par après la *taxe de luxe* perçue selon des règles analogues à celles régissant la taxe de transmission.

En 1923, la *taxe de facture*, sorte de prolongement de la taxe de transmission, fit son apparition. Elle frappe les factures exemptées de la taxe de transmission, les factures délivrées entre commissionnaires et commettants et les factures relatives à un contrat d'entreprise d'ouvrage (loi du 10 août 1923). La même loi étendit le champ d'application de la taxe de luxe et établit : 1° un impôt de 10 p. c. sur les payements de loyers des coffres-forts dans les banques ; 2° un droit de timbre de quittance sur les sommes payées pour honoraires aux personnes exerçant une profession libérale — lequel après avoir été majoré en 1926 fut supprimé en 1930 ; 3° un droit de timbre de quittance de 10 p. c. sur les sommes payées pour prix d'achat de boissons spiritueuses — lequel fut supprimé en 1926.

Outre des majorations de taux, la loi du 2 janvier 1926 contenait création d'une *taxe annuelle sur les titres cotés en bourse* et d'une *taxe sur les comptes d'avances* en banque ; cette dernière fut abrogée le 22 août 1934.

La loi du 8 juin 1926 marquait la dernière étape. Elle créa la *taxe sur les transports* et les contrats accessoires au transport, ainsi que la *taxe sur les locations mobilières.*

Ainsi, au fil des années, avaient été créés toute une série d'impôts nouveaux qui, s'ils avaient certains points communs avec le droit de timbre ancien, différaient considérablement de celui-ci. Il apparut nécessaire de faire le point. Sur base des pouvoirs qui avaient été accordés au Roi, par la loi du 8 juin 1926, deux arrêtés royaux, l'un du 2 mars, l'autre du 3 mars 1927, établirent le Code des taxes assimilées au timbre (ensemble des lois sur la matière) et le Règlement général (ensemble des arrêtés royaux). Furent incluses dans ce Code et ce Règlement, les dispositions concernant les taxes dont il vient d'être parlé, et aussi celles de la loi de 1891 (Code du timbre) et des lois postérieures concernant la *taxe sur les billets de banque au porteur* et les impôts sur les permis de port d'armes de chasse, permis de pêche, etc., impôts groupés dorénavant sous l'appellation de *taxe sur la chasse*.

En tenant compte du mode de payement, les taxes assimilées au timbre peuvent être classées comme suit :

1° Taxes qui s'acquittent sous forme d'une déclaration :

a) La taxe d'abonnement sur les contrats d'assurance ;

b) La taxe sur les titres cotés en bourse ;

c) La taxe sur les billets de banque au porteur.

2° Taxes qui s'acquittent tantôt au moyen d'un timbre, tantôt par voie de déclaration :

a) La taxe d'affichage ;

b) La taxe sur les contrats de transports ;

c) La taxe sur la chasse.

3° Taxes qui s'acquittent en règle au moyen d'un timbre :

a) La taxe sur les opérations de bourse ;

b) La taxe de transmission, la taxe de facture et la taxe de luxe ;

c) La taxe sur les locations mobilières ;

d) La taxe sur les payements de loyers de coffres-forts en banque.

Section II. — La taxe de transmission et les impôts connexes.

Parmi le groupe d'impôts dont il vient d'être question, la première place revient incontestablement à la taxe de transmission et aux impôts connexes (taxe de facture, taxe de luxe, taxe sur les contrats d'entreprise d'ouvrage, sur les transports et les locations de choses mobilières).

Ces impôts constituent l'équivalent de l'impôt sur le chiffre d'affaires auquel bon nombre de pays ont recouru après la guerre 1914-1918. Comme lui, ils tendent à exercer un prélèvement au profit de l'Etat sur la masse considérable des opérations qui constituent l'activité économique du pays.

Mais l'originalité du système belge est d'avoir été construit dans le cadre des impôts sur la circulation juridique des biens, comme un prolongement rajeuni de la loi du 22 frimaire an VII sur les droits d'enregistrement, de frapper chaque opération isolément à l'occasion de la délivrance du document, la facture, qui est à la base même de toute transaction commerciale et d'avoir repoussé une procédure qui demande au contribuable de se recueillir courageusement un soir pour se comporter en surhomme et faire, sans faiblesse, dans une déclaration uniquement destinée au fisc, l'aveu intégral du volume des affaires traitées par lui pendant une certaine période.

Se cotiser soi-même est une formule peut-être applicable aux grands organismes à personnel nombreux, dont toute l'activité se déroule dans une cage de verre. Mais la formule est dangereuse dans la généralité des cas, car la déclaration fiscale, œuvre purement unilatérale de l'assujetti, ne vaut que ce que vaut le courage fiscal de son auteur. Au point de vue de la défense des intérêts du Trésor, comme au point de vue du jeu de la libre concurrence qui se trouve déforcé lorsqu'un commerçant parvient, en éludant l'impôt, à s'assurer une véritable prime vis-à-vis de ses concurrents, la déclaration unilatérale appelle un contrôle minutieux et pénétrant de la part de l'Administration et, pour accomplir ce contrôle, une armée d'agents dont le rôle est aussi coûteux pour l'Etat qu'il est énervant pour le citoyen.

Dans la conception qui a prévalu en Belgique, l'impôt se perçoit au grand jour à l'occasion de chaque vente ; la perception

est une œuvre bilatérale où le rôle essentiel, timbrer la facture, est confié à celui qui n'a pas intérêt à la fraude. La taxe est avancée par le vendeur et supportée par l'acheteur. Toutes les factures qu'adresse chaque jour le commerçant ou l'industriel à ses clients vont porter aux quatre coins du pays la preuve du payement de l'impôt. Le contrôle s'effectue avec un personnel restreint ; il ne s'alourdit que là où des irrégularités sont constatées.

On a reproché à la taxe de transmission d'être un impôt qui frappe le pauvre comme le riche et qui atteint plus lourdement la famille nombreuse que la famille sans enfants.

Ce grief ne paraît pas fondé.

La taxe de transmission proprement dite et ses succédanés, la taxe de facture — qui n'est qu'une taxe de transmission au petit pied —, la taxe de luxe — qui n'est qu'une taxe de transmission renforcée —, forment un tout ingénieusement aménagé où l'on remarque : 1° un groupe de marchandises exonérées de la taxe de transmission : ce sont des marchandises qui répondent à des besoins essentiels et qui sont surtout utilisées dans la classe peu aisée ; 2° un groupe de marchandises soumises à un régime forfaitaire léger englobant une série d'articles de grande consommation, tels le grain destiné à la panification et le charbon ; 3° un autre groupe laissé sous l'empire du droit commun ; 4° un dernier groupe enfin, assujetti à une taxe de luxe et s'appliquant surtout à des achats inspirés par un désir de confort et de luxe.

La classe peu aisée se fournit dans une large mesure au premier et au deuxième groupe ; elle subit, pour certains articles, le régime du troisième groupe ; n'ayant pas de superflu, elle ne fait pas de dépenses du quatrième groupe.

La classe aisée ne profite pas, proportionnellement à ses revenus, de la faveur réservée aux deux premiers groupes. Avec l'aisance, certaines consommations immunisées disparaissent ; son pouvoir de consommation en marchandises de première nécessité n'est pas fonction de ses ressources ; ses dépenses du troisième groupe sont nombreuses et, au fur et à mesure que son budget s'élargit, se multiplient les dépenses de luxe.

Par le jeu de ces différents facteurs, la taxe de transmission et la taxe de luxe aboutissent à la perception d'un impôt progressif sur les ressources du contribuable et à ressources égales, la famille nombreuse paye moins de taxes qu'un ménage sans enfants.

Section III. — L'évolution de la législation.

Si, depuis leur création, les taxes assimilées au timbre ont conservé leurs principes, la pression constante des nécessités budgétaires et la nécessité d'adapter en tout temps l'impôt aux possibilités économiques ont entraîné de multiples modifications à la législation. D'autre part, la formule simple du début — 1 p. c. ou 1 p. m. — sur toutes les transactions n'a pu être maintenue, certaines activités étant mises en péril ; la nécessité de procéder à des aménagements s'est fait de plus en plus sentir au fur et à mesure de l'augmentation des taux.

Créée originairement au taux de 1 p. c., la taxe de transmission passa à 2 p. c. en 1926 ; elle fut ramenée à 1 p. c. en 1930, elle devint successivement 2 p. c. (1933), 2,50 p. c. (1933), 2,625 p. c. (1939), 2,75 p. c. (1939), 3,50 p. c. (1940) et 4,50 p. c. (1941). Les taux des autres taxes furent majorés en conséquence. Le tableau reproduit *supra*, page 547, indique la majoration des recettes de 1938 à 1946.

La répétition de la taxe — qui est la règle — a posé au Gouvernement et au législateur des problèmes complexes, tant au regard de la concurrence des industriels ou commerçants à l'intérieur du pays qu'en ce qui concerne la situation des industriels belges comparée à celle des industriels étrangers.

Du point de vue du commerce intérieur le maintien d'un juste équilibre entre les intéressés fut assuré en ordre principal par la création de la taxe forfaitaire qui, à l'égard des produits qui y sont soumis, couvre un ensemble de transmissions dont la marchandise peut être l'objet. Limité d'abord à quelques marchandises, le régime de la taxe forfaitaire a été étendu progressivement. D'autre part, des dispositions particulières furent prises au profit des intermédiaires dans le commerce de certains produits industriels dont le bénéfice très réduit ne peut supporter la charge de la perception d'une taxe de

transmission : ces intermédiaires n'acquittent que la taxe de 4,50 p. m. au lieu de la taxe de transmission ordinaire.

En ce qui concerne la sauvegarde des intérêts des industriels ou commerçants belges à l'encontre des étrangers, deux problèmes essentiels se posent : la concurrence à faire à l'étranger par nos produits aux marchandises étrangères, la concurrence des produits étrangers aux marchandises belges en Belgique.

La livraison de marchandises belges à l'étranger, autrement dit l'*exportation*, ne rend pas exigible la taxe de transmission. Sous certaines conditions, l'impôt dû sur les marchandises dont l'exportateur prend possession en Belgique avant de les livrer à l'étranger en exécution d'une commande reçue préalablement, est réduit à 4,50 p. m. La loi prévoit aussi, dans certaines conditions, la possibilité d'introduire en Belgique des marchandises destinées à être réexportées à bref délai, même si elles doivent subir une main-d'œuvre industrielle, sans payer la taxe de transmission.

On a vu que l'*importation* des marchandises rend exigible la taxe de transmission. Mais comme il se peut que la marchandise n'ait pas été assujettie à l'étranger, soit lors de transmissions antérieures, soit à raison de l'achat des matières nécessaires à sa fabrication, à des impôts analogues à la taxe de transmission pour les produits fabriqués ou vendus en Belgique, une loi du 16 juin 1932 a autorisé le Gouvernement à majorer le taux de la taxe de transmission sur les importations de produits demi-finis ou de produits finis. A l'heure actuelle toutes les majorations qui avaient été décidées par application de ce texte ont été abrogées.

Les taxes assimilées au timbre frappant en principe toutes les transactions commerciales et les faits à atteindre étant par essence influencés par tous les mouvements économiques, les règles de perception doivent être adaptées sans cesse aux nécessités ou aux possibilités du moment. Aussi la loi a-t-elle donné au Gouvernement des pouvoirs fort larges, spécialement en ce qui concerne l'organisation de taxes forfaitaires ; elle va même jusqu'à permettre au Roi d'atténuer ou de réduire la taxe de transmission et ses succédanés si les contingences économiques rendent ces mesures nécessaires (Code des taxes assimilées au timbre, art. 202).

Signalons enfin qu'à l'expérience il a été jugé préférable d'abandonner pour certaines transactions le procédé de payement de l'impôt au moyen de timbres sur une facture à délivrer par une des parties à son cocontractant. C'est ainsi que la taxe de transmission pour les ventes d'animaux de boucherie est perçue forfaitairement lors de l'abatage sur base du poids de l'animal à ce moment (Code des taxes assimilées au timbre, art. 20) ; que la taxe sur les livraisons de gaz ou d'électricité et la taxe sur certains transports sont payées périodiquement par le fournisseur ou le transporteur, à une caisse de l'Etat, sur base d'une déclaration (art. 19 et 80 du dit Code) ; que pour certaines marchandises dont la fabrication est soumise à un droit d'accise (par exemple les bières), la perception de la taxe de transmission et celle du droit d'accise ont été synchronisées de manière à ce que la première soit perçue en même temps que le second selon les quantités ou le poids des marchandises.

En conclusion, si la période allant de 1921 à 1926 apparaît comme étant celle de l'élaboration législative des principes régissant la perception des taxes assimilées au timbre, la période qui a suivi a connu, outre la mise en ordre de la matière, l'adaptation de ces principes à toutes les formes de l'activité commerciale et industrielle et la recherche de régimes propres à assurer tant la perception régulière de l'impôt que le maintien de celui-ci dans des limites compatibles avec les nécessités des affaires. Ce souci de perfectionner les règles de perception devait d'ailleurs amener de nouveaux aménagements après la fin de la guerre 1940-1945, compte tenu de l'évolution économique, mais sans que toutefois une diminution des taux de base de l'impôt ait pu être accordée jusqu'à présent.

LES DROITS DE DOUANE ET D'ACCISE DE 1914 A 1940

PAR

J. CRISPIELS

DIRECTEUR GÉNÉRAL HONORAIRE DES DOUANES ET ACCISES

CHAPITRE PREMIER.

Douanes.

Loi du 14 juillet 1919.

Relèvement ou suppression des droits
(bières, eaux-de-vie, tabacs, bétail, viandes fraîches.)

Depuis 1861, la Belgique s'était engagée dans la voie de la liberté commerciale, tempérée seulement par le besoin de trouver un appoint budgétaire dans le rendement des droits de douane.

Malgré le coup de barre protectionniste donné en 1895, le tarif des droits d'entrée avait conservé, dans son ensemble, jusqu'en 1914, le caractère qu'il tenait des accords commerciaux de 1861. Nonobstant encore d'autres modifications de circonstance qui y avaient été apportées, il était manifestement suranné. Aussi bien, déjà avant la guerre, avait-il donné lieu à de vives critiques de la part du monde des affaires. On lui reprochait des spécifications beaucoup trop sommaires, des anomalies nombreuses et injustifiables, l'absence presque totale d'une protection à l'égard d'industries belges fort intéressantes.

Il ne comprenait en effet que septante positions classées par ordre alphabétique, dont certaines, telle la rubrique « Mercerie et Quincaillerie », groupait les objets les plus hétéroclites. Il ne répondait plus au développement de l'industrie. Dans un excès de simplicité, il ne prévoyait qu'un droit uniforme de 2 francs par 100 kilogrammes à l'entrée dans le Royaume de toutes les machines dans lesquelles la fonte dominait en poids : machines à écrire, machines à coudre, wagons de chemin de fer, etc. ; pour ces articles l'incidence du droit était d'autant moindre que leur valeur était plus élevée, donc en opposition flagrante avec la règle de la proportionnalité de l'impôt. Dans

plusieurs cas les droits sur les machines complètes étaient inférieurs aux droits sur les divers éléments employés dans leur fabrication.

La refonte d'un tarif des douanes requiert de nombreuses études et la consultation des multiples milieux intéressés : entrepris dès 1919, le travail ne sera au point qu'en 1923.

Mais les nécessités du budget sont impérieuses. Le 20 mars 1919, en même temps qu'il présente le projet de budget pour l'exercice en cours, le Gouvernement dépose plusieurs projets de loi d'ordre fiscal, dont un qui prévoit le relèvement des droits d'accise sur la bière et sur les eaux-de-vie. Evidemment il faut ajuster les droits de douane sur ces derniers produits, et, pour le surplus, on envisage l'établissement d'un droit d'entrée de 50 p. c. *ad valorem* sur les tabacs de toute espèce, bruts ou fabriqués.

A juste titre, le Gouvernement renonce à trouver d'autres ressources dans le domaine des douanes : c'est que le pays est vidé et qu'il faut écarter toute mesure qui pourrait gêner notre reconstitution économique. Dans ce dernier ordre d'idées on assiste même à un dégrèvement pour parer à la diminution de notre cheptel : la loi du 14 juillet 1919 supprime les droits d'entrée sur le bétail et sur les viandes fraîches.

L'imposition des tabacs étrangers à raison de 50 p. c. de leur valeur est mise en vigueur le jour même où le projet de loi est déposé sur le bureau de la Chambre. Elle ne sera cependant pas admise par le Parlement qui marque sa préférence pour un droit spécifique majoré, tout en ratifiant les perceptions effectuées depuis le 20 mars 1919 jusqu'au 5 novembre suivant, date de la publication de la nouvelle loi au *Moniteur*.

Accord du 23 mars 1921
créant l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

En même temps que l'étude d'un nouveau tarif, se poursuivent des négociations avec le Grand-Duché de Luxembourg qui a dénoncé la convention qui, depuis 1912, le liait au *Zollverein*. Un accord est signé le 23 mars 1921 : l'Union douanière entre les deux pays en constitue l'objet principal autour duquel se groupent un grand nombre de dispositions en matière de finances et de monnaie, de chemins de fer et de représentation consulaire,

d'industrie et d'agriculture. Le 1er mai 1922 le cordon douanier est supprimé à la frontière belgo-luxembourgeoise, en même temps que la législation belge des douanes entre en vigueur sur le territoire de notre alliée économique ; dès ce moment les droits d'entrée perçus dans les deux pays seront répartis au prorata des populations, après déduction des dépenses que cette perception a exigées.

Lois des 10 juin 1920 et 8 avril 1922.

Coefficients de majoration aux droits spécifiques. — Suppression de la préemption. — Octroi de pouvoirs au Gouvernement en matière de tarifs. — Droits différentiels.

Entretemps une hausse générale et ininterrompue des prix fausse chaque jour davantage la relation qui, pour les produits passibles de droits spécifiques, existait à l'origine entre la valeur de ces produits et le taux de leur imposition. S'inspirant de ce qui avait été réalisé en France par un décret du 8 juillet 1919, le Gouvernement propose un ajustement expéditif en sollicitant du Parlement l'autorisation d'affecter les taux des droits spécifiques de coefficients qui ne pourront pas dépasser le chiffre 3. Ce pouvoir, accordé pour un an par la loi du 10 juin 1920, sera prorogé en 1921 et la limite maximum des coefficients sera alors portée au chiffre 6.

Le rétablissement de l'incidence des droits spécifiques postule l'amélioration du régime des droits *ad valorem*. Théoriquement ce dernier système est parfait, mais en pratique il est vicié par la déclaration de valeurs abusivement réduites. Pour réagir contre les sous-évaluations, la douane n'avait d'autre arme que le droit de préemption que lui avait légué le législateur hollandais de 1822, c'est-à-dire le droit de retenir la marchandise en payant à l'importateur le prix déclaré par lui, majoré d'un quantum fixé depuis 1822 ou bien à 10 p. c., ou bien, suivant certaines contingences, à 5 p. c. C'est aussi la loi du 10 juin 1920 qui supprime la préemption ; le nouveau régime soumet les contestations à un collège de deux experts, éventuellement départagés par un tiers arbitre. La notion de la valeur à déclarer est mise au point.

La loi du 10 juin 1920 contient encore une disposition qui mérite de retenir l'attention. Au même titre que tous les impôts, les droits de douane ne peuvent, au vœu de notre Constitution, être établis ou modifiés que par une loi. Il arrive cependant que pour des raisons pressantes d'ordre économique, des changements doivent être apportés d'urgence au tarif des douanes, notamment pour répondre à des mesures prises à l'étranger. Le Parlement a reconnu que dans pareil cas la procédure normale avec ses lenteurs inévitables n'est guère adéquate ; l'article 2 de la dite loi autorise le Gouvernement à prescrire l'application anticipée de nouveaux droits sous réserve de ratification ultérieure par les Chambres.

Le 3 novembre 1921 le Gouvernement, faisant pour la première fois usage de cette faculté, fixe un régime spécial de douane applicable à certaines marchandises originaires ou en provenance de l'Allemagne. Nos usines avaient été détruites ou pillées pendant la guerre ; l'outillage allemand était resté intact. En 1921, la menace de la concurrence allemande devient tragique par la chute vertigineuse du mark. Aussi les droits spéciaux ne visent point à favoriser l'industrie belge, mais simplement à lui assurer une légitime défense contre un envahissement insolite ; ils ne frappent ni les produits ordinaires d'alimentation, ni les machines dont les similaires ne sont pas fabriqués en Belgique.

En ratifiant l'arrêté du 3 novembre 1921 (loi du 8 avril 1922), les Chambres accordent au Gouvernement différents pouvoirs ou plutôt elles définissent explicitement certains pouvoirs qui, en principe, sont déjà renfermés dans la délégation consentie par l'article 2 de la loi du 10 juin 1920. Sur la base de ces pouvoirs, un arrêté royal du 29 mai 1923 applique des droits différentiels à plusieurs marchandises originaires de la Tchécoslovaquie : ce pays fermait ses frontières à nos produits en refusant systématiquement de délivrer toute licence d'importation pour les marchandises belges.

Loi du 31 mars 1921.

Majoration des droits sur les marchandises à l'usage des classes aisées.

En attendant la péréquation intégrale du tarif, le Gouvernement se voit contraint en 1921 de demander de nouvelles ressources au produit des droits de douane. Sont surtout frappées les marchandises qui ne sont point à l'usage des classes modestes. Par la même occasion (loi du 31 mars 1921) sont éliminées du tarif les concessions accordées antérieurement à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie, et dont bénéficiaient tous les pays par le jeu de la clause de la Nation la plus favorisée.

Loi du 22 juin 1922.

Droit sur la benzine.

L'année suivante voit apparaître une nouvelle matière imposable, la benzine. Son imposition au taux modique de 10 francs par hectolitre (loi du 22 juin 1922) constitue la première étape d'une politique qui conduira fin 1939 à des droits représentant plus de trois fois la valeur intrinsèque de la marchandise.

Loi du 8 mai 1924.

Accords commerciaux. — Refonte du tarif (maximum et minimum). — Conversion de droits ad valorem *en droits spécifiques. — Valeur à déclarer. — Assimilations tarifaires. — Exonération des produits de la Colonie.*

Les appropriations du tarif réalisées depuis l'armistice n'altèrent point les tendances de notre politique commerciale d'avant 1914. Notre régime douanier, s'il demeurait aussi modéré que jadis, restait entaché des mêmes imperfections.

Or, il nous faut entamer des négociations. Les accords avec nos anciens ennemis sont devenus caducs ; les traités de paix imposent à ces pays l'obligation de nous accorder, sans réciprocité, le traitement de la Nation la plus favorisée, mais cette situation viendra bientôt à expiration. Nous devons régler nos

relations commerciales avec les Etats nés de la guerre. Il convient aussi de rajuster nos anciens accords avec les autres pays. Négocier avec notre tarif extrêmement bas, nous enlève tout espoir d'aboutir à des résultats satisfaisants pour nos exportateurs, surtout lorsqu'il s'agira de régler notre commerce avec la France qui vient encore d'accentuer son protectionnisme. Les négociateurs belges doivent disposer d'éléments d'échange et cette préoccupation se retrouve en maints endroits du projet de tarif que le Gouvernement dépose le 1er mars 1923 et qui aboutira à la loi du 8 mai 1924. Le nouveau tarif ne rappelle en rien le petit tarif centenaire. Au lieu des septante divisions massives, classées dans l'ordre alphabétique, apparaissent 1.216 positions principales et près de 3.000 rubriques, où les marchandises sont groupées, comme le dit l'Exposé des motifs, « suivant leurs affinités et leur conditionnement autant que possible du simple au composé ». Ce n'est pas seulement la nomenclature des produits qui est complètement remaniée. La structure même du tarif subit une réforme radicale ; la colonne unique des taux d'imposition est remplacée par une double colonne : tarif minimum et tarif maximum.

Le principe du tarif maximum n'était pas nouveau dans notre législation. Une loi du 19 mai 1902, qui n'avait jamais reçu d'application, contenait déjà en germe les éléments d'un tarif différentiel ; elle permettait de frapper d'un droit spécial — celui du tarif, augmenté de 50 p. c. — les marchandises provenant de pays qui se trouvent sans arrangement commercial avec la Belgique et ne lui appliquent pas le régime de la Nation la plus favorisée. Un même principe était à la base des dispositions qui réglaient depuis peu l'importation des produits arrivant d'Allemagne ou de Tchécoslovaquie.

Dans le nouveau système, le tarif minimum est le tarif d'usage. Il ne doit cependant pas le rester longtemps. Car il va servir de base aux négociations commerciales ; il est du reste construit de manière à ménager des possibilités de concessions. Par contre, le tarif maximum est une arme de défense et de protection dont l'application doit être exceptionnelle ; le Gouvernement s'engage à n'en user qu'avec beaucoup de prudence et de modération ; il ne sera appliqué qu'en partie à l'égard de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Tchécoslovaquie.

Pour de nombreuses catégories de marchandises les droits *ad valorem* sont transformés en droits spécifiques. Chacun des taux spécifiques est pourvu d'un coefficient que le Gouvernement pourra réduire ou supprimer et même relever, mais sans dépasser le chiffre 6.

En dehors de son aspect technique, le tarif voté en 1924 se distingue par un renforcement de la charge fiscale et par un léger relâchement dans notre position libre-échangiste traditionnelle. Le Gouvernement se défend de verser dans le protectionnisme — le mot effrayerait plus d'un parlementaire —, mais il reconnaît vouloir accorder à telle ou telle industrie « un soutien qui lui permette de lutter sur son propre marché avec la forte concurrence étrangère ».

La définition donnée en 1920 de la valeur à déclarer pour les marchandises imposables *ad valorem* avait déjà été précisée à l'égard des marchandises assujetties à un droit différentiel. La loi du 8 mai 1924 règle la matière en termes généraux : dorénavant la valeur à déclarer est le prix de gros que les marchandises ont dans des conditions normales, au lieu d'origine ou de fabrication, augmenté des frais jusqu'au lieu de dédouanement ; ce prix ne peut en aucun cas être inférieur au prix normal de gros des marchandises similaires sur le marché belge, déduction faite d'une somme en rapport avec les droits calculés en tarif minimum que les produits de l'espèce supporteraient à l'entrée. Dix ans plus tard, cette définition sera complétée en ce sens que la valeur à déclarer ne peut être inférieure au prix réel payé lorsque la marchandise est importée par l'acheteur ou pour lui être livrée en Belgique (arrêté-loi du 22 août 1934).

Le pouvoir d'assimiler les marchandises non dénommées au tarif à celles dénommées avec lesquelles elles présentent le plus d'analogie, pouvoir antérieurement confié au Roi sous réserve de soumettre les arrêtés d'assimilation aux Chambres, est transféré au Ministre des finances, avec la même restriction. Une délégation plus complète est accordée au Ministre des finances : dans la limite de 15 p. c. en tarif minimum et de 30 p. c. en tarif maximum, il est habilité à fixer souverainement le taux des droits à percevoir sur la plus-value acquise par les marchandises revenant de l'étranger après y avoir subi une main-d'œuvre.

Enfin, pour favoriser l'entrée dans la Métropole des produits congolais, la loi du 8 mai 1924 proclame la libre admission des produits de la Colonie, importés directement en Belgique, sauf s'ils sont de la nature de ceux qui sont soumis en Belgique à un droit intérieur d'accise ou de consommation, auquel cas ils sont assujettis à un traitement équivalent.

27 FÉVRIER 1924.

La Chambre belge rejette le Traité avec la France.

C'est sur la base du projet de nouveau tarif qu'une convention commerciale est conclue le 12 mai 1923 entre l'Union belgo-luxembourgeoise et la France. Tout de suite le traité est vivement critiqué dans différents milieux belges : les concessions françaises sont jugées insuffisantes, celles consenties par la Belgique sont qualifiées d'excessives, encore que les abattements auxquels les négociateurs belges avaient souscrit portent sur des droits qui n'existaient qu'en projet et qui avaient précisément été portés à des taux élevés pour faciliter de futures tractations. En vérité, il était malaisé de rapprocher les politiques commerciales d'un grand pays farouchement protectionniste et d'un petit pays à tendance libre-échangiste. La Chambre se montre opposée à toute réduction sur les produits de luxe qui intéressaient particulièrement la France ; elle est aussi hostile à l'engagement, inscrit à l'article 6 de la Convention, de ne pas accorder directement ou indirectement à d'autres pays qui ne bénéficient pas du traitement de la Nation la plus favorisée, les avantages réciproques de la Convention. Le 27 février 1924 la Chambre belge rejette le traité que le Parlement français avait déjà voté. Le Gouvernement démissionne. Un instant on appréhende une guerre douanière avec la France, mais au mois d'octobre est conclu un *modus vivendi*, accord succinct et d'ordre transitoire, qui permet la mise en vigueur, à partir du 10 novembre 1924 et moyennant certains allégements, du nouveau tarif ; un autre *modus vivendi* avec la France provoquera quelques nouvelles réductions en 1925 ; un statut définitif interviendra en 1928.

Droits différentiels.

Espagne. — Allemagne. — Autriche. — Tchécoslovaquie.

A la suite du tarif de 1924, l'Espagne dénonce l'acte qui réglait nos relations avec elle : du 27 décembre 1924 au 30 avril 1925 nous appliquons un régime différentiel à l'égard de plusieurs produits de ce pays, notamment les oranges et les vins.

Nos relations avec l'Allemagne, l'Autriche et la Tchécoslovaquie sont progressivement normalisées dans le courant de 1925. A partir du 1er janvier 1926 les droits différentiels ont disparu du tarif d'usage ; ils réapparaissent de 1930 à 1935 à l'égard des seules allumettes russes.

Loi du 31 décembre 1925.

Création d'un droit de statistique.

Un droit de statistique — fort minime d'ailleurs — est créé par la loi du 31 décembre 1925, en vue de couvrir les frais de la mécanisation des travaux de la statistique commerciale.

Loi du 7 juin 1926.

Péréquation des coefficients des droits spécifiques.

L'année 1926 marque dans notre histoire financière un moment des plus critiques. Un vigoureux redressement financier s'impose et une importante contribution est recherchée du côté de la douane (loi du 7 juin 1926).

Toujours dans un but essentiellement fiscal, la loi du 7 juin 1926 donne le moyen de mettre au point tous les droits spécifiques. En mai 1924, au moment du vote du nouveau tarif, le cours de la livre anglaise oscillait aux environs de 90 francs ; en 1926 la stabilisation sur la base de 175 francs altère gravement les incidences primitivement voulues. Aussi convient-il de ne plus s'en tenir au chiffre 6 dans la limite duquel l'Exécutif pouvait relever les coefficients de majoration ; pour une période de quatre ans délégation totale lui est donnée, sous la réserve habituelle d'en donner connaissance aux Chambres, pour créer des coefficients et pour modifier ceux qui existent.

En trois étapes, par les arrêtés royaux des 28 juin, 20 septembre et 26 octobre 1926, est alors réalisée une péréquation générale des coefficients. Tous ne sont pas portés au même niveau ; il est tenu compte de la disparité dans la hausse des prix ; des préoccupations protectionnistes ne sont pas étrangères aux coefficients qui frappent les droits sur la levure et sur les chocolats (multiplicateur 12), sur les fils isolés recouverts de soie (16) et surtout sur les carrosseries pour automobiles de transport (20).

D'après les estimations de l'Administration, le supplément de recettes à provenir des mesures douanières inscrites directement dans la loi du 7 juin 1926 est de l'ordre de 200 millions. D'autre part, c'est à 132 millions qu'est supputée la plus-value à résulter de l'usage que le Gouvernement fera de ses nouveaux pouvoirs en matière de coefficients. A ce moment, on se plaît à croire que ce gros effort fiscal ne doit être que passager : l'Exposé des motifs du projet de loi le souligne et la Chambre dispose, par voie d'amendement, que la loi cessera ses effets au 31 décembre 1929 ; cependant, à partir de cette échéance les lois budgétaires successives maintiendront les impôts existants, y compris ceux qui n'ont qu'un caractère temporaire et provisoire.

Lois des 12 avril 1928 et 12 juin 1930.

Traités avec la France et la Suisse. — Nouveau rajustement des coefficients des droits spécifiques.

Après que les prix intérieurs se sont adaptés à la valeur du franc stabilisé, il apparaît que les coefficients rajustés de 1926 n'ont pas suffi pour restituer aux droits spécifiques l'incidence qui avait été approuvée par le législateur de 1924. L'Administration prépara en 1927 une revision d'ensemble des coefficients, mais le Gouvernement, soucieux de ne rien faire qui puisse renchérir le coût de la vie, refusa d'entrer dans cette voie.

Le travail aura tout de même son utilité : il va servir de base aux négociations que les représentants de l'Union économique belgo-luxembourgeoise entament avec la France et avec la Suisse. Les accords qui en résultent et qui seront respectivement ratifiés par les lois des 12 avril 1928 et 12 juin 1930 consolident diverses majorations de coefficients, ce qui pour certaines marchandises

se traduit par la création de taux conventionnels supérieurs à ceux du tarif autonome. Un arrêté royal du 4 juin 1930 redresse cette situation en incorporant les taux conventionnels dans le tarif autonome.

Loi du 13 juillet 1930.

Dégrèvements tarifaires : cacao en fèves, huiles minérales lourdes, benzine.

Si l'année 1930 est marquée par des dégrèvements massifs dans plusieurs domaines fiscaux, le tarif des douanes ne subit cependant par la loi du 13 juillet 1930 que des retouches de détail : suppression des droits sur le cacao en fèves, suppression des droits sur les huiles minérales lourdes, réduction de 80 francs à 70 francs par hectolitre sur les benzines. Ces dégrèvements ne seront d'ailleurs que passagers. Sous la poussée des exigences budgétaires, les benzines seront imposées à 100 francs en avril 1931 ; les huiles lourdes perdent le bénéfice de l'exemption en mars 1932 et le cacao en fèves supportera à nouveau des droits d'entrée à partir du 30 décembre 1932.

Arrêté royal du 2 décembre 1930 et lois des 12 mars 1931 et 18 mars 1932.

Politique sucrière. — Droits sur les avoines, viandes et bestiaux, beurre, margarine et tabacs.

A partir de 1928 l'agriculture belge est durement touchée par l'effondrement du prix de ses produits. Le monde souffre d'une crise d'abondance, aggravée par la politique protectionniste de la plupart des pays. L'exportation de nos produits agricoles est entravée et nous sommes en butte, sur notre propre territoire, à des concurrences nettement anormales. Le chapitre consacré aux droits d'accise donne des détails sur la crise mondiale des sucres, dont on s'efforce de conjurer les effets en bonifiant aux planteurs de betteraves une partie et, dès 1930, la totalité des droits intérieurs perçus sur le sucre. Afin de permettre une valorisation de cette denrée sur le marché belge, un arrêté royal du 2 décembre 1930 crée en sus du droit de douane un droit supplémentaire de 20 francs les 100 kilogrammes. A l'initiative parlementaire est due la loi du 12 mars 1931 qui porte le

droit sur les avoines de 6 francs à 21 francs au quintal métrique. Puis la loi du 18 mars 1932 rétablit des droits — en fait perçus à partir du 27 novembre 1931 — sur les viandes et les bestiaux, en même temps qu'elle relève les impositions du beurre et de la margarine ainsi que du tabac.

Loi du 30 juin 1931.

Licences d'importation et droits spéciaux de licences.

La défense de notre agriculture contre la concurrence étrangère ne se traduit pas uniquement par des mesures tarifaires. En vertu de la loi du 30 juin 1931, le Gouvernement peut réglementer l'importation, l'exportation et le transit de toutes les marchandises « lorsque dans des circonstances extraordinaires ou anormales, les intérêts vitaux du pays sont en péril » ; il est fait usage de ce pouvoir pour soumettre à licence l'importation du beurre, des viandes, du bétail, des céréales et des produits maraîchers ; pour la plupart de ces articles, les prix intérieurs sont valorisés par la perception de droits spéciaux sur la délivrance des licences. Dans la suite, la fixation de contingents ramène les importations de nombre de produits dans les limites d'années normales.

Lois des 18 et 23 mars 1932.

Majoration des droits sur les huiles minérales.
Perception d'un décime et demi additionnel sur les droits d'entrée.

La loi précitée du 18 mars 1932 comporte encore quelques majorations à caractère uniquement fiscal, notamment sur les huiles minérales. L'ensemble des recettes qui en découleront ne suffit pas pour assurer l'équilibre du budget de l'exercice 1932. L'Allemagne ne verse plus les sommes que l'on escomptait au titre des réparations de guerre ; les ressources normales fléchissent par la dépression des affaires que la dévaluation de la monnaie anglaise vient accentuer. Pour parer au déficit, la loi du 23 mars 1932 fixe un décime et demi additionnel sur la presque totalité des droits d'entrée qui ne sont pas consolidés par des accords commerciaux ; elle rétablit le droit sur les huiles minérales lourdes et elle crée un droit sur le café non torrifié. Ces dernières mesures sont qualifiées de temporaires et ne sont votées que pour les années 1932 et 1933.

Loi du 10 avril 1933.

Majoration des droits sur les cafés, thés, huiles minérales, tabacs. Rétablissement de droits sur le cacao.

Avant la fin de l'année 1932, de nouvelles ressources sont jugées indispensables ; le 30 décembre le Gouvernement majore l'imposition des cafés, des thés, des huiles minérales et des tabacs ; il rétablit en même temps le droit sur le cacao. Ces mesures sont ratifiées par la loi du 10 avril 1933 qui en limite les effets à la fin de l'année courante. La situation financière ne permettra pas l'abandon des recettes temporaires et les dispositions des lois du 23 mars 1932 et du 10 avril 1933 restent incorporées dans notre tarif.

Années 1932 a 1939.

Dévaluation de la livre sterling. — Mesures protectionnistes modérées imposées par les contingences économiques mondiales.

Après les griefs des milieux agricoles, surgissent les doléances des industriels. La crise de 1930 s'accentue l'année suivante par la dévaluation de la livre sterling. Nous assistons entre 1932 et 1939 à une longue série de mesures par lesquelles on s'efforce de donner satisfaction aux revendications des fabricants belges et luxembourgeois, mesures qui ne tendent donc point à procurer un supplément de ressources au Trésor ; elles doivent plutôt servir à décourager les importateurs d'articles dont les similaires sont produits sur le marché national.

Est-ce à dire que notre pays répudie son libre-échangisme historique ? A cette question il faut répondre par la négative : nous nous bornons à pratiquer, avec modération, un protectionnisme de crise qui nous est imposé par les contingences économiques mondiales et par les manœuvres des pays étrangers.

Signalons un arrêté royal du 1er février 1933 qui s'efforce d'établir une protection judicieuse sur les véhicules automobiles et sur leurs pièces détachées. Le problème était excessivement complexe du fait de l'existence, à côté d'une industrie nationale, d'importantes usines de montage où sont assemblées des voitures

introduites dans le pays sous forme de pièces détachées ; or ces usines, qui exportent une grande partie de leur production et occupent une main-d'œuvre importante, menacent de s'installer à l'étranger si on fait la part trop belle à nos constructeurs.

La question des autos forme aussi le centre de gravité de l'accord que la délégation belge présidée par M. Forthomme négocie aux Etats-Unis et qui donne lieu à l'arrêté royal du 26 avril 1935, lequel réduit dans une forte proportion la taxation des pièces détachées. Dans le même domaine, des concessions sont également faites peu après à la France et à l'Italie.

Loi du 30 décembre 1939.

Majoration des droits sur les bananes, oranges, citrons et huiles minérales.

8 mai 1940.

Majoration des droits sur les bières, sucres et produits sucrés.

Pour aider à couvrir les dépenses de mobilisation, le tarif est modifié par la loi du 30 décembre 1939 en ce qui concerne quelques produits de grande consommation, les bananes, les oranges et les citrons, et surtout les benzines, dont l'imposition passe de 160 francs à 210 francs par hectolitre, en même temps que celle des huiles lourdes, tel le gasoil, monte brusquement de 10 francs à 150 francs par 100 kilogrammes. Dans le même but, quelques changements sont encore apportés au tarif à la date du 8 mai 1940, comme suite à des majorations de droits d'accise (bières, sucres et produits sucrés).

Arrêté royal du 30 juin 1938 et arrêté-loi du 12 juin 1939.

Remaniement des tarifications de la chaussure et de la papeterie.

Pour le surplus, même en dehors de toutes préoccupations fiscales ou protectionnistes, un tarif ne peut pas rester immuable. Il doit s'adapter aux progrès de la technique et à l'évolution dans les goûts du consommateur ; c'est ce qui explique le remaniement complet des tarifications se rapportant à l'industrie

de la chaussure et à celle de la papeterie (arrêté royal du 30 juin 1938 et arrêté-loi du 12 juin 1939) ; dans ces deux domaines ont s'est inspiré de la nomenclature-type préconisée par la Société des Nations.

Années 1913 a 1939.

Statistique des importations et des droits perçus.

Un tableau des recettes douanières permet de mesurer la place que les droits d'entrée tiennent dans l'ensemble des moyens budgétaires. Mais il semble plus intéressant de placer sous les yeux du lecteur, à côté des montants perçus, la valeur totale des marchandises importées ; le rapport entre ces deux données constitue l'incidence moyenne de la charge douanière.

ANNÉES	VALEUR TOTALE DES IMPORTATIONS (en milliers de fr.)	MONTANT DES DROITS PERÇUS (en milliers de fr.)	INCIDENCE MOYENNE
1913	5.049.859	74.420	1.47
1919	5.245.779	154.817	2.95
1920	12.941.765	218.844	1.69
1921	10.198.288	256.322	2.51
1922	9.451.745	408.917	4.33
1923	13.204.780	378.876	2.87
1924	17.712.091	450.541	2.54
1925	17.880.960	573.032	3.20
1926	23.062.814	729.157	3.16
1927	29.138.507	924.721	3.17
1928	32.060.472	1.127.277	3.52
1929	35.623.791	1.359.052	3.82
1930	31.094.242	1.381.994	4.44
1931	23.970.670	1.330.463	5.55
1932	16.342.964	1.556.625	9.52
1933	15.216.832	1.507.476	9.91
1934	14.021.997	1.508.223	10.76
1935	17.325.005	1.462.547	8.44
1936	21.707.531	1.567.108	7.22
1937	27.662.332	1.616.967	5.85
1938	23.069.160	1.578.590	6.84
1939	19.831.100	1.470.397	7.41

On aura cependant une meilleure vue sur la répercussion des droits de douane si l'on élimine de ce tableau les valeurs des huiles minérales légères importées (benzines) et les droits y relatifs. Rectifiés de la sorte, les chiffres se présentent comme suit à partir de l'année 1924.

ANNÉES	VALEUR DES IMPORTATIONS, BENZINES NON COMPRISES (en milliers de fr.)	MONTANT DES DROITS PERÇUS, DÉDUCTION FAITE DES DROITS SUR LES BENZINES (en milliers de fr.)	INCIDENCE
1924	17.546.077	429.817	2.45
1925	17.683.996	530.039	3.—
1926	22.883.188	638.438	2.79
1927	28.904.883	773.984	2.68
1928	31.826.301	945.621	2.98
1929	35.288.247	1.148.047	3.25
1930	30.706.170	1.149.984	3.75
1931	23.725.220	1.054.712	4.45
1932	16.085.714	1.067.067	6.63
1933	15.048.116	1.076.212	7.15
1934	13.886.822	1.011.222	7.28
1935	17.172.557	954.173	5.56
1936	21.487.625	966.692	4.50
1937	27.411.309	1.051.495	3.84
1938	22.845.969	968.515	4.24
1939	19.636.267	876.343	4.46

Arrêté royal du 30 novembre 1939.

Règlement général pour la douane remplaçant la loi générale de 1822, etc.

Au cours des vingt-cinq années que la présente étude passe en revue, la technique douanière, c'est-à-dire la réglementation qui doit assurer la perception des droits inscrits au tarif, n'a point subi de modifications profondes.

La matière est toujours régie par la loi générale du 26 août 1822 — commune aux droits de douane et aux droits d'accise — telle qu'elle a été modifiée, entre autres, par les lois de 1843 sur la

répression de la fraude, de 1846 sur les entrepôts et de 1849 sur le transit.

Les innovations d'ordre législatif concernent en ordre principal la navigation aérienne (loi du 16 décembre 1919), de nouvelles mesures pour réprimer la fraude et pour empêcher certaines spéculations (loi du 10 avril 1933) ainsi qu'un statut des agences en douane (arrêté-loi du 22 août 1934). Au surplus de nombreuses dispositions administratives ont résolu les difficultés que faisait surgir la pratique quotidienne.

Dans son état actuel la législation douanière ne donne point pleine satisfaction. Le cadre général est devenu trop ancien. La loi de 1822 et les lois subséquentes du XIX^e siècle prétendent régler par le menu un grand nombre de points qui, en bonne administration, doivent relever de la compétence de l'Exécutif. La multiplicité des modifications intervenues en l'espace de plus d'un siècle et les glissements qu'a subis la terminologie compliquent l'étude.

Mettant à profit les pouvoirs spéciaux accordés au Roi par la loi du 1^er mai 1939, l'arrêté royal du 30 novembre de la même année a codifié la réglementation, tout en y apportant les retouches nécessaires. Des arrêtés royaux ou ministériels régleront les modalités d'exécution du nouveau « Règlement général pour la douane » dont les événements n'ont pas encore permis la mise en vigueur.

Conventions

de Genève, *sur la simplification des formalités douanières; — de* Barcelone, *sur le transit; — d'*Oslo *et d'*Ouchy, *sur les tarifs douaniers.*

Le présent exposé serait incomplet s'il ne faisait pas mention de la part prise par la Belgique aux efforts de la Société des Nations pour réduire les sujétions imposées au commerce international et pour tendre vers un abaissement des barrières douanières.

La loi du 6 septembre 1924 qui ratifie la Convention de Genève sur la simplification des formalités douanières n'entraîne guère de modifications à la réglementation : de tout temps

l'Administration belge a eu le souci d'éviter des formalités excessives ou arbitraires.

Quant à l'adhésion à la Convention conclue à Barcelone sur la liberté du transit (loi du 30 mars 1927), elle consacre légalement une situation de fait.

Bien lointaine nous paraît maintenant l'époque où M. Briand évoquait la possibilité des « Etats-Unis d'Europe ». A la Société des Nations, le délégué belge M. Hymans défendait l'idée d'une trêve douanière. C'était en 1929. On ne put, hélas! aboutir qu'à une Convention conçue en termes vagues, qui ne créait guère d'obligations positives et ne sut même pas recueillir les ratifications nécessaires.

Reprenant alors le principe de la trêve pour leur propre compte, l'Union belgo-luxembourgeoise, les Pays-Bas et les pays scandinaves s'engagèrent (Oslo, 1930) à se notifier à l'avance les relèvements de droits. La Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et les Pays-Bas allèrent plus loin en acceptant (Ouchy, 1932) un abaissement progressif et réciproque de 10 p. c. par an, de façon à atteindre une réduction de 50 p. c. après cinq années. Ce fut une grande espérance ; mais ce fut aussi une grande déception lorsqu'il fallut renoncer à mettre la Convention d'Ouchy en vigueur, une puissance, bien que non participante, ayant estimé qu'elle devait pouvoir en recueillir le bénéfice par la clause de la Nation la plus favorisée.

CHAPITRE II.

Accises.

L'après-guerre immédiat.

Pendant la guerre 1914-1918 les droits d'accise continuent à être perçus sur les mêmes bases qu'antérieurement. Le rendement en est cependant, on le conçoit, sensiblement moindre (en 1913 : 103 millions ; en 1917 : 42 millions). Aussi bien, l'occupant s'efforce-t-il de trouver des ressources complémentaires par des impôts de circonstance, telle l'accise sur les sirops de betteraves et les mélasses impropres à la consommation.

La paix revenue, la législation accisienne est rétablie comme

avant la guerre. Mais le fléchissement rapide, progressif et constant de la valeur du franc, ainsi que les besoins budgétaires sans cesse accrus obligent le Gouvernement à recourir au relèvement des taux existants et à la création de droits sur de nouveaux produits. Notre Gouvernement, poursuivant un plan de reconstruction de la vie économique et financière de la Belgique, s'attache cependant à conserver au système d'accise son allure générale et il veille à ne pas frapper des industries qui n'auraient pas survécu à la mesure, comme aussi à ne pas compromettre par des droits excessifs les efforts louables accomplis par les exploitants de certaines industries durement ou particulièrement touchées par la guerre.

Lois des 3 et 29 août et 20 octobre 1919.

Bières. — Alcools. — Tabacs. — Interdiction de consommer des boissons spiritueuses dans les lieux accessibles au public. — Bandelettes fiscales pour tabacs.

Dès 1919, un premier appel est fait aux droits d'accise, pour un supplément de recettes de quelque 80 millions à obtenir de la bière, de l'alcool et du tabac (lois des 3 et 29 août et 20 octobre 1919).

Pour la bière, l'accise est doublée (20 centimes, au lieu de 10 centimes, par kilogramme de matières premières). Cette majoration justifie une innovation dans le système d'imposition des bières. Jusque-là, parce qu'il y avait parfaite concordance entre l'accise sur la bière et l'accise sur le sucre, les sucres utilisés à la fabrication de la bière, après la période réservée au contrôle de l'Administration, pouvaient être utilisés librement, c'est-à-dire sans devoir acquitter l'accise sur la fabrication de la bière. La majoration de l'accise sur la bière se faisant cette fois sans relèvement de l'imposition des sucres — le Gouvernement entendait de ne pas toucher à celle-ci pour éviter de renchérir le coût de la vie —, une imposition spéciale des sucres utilisés en brasserie devenait nécessaire.

Quant à l'alcool, dont le législateur voulait faire « une boisson de luxe », pour en entraver efficacement la consommation, l'accise est quadruplée (8 fr. 40 au lieu de 2 fr. 10 par litre,

base 50°). En même temps, la loi décrète l'interdiction de consommer des boissons spiritueuses dans les lieux accessibles au public et défend de vendre ces boissons par quantités de moins de deux litres à la fois.

Enfin, la nouvelle imposition du tabac comporte :

a) Le relèvement de l'accise sur les tabacs non fabriqués, tant indigènes qu'étrangers (80 francs au lieu de 15 francs, par 100 kilogrammes), avec, pour le tabac indigène, ce correctif que l'impôt ne peut pas être inférieur à 5 centimes par plant. Ce dernier taux est, par ailleurs, appliqué uniformément aux petites plantations (celles ne dépassant pas 1.000 plants). Désormais aussi, est supprimée l'exemption pour le tabac indigène réservé à la consommation du planteur ;

b) L'institution, sur les tabacs fabriqués (cigares, cigarettes, tabac à fumer, etc.) d'un impôt, dénommé « droit proportionnel de consommation », se percevant d'après un barème progressif, en fonction du prix de vente au détail, par l'apposition sur les fabricats d'une « bandelette fiscale ».

Un profond bouleversement du système de taxation en résulte. Au lieu de la recette, plutôt maigre, que l'Etat en tirait jusqu'alors (2,7 millions en 1913), l'accise sur le tabac, dont les taux ne cesseront de croître au fil des années, deviendra en fin de compte une des principales sources d'alimentation du Trésor. Dès la première année, le droit proportionnel de consommation s'inscrit dans le tableau des recettes pour 48 millions ; il rapportera 358 millions en 1939.

Soulignons aussi, comme étant une innovation en matière d'accise, l'emploi d'un signe fiscal (bandelette) destiné à prouver le payement du droit sur le tabac. Cette méthode, d'une efficacité certaine, sera, dans la suite, étendue à d'autres droits d'accise (eaux minérales et appareils d'allumage).

Loi du 31 mars 1921.

Imposition des vins de fruits.

Au cours des années qui suivirent immédiatement la guerre 1914-1918, des essais concluants avaient été faits dans diverses régions du pays pour fabriquer des boissons (vins de fruits)

par la fermentation de jus de certains fruits (cerises, groseilles, etc.) et de sucre.

Vu l'intérêt qu'une telle fabrication pouvait présenter pour nos exploitations fruitières et parce que notre législation accisienne ne la réglementait pas expressément — étant assimilable à une production d'alcool, elle aurait dû être imposée comme telle —, il était nécessaire d'instaurer, en sa faveur, un régime d'accise approprié, ne comportant qu'une charge fiscale modique. Cette mesure est réalisée par la loi du 31 mars 1921, qui établit sur les dites boissons un droit en fonction de la teneur en alcool. Dans la suite, ce droit subira diverses majorations et la perception en sera faite en fonction du volume réel, abstraction faite du degré alcoolique.

1er MAI 1922.

Union économique belgo-luxembourgeoise.

En 1921, la Belgique conclut avec le Grand-Duché de Luxembourg une Union économique dont un des principaux effets est l'établissement, entre les deux pays, d'une communauté de recettes non seulement pour les droits de douane, mais aussi pour les droits d'accise grevant les produits autres que l'alcool et les vins de fruits. Du fait de cette communauté, le Grand-Duché doit appliquer sur son territoire la législation accisienne belge. Les marchandises dont l'accise devient ainsi commune circulent d'un pays à l'autre sans formalité et sans remboursement d'impôt. Quant aux produits pour lesquels la communauté d'accise n'est pas prévue et afin d'écarter toute entrave à la libre circulation entre les pays, obligation est faite au Gouvernement luxembourgeois de conformer, pour autant que possible, sa législation à celle de la Belgique et d'établir un droit d'accise au moins égal à celui dont les produits similaires belges sont grevés.

Cette Union économique, mise en vigueur le 1er mai 1922, n'a, pour la Belgique, aucune conséquence immédiate sur la politique en matière d'accise. Quelques difficultés surgiront seulement dans la suite, lorsque la Belgique, pour accroître ses ressources budgétaires, doit taxer de nouveaux produits et aussi, en ce qui concerne l'alcool, parce que le régime appliqué par le Grand-Duché ne respecte pas en tous points les clauses de la Convention d'Union.

Loi du 19 juillet 1922.

Suppression du Fonds communal et du Fonds spécial des communes.

Mentionnons également ici, bien qu'elle ne touche pas directement à la politique des droits d'accise, la réforme réalisée par la loi du 19 juillet 1922, qui eut pour effet de changer la dévolution d'une partie des recettes provenant de ces droits : il s'agit de la suppression du « Fonds communal » et du « Fonds spécial des communes », dont le but était d'assurer des ressources aux communes et qui étaient alimentés, entre autres, par un prélèvement sur certains droits d'accise. A ces fonds est substitué le « Fonds des communes », dont l'avoir est constitué en ordre principal par un prélèvement sur les ressources générales du Trésor, de sorte que désormais le produit intégral des droits d'accise reste acquis à l'Etat.

Années 1923 à 1925.

Les besoins de plus en plus pressants de l'Etat mettent le Gouvernement dans l'obligation, au cours des années qui suivent, de demander un nouvel apport aux accises. Les mesures ci-après sont prises successivement de 1923 à 1925.

1° *Loi du 6 février 1923 : sucres, glucoses, allumettes, briquets et appareils d'allumage.*

a) Doublement du droit d'accise sur les sucres et les glucoses. De ce fait, l'imposition est portée au niveau de l'impôt sur la bière, ce qui permet de supprimer l'imposition spéciale établie, en 1919, sur les substances sucrées utilisées en brasserie.

b) Création d'un droit d'accise sur les allumettes, ceci à l'exemple de plusieurs pays voisins, où une telle contribution existe depuis longtemps. L'allumette est un article de grande consommation et la charge d'accise, d'un taux modéré, n'est guère ressentie par le consommateur.

c) Etablissement d'une « taxe de consommation » sur les briquets et appareils d'allumage. Cette taxe, qui est le corollaire du droit sur les allumettes, n'est autre qu'un droit d'accise,

auquel on a donné une appellation spéciale parce qu'il frappe à la fois les produits indigènes et ceux venant de l'étranger. Le payement en est constaté par l'apposition, sur les appareils, d'une estampille fournie par l'Administration.

2° *Lois des 25 mars et 26 juillet 1924 : alcools.*

Augmentation de la taxe de consommation sur les alcools.

Relèvement du droit d'accise sur les alcools. En même temps, la taxe de consommation est supprimée et incorporée dans le droit d'accise. La perception séparée d'une taxe de l'espèce ne se justifiait plus depuis la suppression du Fonds spécial des communes, pour l'alimentation duquel elle avait été spécialement créée en 1912.

3° *Loi du 31 décembre 1925 : tabacs fabriqués, bières, boissons fermentées mousseuses, eaux minérales et limonades gazeuses.*

a) Augmentation du barème du droit proportionnel de consommation sur les tabacs fabriqués. Cette augmentation atteint spécialement les cigarettes et le tabac à fumer ; les cigares et les cigarillos sont laissés hors cause, parce que le Gouvernement veut protéger l'industrie cigarière qui, utilisant une main-d'œuvre importante, se trouve en difficulté.

b) Nouvelle majoration du droit sur la bière. Comme corollaire de cette majoration, qui ne va cette fois pas de pair avec un relèvement de l'accise sur le sucre, l'imposition spéciale des sucres employés en brasserie est rétablie.

c) Etablissement sur les boissons fermentées mousseuses (notamment les vins mousseux), autres que la bière, d'une taxe de consommation en fonction de la valeur. En imposant ces boissons, le Gouvernement entend taxer le luxe.

d) Création d'une taxe de consommation spécifique sur les eaux minérales et limonades gazeuses. On observait depuis plusieurs années déjà que la consommation de ces boissons augmentait progressivement. Au rythme des augmentations successives dont le droit d'accise sur la bière était l'objet, le Gouvernement se rendait compte que la brasserie, si développée en notre pays et qui, depuis 1919 notamment, avait pris un essor digne des efforts accomplis par les brasseurs, risquait de souffrir de la concurrence des eaux minérales. Désormais,

les eaux minérales seront aussi taxées et toute augmentation du droit d'accise sur la bière s'accompagnera d'un acrroissement corrélatif de l'impôt sur les eaux. Pour justifier de l'acquittement de celui-ci, les récipients renfermant les boissons doivent être revêtus d'un signe officiel (bandelette ou capsule fiscale).

Bien qu'étant en réalité un droit d'accise, l'impôt nouveau sur les boissons fermentées mousseuses et sur les eaux minérales est dénommé « taxe de consommation » parce que, d'une part, il atteint les produits indigènes et étrangers, d'autre part, comme il n'est pas perçu dans le Grand-Duché de Luxembourg, faute d'accord avec ce pays, il faut le distinguer des accises communes de l'Union économique et le percevoir sur les produits importés du Grand-Duché.

Loi du 7 juin 1926.

Dévaluation monétaire. — Augmentation de presque tous les droits. Pouvoir temporaire du Gouvernement d'ajuster les droits.

Quelques mois à peine se sont écoulés depuis le dernier relèvement des droits d'accise, et le Gouvernement, qui vient d'être acculé à la dévaluation de notre monnaie, ne voit la possibilité de réaliser le programme financier qui en découle qu'en recourant à nouveau, vers le milieu de l'année 1926 (loi du 7 juin), entre autres mesures, à une augmentation presque générale des droits d'accise ; sont touchés les alcools, les bières, les boissons fermentées mousseuses, les boissons fermentées non mousseuses (vins, vins de fruits, etc.), les eaux minérales, les tabacs fabriqués.

En ce qui concerne les alcools et les boissons fermentées non mousseuses, et pour les raisons qui ont motivé une telle dénomination pour les boissons fermentées mousseuses et les eaux minérales, la majoration se fera par la création d'une « taxe de consommation », laquelle, se superposant à la taxation déjà existante, se percevra en fonction du volume pour les alcools et de la valeur pour les boissons fermentées non mousseuses.

A l'instar de ce qui existe pour les droits de douane, la loi du 7 juin 1926 donne au Gouvernement le pouvoir d'ajuster, « suivant la tenue des valeurs des marchandises ou les contingences économiques » et en les affectant d'un coefficient de majoration, les droits d'accise ou les taxes de consommation

perçus d'après une base autre que la valeur. Le Gouvernement n'a pas été amené à faire usage de ce pouvoir qui, d'ailleurs, ne valait que jusqu'au 31 décembre 1929 et n'a pas été renouvelé.

Loi du 29 décembre 1926.

Réduction de l'impôt sur les cigares et cigarillos.

L'augmentation appliquée aux tabacs fabriqués par la loi du 7 juin 1926 affectait toutes les catégories de produits, aussi bien les cigares et les cigarillos que les autres fabricats. La fin de l'année n'est pas atteinte, que le Gouvernement reconnaît que cette augmentation a eu pour effet d'aggraver la crise dans laquelle l'industrie cigarière se débat depuis quelque temps et que, pour des raisons d'ordre social et économique, il s'indique de réduire la contribution mise à charge du cigare et des cigarillos. Une loi dans ce sens est promulguée le 29 décembre 1926.

Années 1927 a 1937.

Politique sucrière. — Dégrèvements.
Culture betteravière. — Alcools. — Sucres congolais.

Pendant les années 1927 à 1929, rien de saillant ne vient marquer l'histoire des accises ; ce sont les années de prospérité de la plupart des industries nationales. Le Gouvernement, attentif à l'intérêt économique et social du pays et constatant que les recettes dépassent les prévisions dans des proportions importantes, opère des dégrèvements. Dans le domaine des accises, cette mesure touche notamment l'accise sur le sucre.

A cette époque, l'industrie sucrière ne suit pas le mouvement de prospérité que connaissent d'autres secteurs industriels. Dans tous les pays producteurs, elle traverse une crise intense due en ordre principal à la surproduction. Cette crise affecte surtout les producteurs de sucre de betteraves, qui ont à lutter contre la concurrence des sucres de canne, d'un prix de revient moins élevé. Le prix du sucre est avili et parce que le prix des betteraves se règle d'après le prix du sucre, cet avilissement a principalement sa répercussion sur la culture betteravière. Pour venir en aide à celle-ci, sans faire renchérir le sucre, le Gouvernement fait voter par le Parlement, en décembre 1929, une loi réduisant

de moitié, pour la campagne 1929-1930, l'accise sur le sucre obtenu par la mise en œuvre de betteraves indigènes. Le bénéfice de la réduction est intégralement réservé aux producteurs de ces betteraves. C'est à l'Administration des accises qu'est dévolu le contrôle qui s'impose à cet égard.

Etant une mesure d'exception, d'un caractère tout à fait nouveau, la réduction de l'accise sur le sucre devait d'abord être limitée à une seule campagne sucrière. Cependant, la crise sucrière ne cessant de s'aggraver, le Gouvernement décide de maintenir la réduction pour la campagne 1930-1931. Cette mesure est à peine intervenue, que le Gouvernement, devant l'acuité de la crise, est amené à élargir la protection qu'il assure à la culture betteravière ; il propose au Parlement, pour la dite campagne, de suspendre la perception de tout le droit d'accise (40 francs par 100 kilogrammes) sur les sucres provenant de betteraves indigènes (loi du 18 décembre 1930). Comme complément de protection, il fait voter la création sur le sucre importé d'un droit de douane supplémentaire de 20 francs par 100 kilogrammes.

La suspension du droit d'accise sur le sucre occasionne au Trésor une perte de recettes de l'ordre de 81 millions. Un tel sacrifice budgétaire appelle une compensation, qui est recherchée du côté des recettes sur l'alcool ; la taxe de consommation sur ce produit est doublée (loi du 18 décembre 1930).

La crise sucrière persistant, les mesures de protection en faveur de la culture betteravière sont prorogées d'année en année. En 1933, lorsque la nécessité s'impose, comme nous le verrons plus loin, de demander un nouveau tribut au sucre, le taux majoré de l'accise est diminué de 40 francs, soit le taux de l'accise qui avait existé jusqu'alors. Les mesures de protection sont rendues définitives en 1937, sous cette restriction que le Gouvernement peut y mettre fin en tout ou en partie si le marché des sucres vient à s'améliorer.

Le bénéfice de la réduction du droit d'accise, consentie pour les sucres indigènes, est revendiqué aussi en faveur des sucres congolais importés en Belgique. Depuis peu, s'est installée au Congo belge une sucrerie dont la production, qui ira en augmentant, n'a, vu la situation du marché international des sucres et l'insuffisance de la consommation dans la Colonie même,

d'autre débouché que le territoire métropolitain. Se prévalant de l'immunité établie, par la loi du 7 mai 1924, en faveur des produits originaires du Congo, cette sucrerie réclame pour les sucres qu'elle importe en Belgique l'avantage réservé aux sucres belges. A ce sujet surgissent d'âpres discussions, où se heurtent les vues, diamétralement opposées, des producteurs belges et de l'industrie congolaise. Finalement une disposition est insérée dans la loi, qui accorde le bénéfice de la réduction aux sucres congolais, mais seulement pour la quantité et aux conditions à déterminer par le Ministre des finances. Cette quantité et ces conditions sont fixées par le Ministre pour chaque campagne sucrière.

Loi du 13 juillet 1930.

Allumettes. — Raffinage du pétrole.
Protection de cette industrie.

La situation de l'industrie allumettière — qui elle aussi traverse à ce moment une crise particulièrement grave par suite de la concurrence des allumettes étrangères, spécialement des allumettes d'origine soviétique — retient en 1930 l'attention du pouvoir législatif. Une aide est apportée par la réduction du droit d'accise sur les allumettes fabriquées dans le pays, droit qui est abaissé de 50 centimes à 20 centimes les 1.000 tiges (loi du 13 juillet 1930).

Egalement en 1930, surgit un problème nouveau, fort complexe, celui de l'imposition des essences de pétrole produites en Belgique par le raffinage du pétrole brut. Au cours des années précédentes, des projets avaient vu le jour pour la création dans le pays d'une industrie de la distillation du pétrole, qui n'existait pas encore chez nous. Les tentatives faites dans ce domaine avaient été favorisées par le relèvement du droit d'entrée sur les essences de pétrole étrangères : de 10 francs par hectolitre qu'il était en 1922, ce droit avait successivement été porté à 20 francs en novembre 1924, à 40 francs en janvier 1926 et à 80 francs en juin 1936. Déjà, lorsque le droit de douane fut porté à 40 fr., le Gouvernement s'était rendu compte qu'une imposition élevée des essences étrangères sans éventuellement une imposition adéquate des produits similaires obtenus en Belgique, allait

pousser à l'implantation dans le pays de raffineries de pétrole et entraîner une diminution des importations et partant des recettes fiscales ; il s'était alors fait donner le pouvoir d' « établir, au besoin, sur les éthers de pétrole et les essences fabriquées dans le pays, un droit calculé en fonction du taux applicable à l'entrée ». La loi du 13 juillet 1930 a pour but de consacrer par un texte précis l'application de ce droit d'accise. A cette occasion, s'est posée la question de savoir quelle est la marge qu'il convient de laisser, pour protéger l'industrie du raffinage, entre le droit de douane afférent aux essences importées et le droit d'accise sur les essences obtenues en Belgique. Une commission interministérielle constituée par le Gouvernement pour l'étude de ce problème avait suggéré de fixer cette marge à 40 francs par hectolitre. Toutefois, lors de la création du droit, la marge est limitée à 35 francs. Elle ne sera portée à 40 francs que l'année suivante, lors d'un relèvement de l'accise.

Signalons aussi que le droit d'accise établi en 1930 ne s'applique pas aux essences obtenues par la mise en œuvre du charbon ou de ses dérivés.

D'autre part, ainsi que nous venons de le voir, il ne frappe que les huiles légères (éthers et essences de pétrole) ; dans la suite, il atteindra tous les produits provenant du traitement de ces huiles (les huiles moyennes en avril 1931 et les huiles lourdes en décembre 1934).

A la faveur de la protection dont il jouit, le raffinage du pétrole tend à se développer. Ceci ne manque pas de susciter des récriminations de la part des importateurs d'essences, qui se voient ainsi enlever une partie du marché qu'ils étaient auparavant seuls à approvisionner. Le Gouvernement lui-même se préoccupe de la perte de recettes qui résulte de l'extension de la production indigène et, voulant s'assurer que les intérêts économiques en jeu justifient bien une protection aussi élevée, fait réétudier le problème par une commission interministérielle, qui aura d'ailleurs, dans l'avenir, à donner son avis sur toutes les questions se rattachant au régime fiscal des huiles minérales.

Après avoir reconnu que « le développement du raffinage en Belgique ne répond guère à des intérêts généraux de premier ordre, de sorte que la limitation de cette production apparaît comme légitime », la Commission propose d'abaisser la marge

protectrice, par hectolitre, à 30 francs pour les huiles légères et à 20 francs pour les huiles moyennes. Le Gouvernement, s'inspirant de ces suggestions et résolu d'arrêter le développement du raffinage, décide, après de longs échanges de vues, que le droit d'accise sur les huiles légères et moyennes fabriquées dans le pays doit, en principe, être égal au droit de douane sur les huiles importées (arrêté-loi du 31 octobre 1934). Toutefois, il maintient une marge de protection, aux taux suggérés par la Commission, à concurrence d'un contingent annuel total de 50 millions de litres d'huiles légères et d'huiles moyennes, à répartir par le Ministre des finances entre les producteurs dont l'usine est déjà en activité.

A l'expérience, ce régime s'avère à son tour entaché d'imperfections. Un arrêté-loi en date du 22 janvier 1936 confirme le principe que le droit d'accise doit être égal au droit de douane, mais abaisse la marge de protection à 7 fr. 50 par hectolitre, tant pour les huiles légères que pour les huiles moyennes. Il confère aussi au Gouvernement le pouvoir de diminuer cette marge si l'état du marché des huiles minérales le justifie ou si la production annuelle totale d'huiles légères et d'huiles moyennes pour la consommation intérieure est devenue supérieure à 200 millions de litres.

Le régime ainsi établi permet aux entreprises de raffinage existantes de subsister ; il empêche par contre toute extension de cette industrie.

Années 1931 et 1932.

Bières. — Cigarettes. — Huiles minérales. — Margarine. — Vins de fruits. — Alcools. — Application d'un décime et demi additionnel. — Droits proportionnés à l'importance des brasseries.

Avec l'année 1930, s'est évanouie l'ère de prospérité pendant laquelle le Gouvernement avait pu travailler à l'assainissement de la situation financière de l'Etat avec l'espoir de voir aboutir ses efforts. Les années de crise vont se succéder et rendre la tâche de nos gouvernants de plus en plus difficile. Plus que jamais aussi, le Gouvernement va devoir demander à l'impôt les fonds nécessaires pour assurer l'équilibre budgétaire. Le concours des accises sera réclamé en chaque circonstance pour

participer au sauvetage du char de l'Etat qui s'affaisse sous les multiples charges créées par les contingences du moment et la conduite de la politique générale du pays. De 1931 à 1933 interviennent les remaniements suivants :

Relèvement de l'impôt sur la bière, les cigarettes et les huiles minérales (loi du 22 juillet 1931) ;

Majoration de l'accise sur les huiles minérales, la margarine et les vins de fruits et de la taxe de consommation sur les alcools (loi du 18 mars 1932) ;

Etablissement d'un décime et demi additionnel au montant des droits d'accise, à l'exception de ceux qui frappent les alcools, les vins de fruits et les tabacs (loi du 23 mars 1932) ;

Nouvelle augmentation de l'accise sur la bière. Cette dernière augmentation, à laquelle s'ajoute la surcharge résultant du décime et demi additionnel et qui porte la charge fiscale à plus de dix-huit fois ce qu'elle était avant la guerre 1914-1918, suscite de vives récriminations de la part des brasseurs, principalement des petits dont la situation est devenue précaire par suite de la concurrence des grands. Ces petits brasseurs demandent en leur faveur une atténuation de la charge fiscale ; désirant, en réalité, que le taux de l'accise soit proportionné à l'importance des brasseries, ils posent ainsi le principe de la progressivité de l'accise. Bien qu'adversaire de l'introduction de la progressivité dans les impôts qui frappent la production, le Gouvernement ne peut faire autrement, après de longues délibérations avec les représentants de l'industrie brassicole, que de donner partiellement satisfaction à la petite brasserie. Le Ministre des finances, qui tient de la loi le pouvoir d'apporter, dans l'application des mesures qui viennent d'être décrétées, toute adaptation ou atténuation commandée par l'intérêt général, supprime le décime additionnel, à concurrence d'une quantité annuelle de 40.000 kilogrammes de matières premières, pour les brasseurs dont les versements annuels ne dépassent pas 200.000 kilogrammes. Le premier jalon est ainsi posé dans la voie de la progressivité de l'accise, qui, nous le verrons plus loin, sera intégralement appliquée quelques années plus tard.

Loi du 10 avril 1933.

Majoration générale des droits. — Le décime et demi additionnel n'est pas appliqué. — Barème proportionnel pour les tabacs. — Rendement déficitaire de l'impôt sur les alcools. — Pouvoir du Ministre de prendre des mesures pour prévenir les spéculations contraires aux intérêts du Trésor.

Pour presque tous les droits d'accise et taxes de consommation, les taux sont majorés dans une proportion plus ou moins sensible.

Par contre, pour les droits ainsi majorés, le décime et demi additionnel établi en 1932 n'est plus appliqué.

Le droit proportionnel de consommation sur les tabacs fabriqués est atteint par la majoration. Son caractère aussi est modifié en ce sens qu'au lieu d'être appliqué d'après un barème progressif, il sera dorénavant strictement proportionnel. La progressivité n'avait donné lieu à aucun inconvénient aussi longtemps que l'impôt demeurait modéré. Mais dès l'instant où, pour les produits chers, les taux étaient devenus très élevés — pour les cigarettes ils s'échelonnaient entre 20 et 60 p. c. de la valeur — la consommation avait considérablement fléchi, d'où préjudice pour l'industrie et pour le Trésor lui-même.

A l'occasion des remaniements décrétés par la loi du 10 avril 1933, un fait mérite d'être souligné, parce qu'il montre la répercussion que peut avoir, sur la consommation d'un produit et sur le rendement de l'impôt, l'exagération du prélèvement fiscal : la taxe de consommation sur l'alcool ayant été augmentée de 50 p. c. (de 1.000 francs elle est portée à 1.500 francs par hectolitre, à 50°), la consommation du produit diminue tellement que le rendement de la taxe tombe en dessous de ce qu'il était avant l'augmentation (recettes en 1932 : 199 millions ; en 1933 : 182 millions ; en 1934 : 158 millions).

Enfin, la loi du 10 avril 1933 donne au Ministre des finances le pouvoir de prendre, à l'occasion du dépôt de projets de loi portant création ou modification de droits d'accise ou de taxes de consommation, toutes mesures utiles pour prévenir les spéculations contraires aux intérêts du Trésor. Le Ministre peut entre autres, en attendant le vote de la loi et en vue de leur imposition éventuelle, prescrire la déclaration obligatoire et le recensement des stocks de marchandises existant dans le pays.

Années 1934 a 1938.

Derechef majoration des droits. — Protection laitière. — Eaux minérales. — Huiles minérales. — Sucres. — Droits ad valorem *sur les tabacs. — Barème progressif sur les bières.*

Les années 1934 à 1937 se passent sans devoir de nouveau recourir à des majorations de droits. Le budget étant équilibré, il est même possible d'opérer des dégrèvements. Pour les accises, ceux-ci se limitent au maintien de la réduction du droit sur les sucres, dont nous avons parlé ci-avant.

Par mesure de simplification, la loi du 12 février 1937 supprima la taxe de consommation sur les boissons fermentées mousseuses, et l'incorpore dans le droit d'accise spécifique. La même mesure intervient l'année suivante (loi du 15 juillet 1938) pour la taxe de consommation sur les boissons fermentées non mousseuses.

Pour protéger la production laitière, la loi du 26 mars 1937 permet entre autres au Gouvernement de soumettre la fabrication des margarines et graisses alimentaires préparées à une autorisation préalable, qui donne lieu à la perception, à charge du fabricant, d'une redevance de 50 centimes par kilogramme de produits destinés à la consommation intérieure. Bien que n'ayant aucun caractère fiscal, cette redevance est perçue par l'Administration des accises, sous la forme d'un supplément de droit d'accise et d'après les règles qui président au recouvrement de ce droit lui-même. La charge totale qui pèse sur la margarine est ainsi portée à 75 centimes par kilogramme.

La situation budgétaire redevient critique en 1938. A peine a-t-il présenté, pour cette année, un budget en équilibre, que le Gouvernement, en présence des tendances économiques défavorables et de certains engagements onéreux auxquels le Trésor doit faire face, se trouve, une fois encore, obligé de solliciter un surcroît de ressources : l'accise est mise à contribution pour un montant d'environ 180 millions, à obtenir par le relèvement de l'impôt sur les vins importés, les tabacs fabriqués, la bière, les eaux minérales, les huiles minérales et les sucres (suppression de la décharge partielle sur les sucres utilisés à la fabrication des confitures et du sucre interverti).

Ce relèvement fut l'occasion d'une simplification du régime fiscal du tabac. A côté d'un droit de douane — à caractère

protecteur — sur les tabacs fabriqués ou non fabriqués, il existait un droit d'accise qui atteignait, sur la base du poids net ou du nombre de plants, les tabacs non fabriqués étrangers et indigènes, ainsi qu'un droit *ad valorem*, dénommé « droit proportionnel de consommation », applicable à tous les tabacs fabriqués. Désormais, le droit d'accise est supprimé et incorporé dans le droit *ad valorem*, qui prend lui-même la dénomination de « droit d'accise ». Une innovation est également introduite dans la base de ce dernier droit, lequel comprendra, à côté d'un taux *ad valorem*, qui en constitue la partie principale, un taux spécifique, perçu en fonction du nombre de pièces ou du poids et qui tend à atténuer, pour les produits de prix élevé, l'incidence de la charge fiscale résultant de l'application du taux *ad valorem*.

De son côté, la majoration du droit d'accise sur les bières s'accompagne d'une réforme importante : l'établissement d'un barème progressif. Après avoir proposé une majoration uniforme du taux de ce droit, tout en maintenant le correctif, établi en 1932 en faveur des brasseurs n'utilisant pas plus de 200.000 kg. de matières premières par année, le Gouvernement, sous la pression des petits brasseurs et du Parlement lui-même, doit amender son projet en y introduisant un barème comprenant, pour l'imposition des matières premières utilisées par les brasseurs, des paliers auxquels s'appliquent des taux progressifs (de 2 francs par kilogramme pour les 40.000 premiers kilogrammes, à 3 francs par kilogramme pour les quantités dépassant 5.000.000 de kilogrammes). En se résignant à cette solution, le Gouvernement tient à « préciser que l'application qui serait faite à la brasserie d'un droit d'accise progressif ne pourrait, en aucun cas, être interprétée comme une adhésion de sa part à l'introduction éventuelle du même principe dans le système d'imposition d'autres marchandises soumises à l'accise ».

Une modification, d'ordre secondaire, qu'il n'est pas sans intérêt de signaler, intervient en 1939 pour unifier la terminologie accisienne : la taxe de consommation sur les eaux minérales prend la dénomination de droit d'accise.

Il en sera de même dans la suite de la taxe sur les appareils d'allumage.

Loi du 31 décembre 1939.

Majoration des droits sur les allumettes, bières, eaux minérales, tabacs. — Imposition du benzol. — Droit intérieur d'accise sur les cafés congolais et autres.

Pour faire face aux dépenses résultant de la mobilisation de l'armée, il est derechef fait appel à l'impôt à la fin de l'année 1939 (loi du 30 décembre). Sont notamment touchés les produits de grande consommation : allumettes, bières, eaux minérales, tabacs. En ce qui concerne les bières, et pour que ne soit pas remise en discussion l'échelle des paliers d'après lesquels se perçoit le droit progressif, la majoration se fait par l'application d'un décime additionnel aux taux existants.

Deux nouveaux produits s'ajoutent aussi à la nomenclature des marchandises frappées d'un droit d'accise : le benzol indigène et le café.

Pour des raisons d'ordre économique, le benzol produit dans le pays qui, pourtant, au même titre que la benzine de pétrole, est utilisé comme carburant, était jusqu'alors exonéré de l'accise. L'imposition de la benzine venant d'être élevée à 2 fr. 10 le litre, il faut bien que le benzol soit à son tour imposé. Un droit d'accise de 50 centimes par litre est établi sur le benzol utilisé comme carburant pour automobiles.

Quant au café, il était, depuis 1932, frappé d'un droit de douane dont le taux avait successivement été fixé à 1 fr. 15 et 2 fr. 50 le kilogramme. Toutefois, le café congolais échappe à ce droit, en vertu de l'immunité établie en faveur des marchandises originaires du Congo belge. Le Gouvernement ayant jugé nécessaire de comprendre le café dans la liste des produits auxquels une contribution supplémentaire doit être demandée et voulant éviter d'augmenter la protection dont le café congolais jouit déjà, préconise de percevoir cette contribution sous la forme d'un droit intérieur d'accise (1 franc par kilogramme). Sous cette forme, l'impôt est applicable tant au café congolais qu'à celui de toute autre origine.

7 MAI 1940.

Bières. — Cafés. — Sucres. — Glucoses et cigarettes.

C'est encore la situation créée par la guerre qui amène le Gouvernement à proposer, le 7 mai 1940, une majoration de l'accise sur la bière, le café, les sucres et glucoses et les cigarettes. Ces majorations, mises en vigueur dès le 8 mai 1940 en vertu des pouvoirs que possède le Gouvernement, devront, ultérieurement, être approuvées par le Parlement.

Simplifications accisiennes.

Pendant la période sous revue, le Gouvernement s'est efforcé, chaque fois que l'occasion s'en est présentée, de simplifier la législation accisienne en tenant compte de l'évolution de l'industrie. Pour donner aussi plus de souplesse aux lois, il rompt avec l'usage qui veut qu'une loi soit à la fois une loi et un règlement. Les lois d'accise ne comportent en général que quelques articles fixant le taux et la base du droit ainsi que les pénalités, et confèrent au Ministre des finances le pouvoir de prendre toutes les mesures d'exécution utiles.

Tableaux des recettes.

Les tableaux ci-après, qui terminent cet exposé, permettent de se faire une idée de l'évolution des recettes d'accise au cours de la période envisagée. On y trouve d'une part, pour les années 1913 et 1939, la nomenclature des produits soumis à l'accise et les recettes afférentes à chacun d'eux, d'autre part, les recettes totales effectuées en 1913 et de 1919 à 1939.

Tableau indiquant les produits soumis à l'accise ou à une taxe de consommation ainsi que les recettes effectuées.

(EN MILLIERS DE FRANCS)

NATURE DES PRODUITS	RECETTES	
	EN 1913	EN 1939
Droits d'accise (1) :		
Acide acétique	106	557
Bières	20.425	443.308
Boissons fermentées de fruits	1	245
Boissons fermentées mousseuses	34	1.135
Eaux-de-vie	77.619	131.764
Glucoses et autres sucres non cristallisables	1.018	6.895
Margarine et autres beurres artificiels	559	46.305
Sucres et sirops de raffinage	22.838	138.777
Tabacs	2.749	358.347
Vinaigres	37	4.089
Vins étrangers	9.342	62.039
Allumettes	—	13.860
Appareils d'allumage	—	1.976
Cafés	—	9.325
Eaux minérales	—	36.330
Huiles minérales	—	129.743
Total des droits d'accise...fr.	134.728	1.384.695
Taxe de consommation :		
Taxe de consommation sur alcools, étrangers ou indigènes	4.464	145.841
TOTAL GÉNÉRAL...fr.	139.192	1.530.536

(1) Sauf, d'une part, pour les tabacs, les appareils d'allumage, les cafés et les eaux minérales, qui sont soumis à l'accise aussi bien s'ils sont importés de l'étranger que s'ils sont produits en Belgique, d'autre part, pour les vins étrangers, les droits d'accise ne frappent que les marchandises de fabrication indigène.

Recettes effectuées à titre de droits d'accise et de taxe de consommation.

(EN MILLIERS DE FRANCS)

1913	139.192	1929	975.190
1919	72.662	1930	986.073
1920	176.978	1931	1.036.211
1921	253.391	1932	1.052.997
1922	291.071	1933	1.248.091
1923	360.985	1934	1.225.919
1924	420.977	1935	1.293.523
1925	430.212	1936	1.282.105
1926	625.210	1937	1.418.888
1927	794.687	1938	1.498.843
1928	901.060	1939	1.530.536

Table analytique des matières du tome premier

PAGES

PRÉFACE, par Max-Léo Gérard IX

LES FINANCES PUBLIQUES BELGES SOUS L'ANCIEN RÉGIME, par Paul Harsin 1

INTRODUCTION 3

CHAPITRE PREMIER. — Les finances publiques des Pays-Bas autrichiens 4

CHAPITRE II. — Les finances publiques de la Principauté de Liège 14

LES FINANCES PUBLIQUES SOUS LE RÉGIME HOLLANDAIS, par Robert Demoulin 25

LES FINANCES PUBLIQUES DE 1830 A 1850, par G. Jacquemyns 35

CHAPITRE PREMIER. — Évolution économique du pays 38

CHAPITRE II. — La situation des finances publiques 43

CHAPITRE III. — Les crises financières de 1839 et de 1848. 54

QUELQUES MINISTRES DES FINANCES, par le comte Louis de Lichtervelde 63

LES INSTITUTIONS ET LE RÉGIME BUDGÉTAIRE, par Henri Matton 97

CHAPITRE PREMIER. — Le Congrès national . . . 101

§ 1er. — *Les premiers budgets. — Suppression de la loterie, des « leges », du Syndicat d'amortissement* . . . 101

PAGES

§ 2. — *Décret du 30 décembre 1830 organique de la Cour des comptes. — Autonomie de l'institution* . . . 102

§ 3. — *Composition et organisation de la Cour des comptes* 103

§ 4. — *De la forme des budgets. — La notion du crédit budgétaire* 106

§ 5. — *Le visa préalable des dépenses budgétaires* . . . 108

§ 6. — *La loi de règlement du budget. — Le cahier d'observations de la Cour des comptes* 110

§ 7. — *Droit de la Cour des comptes de se faire produire tous renseignements et pièces nécessaires à l'exercice de son contrôle* 112

§ 8. — *Pouvoir juridictionnel de la Cour des comptes* . . 113

§ 9. — *Spécialité, annalité, universalité en matière budgétaire* 114

§ 10. — *Modalités d'application des principes qui précèdent* 116

CHAPITRE II. — LES TRADITIONS 117

§ 1er. — *Elaboration des propositions budgétaires. — Retrait d'un projet de budget qui a déjà fait l'objet d'un examen par l'une des deux Chambres* 117

§ 2. — *Forme des budgets. — Le budget des voies et moyens* 118

§ 3. — *Prérogatives des Chambres législatives en matière budgétaire* 120

§ 4. — *Evolution du cadre des budgets* 121

§ 5. — *Tendances nouvelles quant à la dénomination des départements et à la répartition des portefeuilles* . . . 125

§ 6. — *Les crédits provisoires. — Le vote du budget des voies et moyens avant l'ouverture de l'exercice* 127

§ 7. — *Coïncidence de l'année budgétaire et de l'année civile* 131

§ 8. — *L'examen minutieux des budgets par les Chambres au début de l'indépendance; l'unionisme. — Les gouvernements de partis. — Les soucis dominants d'économie* 132

§ 9. — *Crédits affectés à l'exécution des condamnations prononcées à charge de l'Etat* 138

§ 10. — *Équilibre du budget. — Répartition de l'examen des budgets entre les deux Chambres. — L'exposé général du budget. — Les développements budgétaires. — Le budget unique (1884) et la pluralité de budgets. — Le budget général des exercices 1919 et 1920* 138

PAGES

§ 11. — *Dépenses de personnel et de matériel. — Tableaux comparatifs des crédits de l'exercice en cours et de ceux proposés pour l'exercice suivant* 143

§ 12. — *Règlement définitif du budget. — Compensation entre les bonis et des déficits des exercices clos depuis 1830.* 145

§ 13. — *Les comptes généraux du dernier exercice clos. — La situation du Trésor. — La situation trimestrielle de la Dette Publique. — Les situations périodiques de la Banque Nationale et des banques privées, du Fonds d'amortissement de la Dette publique, du Fonds monétaire et du Fonds des rentes* 147

§ 14. — *L'exercice budgétaire réduit à quinze mois. — Loi du 9 avril 1935. — La reddition des comptes généraux. — La comptabilité par exercice ou par gestion* . . 149

§ 15. — *Les moyens extraordinaires de Trésorerie : les bons du Trésor* 152

§ 16. — *Les dépenses non prévues au budget. — Les mandats d'avance du Trésor* 154

§ 17. — *Les lois de crédits supplémentaires, de régularisations et de transferts de crédits* 155

§ 18. — *La suppression, en 1921, des crédits complémentaires. — Les dépenses imprévues « non libellées au budget »* 156

§ 19. — *Evaluations des recettes et prévisions des dépenses budgétaires. — Les pensions; les subsides et subventions* 157

§ 20. — *Prérogatives royales d'exécuter le budget et de fixer la rémunération des agents de l'ordre administratif* 158

§ 21. — *Les pensions de retraite et de survie* 160

§ 22. — *La Liste civile. — Les dotations du Duc de Brabant et du Comte de Flandre. — Dotation annuelle et viagère à la Reine Elisabeth* 162

§ 23. — *La rémunération des ministres : traitement et accessoires* 165

§ 24. — *Dispositions de la loi du budget dérogeant à des lois organiques, aux lois sur la comptabilité publique ou la Cour des comptes, aux lois fiscales* 167

§ 25. — *L'attitude de la minorité quant au vote du budget avant et après 1914* 169

§ 26. — *Un crédit budgétaire est une autorisation et non une obligation de dépenser* 170

PAGES

CHAPITRE III. — Les lois organiques. 172

§ 1er. — *L'influence de la réglementation française. — Les précisions et innovations apportées par la loi du 15 mai 1846* 172

§ 2. — *Le tableau des propriétés de l'Etat. — L'inventaire du mobilier de l'Etat* 174

§ 3. — *Recouvrement des droits constatés au profit du Trésor* 175

§ 4. — *Ministères des Finances et du Trésor* 176

§ 5. — *Le Conseil supérieur des finances.* 177

§ 6. — *La publication, jusqu'en 1919, des comptes des ministres* 178

§ 7. — *Les prestations de service à service. La vente des biens mobiliers et immobiliers de l'Etat* 178

§ 8. — *Prise en recettes aux Voies et Moyens de la valeur des prestations dont bénéficie un service public* 180

§ 9. — *Timbres-poste frappés d'une surtaxe.* 181

§ 10. — *Le règlement général sur la comptabilité publique* 181

§ 11. — *La loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes. — Le contrôle de la légalité des dépenses; le visa des pensions. — Les délibérations du Conseil des Ministres et le visa avec réserve* 182

§ 12. — *L'ouverture de crédit et la justification des dépenses fixes. — Les non-valeurs et remboursements* . 186

§ 13. — *L'apposition du visa de la Cour des comptes sur les obligations d'emprunts de l'Etat* 187

§ 14. — *Sanction tardive par le Roi de la loi du 29 octobre 1846* 187

§ 15. — *Caisse d'amortissement et Caisse des dépôts et consignations* 188

§ 16.— *La Société Générale pour favoriser l'industrie nationale, caissier de l'Etat en 1830* 190

§ 17. — *La Banque Nationale et les agents du Trésor* . . 192

§ 18. — *Placement des disponibilités du Trésor par le caissier de l'Etat* 193

§ 19. — *La Banque Nationale, banquier du Trésor* . . . 194

CHAPITRE IV. — Le budget extraordinaire 194

§ 1er. — *Dépenses extraordinaires. — Les crédits spéciaux. — Le régime du budget extraordinaire à partir de 1884* 194

§ 2. — *Recettes extraordinaires : emprunts, produit de la vente d'immeubles de l'Etat, bonis du budget ordi-*

PAGES

naire, reliquats des dotations d'amortissement de la dette publique 197

§ 3. — *L'annalité des crédits de dépenses extraordinaires et l'engagement des budgets futurs* 199

§ 4. — *Recours à l'emprunt à partir de 1919* 200

§ 5. — *L'impôt sur le capital, l'impôt sur les fournitures et prestations à l'ennemi, l'impôt sur les bénéfices exceptionnels réalisés pendant la guerre* 202

CHAPITRE V. — LE BUDGET DES RECETTES ET DES DÉPENSES POUR ORDRE 202

§ 1er. — *Le régime des fonds pour ordre définitivement organisé par la loi du 15 mai 1846* 202

§ 2. — *Les subdivisions et le contenu du budget pour ordre* 204

§ 3. — *Le fonds des communes; les fonds spéciaux* . . . 205

§ 4. — *Les recettes de remploi* 206

§ 5. — *Services spécialisés figurant sous la rubrique des fonds de tiers : ressources propres ou autonomie administrative; fonds destinés au service financier des emprunts, etc.* 207

§ 6. — *Fonds spéciaux constitués au moyen de crédits inscrits au budget ordinaire ou au budget extraordinaire, ou au moyen de produits d'opérations mobilières ou immobilières* 209

CHAPITRE VI. — PÉRIODE D'OCCUPATION DU PAYS DE 1914 A 1918. 212

§ 1er. — *Approbation des budgets par l'autorité occupante.* 212

§ 2. — *Fonctionnement de la Cour des comptes sous l'occupation* 212

§ 3. — *Division administrative et budgétaire en régions flamande et wallonne.* 213

§ 4. — *Subventions des puissances alliées en faveur du Gouvernement du Havre* 213

§ 5. — *Contrôle de la gestion financière du Havre* 214

CHAPITRE VII. — LE RÉGIME DES BUDGETS A PARTIR DE 1919 214

§ 1er. — *Loi transitoire de finances du 28 décembre 1918.* 214

§ 2. — *Emission d'emprunts. — Commission permanente des finances, des budgets et des économies. — Les dépenses de reconstruction. — Les dommages de guerre.* 215

PAGES

§ 3. — *Le budget des régies; son évolution. — La Société nationale des chemins de fer belges* 218

§ 4. — *Rapports financiers entre l'Etat et la Société nationale des chemins de fer belges* 221

§ 5. — *La Régie des télégraphes et des téléphones. — L'Institut national de radiodiffusion. — Leur contrôle financier* 223

§ 6. — *La Régie du travail pénitentiaire* 225

§ 7. — *L'Office de redressement économique* 225

§ 8. — *Impôts en vue du redressement financier : contribution nationale de crise et taxe spéciale sur les bénéfices exceptionnels établis en vertu de pouvoirs spéciaux* . 226

CHAPITRE VIII. — Les contrôles nés des contingences d'après-guerre 228

§ 1er. — *La responsabilité des ordonnateurs délégués. — La comptabilité des dépenses engagées. — Crédits budgétaires ouverts par délibérations du Conseil des Ministres* 228

§ 2. — *Le Comité du budget. — Le Comité du Trésor* . . 232

§ 3. — *Constitutionnalité du contre-seing du Ministre des Finances en matière de dépenses. — Constitutionnalité du Comité du Trésor et du Comité du budget* . . 234

§ 4. — *Le vote d'un crédit est une autorisation et non une obligation de réaliser une dépense* 235

§ 5. — *L'inspection des finances* 236

§ 6. — *Contrôle de la gestion du « Palais des Beaux-Arts » et d'autres organismes autonomes* 237

§ 7. — *Le Centre d'études pour la réforme de l'Etat : ses suggestions en matière de finances publiques. — Le Commissaire royal à la réforme administrative* 237

CHAPITRE IX. — Les services publics décentralisés. 240

§ 1er. — *Généralités; les concessions; la Banque Nationale de Belgique; la Caisse générale d'Epargne et de Retraite; la Société Nationale des Chemins de fer vicinaux; les organismes à caractère social. — Le contrôle des organismes décentralisés* 240

§ 2. — *Caisse nationale des pensions de la guerre; régime des pensions de vieillesse* 244

§ 3. — *Fonds d'amortissement de la Dette publique. — Le Fonds des rentes* 245

§ 4. — *Le Fonds des grands travaux; le Fonds des constructions scolaires; l'Office belge de navigation* . . 250

PAGES

§ 5. — *La Donation royale* 253
§ 6. — *Le Fonds Bibliothèque Albert Ier* 254
§ 7. — *L'Institut National de Radiodiffusion* 255
§ 8. — *L'Office national pour l'achèvement de la Jonction Nord-Midi* 256
§ 9. — *L'Office national du placement et du chômage* . . 257
§ 10. — *L'Office national des débouchés agricoles et horticoles; l'Office national du lait et de ses dérivés; la Corporation nationale de l'agriculture et de l'alimentation* . . 258
§ 11. — *La Commission du ducroire* 258
§ 12. — *L'Institut d'étude économique et sociale des classes moyennes.* 259
§ 13. — *Le Service de contrôle des semences et plants agricoles et horticoles* 259
§ 14. — *L'Institut géotechnique de l'Etat. — Régie des services frigorifiques* 260
§ 15. — *La Régie des voies aériennes* 261
§ 16. — *Avant-projet de loi organique des personnes publiques parastatales élaboré par l'Institut belge des sciences administratives : les administrations personnalisées, les établissements publics, les associations de droit public* 262
§ 17. — *La Caisse autonome des dommages de guerre* . . 264
§ 18. — *Les centres chargés de promouvoir et de coordonner le progrès technique* 265
§ 19. — *L'Office national de coordination des allocations familiales.* 266
§ 20. — *Le Domaine de l'Etat à Hofstade* 266
§ 21. — *L'Institut national de l'industrie charbonnière* . 266
§ 22. — *Le Fonds national de la littérature* 267
§ 23. — *Le Fonds des constructions scolaires de l'enseignement moyen de l'Etat* 267
§ 24. — *L'Office belge du commerce extérieur* 268
§ 25. — *Le Conseil central de l'économie, les conseils professionnels* 269
§ 26. — *Le « Mémorial national au fort de Breendonck ». — L'Œuvre nationale des orphelins de la guerre. — Les services sociaux créés au sein des différents départements* 269

CHAPITRE X. — La jurisprudence juridictionnelle de la Cour des comptes 270
§ 1er. — *Responsabilité du comptable titulaire et du sous-comptable.* 270

PAGES

§ 2. — *Compétence exclusive de la Cour des comptes en matière de comptes des comptables publics* 272

§ 3. — *Evolution de la jurisprudence de la Cour des comptes en matière de responsabilité des sous-comptables* 273

§ 4. — *Pouvoir juridictionnel de la Cour des comptes en ce qui concerne la gestion des personnes publiques parastatales* 276

§ 5. — *De la décharge d'office* 277

§ 6. — *Les responsabilités du chef du non-recouvrement de droits acquis au Trésor* 278

CHAPITRE XI. — L'OCCUPATION DE 1940 A 1944 279

§ 1er. — *Situation, en mai 1940, quant au vote des budgets* 279

§ 2. — *Les budgets de l'occupation. — L'Association nationale d'assistance. — La Banque d'émission. — Tentative des secrétaires généraux d'imposer à la Cour des comptes le visa avec réserve* 280

§ 3. — *Les impôts sous l'occupation* 282

§ 4. — *Les budgets des services belges en Angleterre* . . 283

§ 5. — *La décentralisation administrative sous l'occupation* 284

CHAPITRE XII. — LA CRISE DU RÉGIME BUDGÉTAIRE A PARTIR DE 1945 285

§ 1er. — *La situation budgétaire au lendemain de la libération. — Le vote des budgets d'après-guerre* . . . 285

§ 2. — *Les accords « prêt et bail » et « d'aide mutuelle »* . 287

§ 3. — *Avances consenties, sans l'intervention des Chambres, à des personnes publiques parastatales. — Mentalité de l'Administration quant à l'engagement des dépenses publiques sans crédit budgétaire* 288

§ 4. — *Exposé général de la situation financière en 1945. — Le budget d'intégration. — Les réactions du Parlement en matière d'avances du Trésor* 289

§ 5. — *Nouvelle présentation des tableaux du personnel dans les budgets de 1947* 291

§ 6. — *Loi unique groupant les tableaux des dépenses ordinaires des divers départements. — Le budget des recettes et des dépenses résultant de la guerre* 291

§ 7. — *Contrôle de l'exécution des programmes justificatifs par le Comité du budget et le Ministre du budget* . 293

§ 8. — *Réactions du Parlement et retour partiel aux procédés antérieurs* 293

PAGES

§ 9. — *Les conséquences budgétaires de la Conférence nationale du travail; le produit de la taxe à l'exportation affecté à un fonds de tiers* 295

§ 10. — *Le Ministère du budget. — Le Ministère de l'Administration générale. — Les services du Premier Ministre. — Les trois organes de contrôle financier : Comité du budget, Ministre du budget, Inspection du budget* 296

§ 11. — *Retour en 1949 au régime des lois de budgets propres à chaque département ou service* 298

§ 12. — *A partir de 1950, retour au système des subdivisions dans les tableaux des budgets; colonnes comparant les crédits sollicités et ceux votés pour l'exercice en cours et le pénultième exercice* 299

§ 13. — *Le budget des Voies et Moyens pour 1950* . . . 300

§ 14. — *Majoration de traitement en dehors de l'intervention des Chambres. — L'enseignement technique de l'Etat* 300

§ 15. — *Les allocations d'estropiés et de mutilés; suppression du contrôle de la Cour des comptes* 301

§ 16. — *Le budget cyclique* 302

§ 17. — *Décembre 1949* 303

LES BUDGETS DE 1830 A 1913, par PIERRE VAN DER REST 305

CHAPITRE PREMIER. — LES RECETTES DE L'ÉTAT . . 307

SECTION PREMIÈRE. — LES RECETTES ORDINAIRES . . . 307

§ 1er. — *Les impôts* 309

§ 2. — *Les péages.* 313

§ 3. — *Les capitaux et revenus. — Les remboursements* 315

SECTION II. — LES RECETTES EXTRAORDINAIRES . . . 317

CHAPITRE II. — LES DÉPENSES DE L'ÉTAT 321

SECTION PREMIÈRE. — LES DÉPENSES ORDINAIRES . . . 321

SECTION II. — LES DÉPENSES EXTRAORDINAIRES . . . 324

CHAPITRE III. — L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE 327

LA FORMATION DU SYSTÈME FISCAL DE LA BELGIQUE AVANT 1914, par JEAN VAN HOUTTE 333

CHAPITRE PREMIER. — LE RÉGIME FRANÇAIS . . . 335

CHAPITRE II. — LE RÉGIME HOLLANDAIS 339

PAGES

CHAPITRE III. — La Belgique indépendante . . . 341

CHAPITRE IV. — La fiscalité provinciale et communale 345

CHAPITRE V. — Vue d'ensemble 349

LES IMPOTS DIRECTS EN BELGIQUE DE 1914 A 1940, par Rodolphe Putman 357

Titre Ier. — Vers l'instauration de la législation relative aux impôts sur les revenus 359

CHAPITRE PREMIER. — Avant 1914 359

CHAPITRE II. — Après 1914. 361

Section première. — Considérations générales . . 361

Section II. — Projet Ingenbleek 362

Section III. — Projet d'impôt (indiciaire) sur le revenu global. 363

Section IV. — Rejet de l'impôt (indiciaire) sur le revenu global. — Conceptions nouvelles 365

Section V. — Vote d'une législation complète en matière d'impôts sur les revenus réels, déclarés et contrôlés. 368

CHAPITRE III. — Énumération des principes essentiels et des particularités propres a chaque impôt. — Dispositions diverses 372

Section première. — Principes essentiels 372

§ 1er. — *Revenus imposables* 372

§ 2. — *Exemptions* 373

§ 3. — *Revenu réel* 373

Section II. — Particularités propres a chaque impôt 373

§ 1er. — *Contribution foncière.* 373

§ 2. — *Taxe mobilière* 374

§ 3. — *Taxe professionnelle.* 376

§ 4. — *Supertaxe* 379

Section III. — Dispositions diverses 381

§ 1er. — *Déclaration* 381

§ 2. — *Réclamations* 381

PAGES

§ 3. — *Décisions. — Recours* 381
§ 4. — *Imposition d'office. — Rappel. — Sanctions* . . 381
§ 5. — *Délais de payement. — Intérêts de retard* . . . 382
§ 6. — *Garanties spéciales* 382
§ 7. — *Secret professionnel* 382
§ 8. — *Parts des provinces et des communes. — Pas d'additionnels* 382

Titre II. — Modifications de structure dans le système des impôts sur les revenus 383

CHAPITRE PREMIER. — Causes. 383

Section Ire. — Considérations générales 383

Section II. — Accroissement des dépenses 384

Section III. — Portée de chacune des six modifications de structure 386

CHAPITRE II. — Loi du 21 juin 1927. — Sociétés et entreprises coloniales. 387

Section première. — Justification 387

Section II. — Régime nouveau. 388

CHAPITRE III. — Loi du 13 juillet 1930 390

Section première. — Considérations générales . . 390

Section II. — Énumération des mesures nouvelles 391

Section III. — Contribution foncière. — Régime nouveau 392
§ 1er. — *Revenu réel.* 392
§ 2. — *Revenu cadastral fixe. — Analyse du système nouveau* 394

Section IV. — Loi du 13 juillet 1930. — Impôt complémentaire personnel (indiciaire) 396
§ 1er. — *Généralités* 396
§ 2. — *Analyse du système nouveau* 396

Section V. — Loi du 13 juillet 1930. — Taxe professionnelle. — Abandon de la taxation par tranches 399

Section VI. — Loi du 30 décembre 1932. — Contribution nationale de crise 400
§ 1er. — *Justification de l'impôt. — Suppression. — Rétablissement.* 400

PAGES

§ 2. — *Analyse du système* 401
§ 3. — *Considérations spéciales* 403

SECTION VII. — ARRÊTÉ-LOI DU 22 FÉVRIER 1935. — IMPÔT COMPLÉMENTAIRE PERSONNEL SUR LE REVENU GLOBAL RÉEL 404
§ 1er. — *Justification de la réforme* 404
§ 2. — *Analyse du système nouveau* 405

SECTION VIII. — LOI DU 28 JUILLET 1938 RELATIVE A L'EXACTE PERCEPTION DES IMPÔTS 407
§ 1er. — *Justification* 407
§ 2. — *Suppression des cloisons entre administrations* . 412
§ 3. — *Autres dispositions pour éviter les évasions* . . 414
§ 4. — *Vérification des déclarations. — Précompte* . . 415
§ 5. — *Considérations spéciales* 417

Titre III. — Evolution des principes essentiels et des modalités importantes 420

CHAPITRE PREMIER. — PRINCIPES ET MODALITÉS DE CARACTÈRE GÉNÉRAL. — MODIFICATIONS PARTICULIÈRES A CHAQUE IMPÔT 420

SECTION Ire. — GÉNÉRALITÉS. — RECHERCHE DE LA SIMPLIFICATION 420

SECTION II. — REVENUS DE SOURCE ÉTRANGÈRE OU BELGE. — ÉTRANGERS ET RÉSIDENTS 422
§ 1er. — *Principes* 422
§ 2. — *Etrangers. — Conventions* 423
§ 3. — *Résidents* 426
a) Justification 426
b) Particularités. 427

SECTION III. — CONTRIBUABLES EXEMPTÉS. — MINIMUM D'IMPÔT ; SYMBOLE ; REVENUS EXONÉRÉS 427
§ 1er. — *Contribution foncière* 428
§ 2. — *Taxe mobilière* 428
§ 3. — *Taxe professionnelle* 429
§ 4. — *Impôt complémentaire personnel* 430
§ 5. — *Contribution nationale de crise* 430

SECTION IV. — NOTION DU REVENU IMPOSABLE : RÉEL, PRÉSUMÉ, FORFAITAIRE. 430
§ 1er. — *Contribution foncière. — Revenu cadastral* . 431

PAGES

§ 2. — *Taxe mobilière. — Revenus de biens mobiliers*. 431
§ 3. — *Taxe professionnelle. — Revenu professionnel*. 432
§ 4. — *Impôt complémentaire personnel* 434
§ 5. — *Contribution nationale de crise* 434

SECTION V. — MINIMUM VITAL EXONÉRÉ. — DÉDUCTIONS ET RÉDUCTIONS ACCORDÉES POUR CHARGES DE FAMILLE 434
§ 1er. — *Principes*. 434
§ 2. — *Minimum vital exonéré* 435
§ 3. — *Personnes à charge* 437
§ 4. — *Réductions d'impôts pour personnes à charge*. 437
A. — Contribution foncière et contribution nationale de crise sur les revenus d'immeubles 438
B. — Taxe professionnelle 439
C. — Contribution nationale de crise sur les revenus professionnels 439
D. — Impôt complémentaire personnel 439

SECTION VI. — « NON BIS IN IDEM ». — REVENUS DÉJA TAXÉS 440
§ 1er. — *Justification* 440
§ 2. — *Technique du système* 441

SECTION VII. — CUMUL DES REVENUS : ÉPOUX, ENFANTS, NOUVEAUX MARIÉS, DIVORCE, SÉPARATION 443

SECTION VIII. — DÉCLARATION. — CONTRÔLE. — SERMENT. — RAPPELS DE DROITS ET SANCTIONS 444
§ 1er. — *Principes*. 444
§ 2. — *Déclaration*. 446
§ 3. — *Mesures de contrôle. — Commission de taxation* 447
§ 4. — *Rappel de droits* 448
§ 5. — *Sanctions* 449

SECTION IX. — RETENUE DES IMPÔTS A LA SOURCE . . . 450

SECTION X. — TAUX DES IMPÔTS 452
§ 1er. — *Principes*. 452
§ 2. — *Technique de la progressivité* 455
a) Solutions belges 455
b) Progressivité par tranches du capital investi . . 456
c) Y a-t-il d'autres formules ? 457
d) Considérations spéciales 460

PAGES

SECTION XI. — PARTS ET ADDITIONNELS PROVINCIAUX ET COMMUNAUX 461
§ 1er. — *Suppression des additionnels. — Parts* . . . 461
§ 2. — *Rétablissement temporaire des additionnels. — Taxe spéciale communale sur les rémunérations* . . . 462
§ 3. — *Rétablissement définitif des additionnels. — Limitation. — Répartition* 464
§ 4. — *Taxe de voirie. — Taxe sur le bétail* 466
§ 5. — *Considérations spéciales* 466
§ 6. — *Législation en vigueur en 1940* 468
Attributions aux provinces et aux communes . . . 468

SECTION XII. — RÉCLAMATIONS ET RECOURS 469
§ 1er. — *Principes.* 469
§ 2. — *Délais de réclamation* 470
§ 3. — *Considérations spéciales* 471

SECTION XIII. — PAYEMENT DES IMPÔTS. — INTÉRÊTS DE RETARD. — POURSUITES. — GARANTIES SPÉCIALES 473
§ 1er. — *Délais de payement* 473
§ 2. — *Intérêts de retard* 474
§ 3. — *Poursuites* 474
§ 4. — *Garanties spéciales* 474
Des droits et privilèges en matière de recouvrement 475

CHAPITRE II. — MODIFICATIONS PARTICULIÈRES A CHAQUE IMPÔT 477
SECTION PREMIÈRE. — CONTRIBUTION FONCIÈRE . . . 477
§ 1er. — *Revision extraordinaire et revision spéciale du revenu cadastral* 477
§ 2. — *Modifications de taux* 479
§ 3. — *Divisions de cotes.* 480
§ 4. — *Evolution pour l'ensemble du pays du revenu cadastral et de la contribution foncière* 480
§ 5. — *Considérations spéciales* 481

SECTION II. — TAXE MOBILIÈRE 484
§ 1er. — *Suppression de la taxe mobilière sur le revenu des capitaux investis dans les affaires personnelles* . . 485
§ 2. — *Valeurs étrangères déposées en Belgique par des non-résidents.* 486
§ 3. — *Revalorisation du capital à rembourser* 486
§ 4. — *Fusion de sociétés. — Exemption* 488
§ 5. — *Revenu payé net d'impôt* 488

PAGES

§ 6. — *Remboursements totaux ou partiels du capital social en cas de bénéfices* 489
§ 7. — *Revenus de caractère professionnel* 489
§ 8. — *Fait générateur de l'impôt* 490
§ 9. — *Intérêts hypothécaires* 491
§ 10. — *Taux de la taxe mobilière. — Titres nominatifs* 491

SECTION III. — TAXE PROFESSIONNELLE. 496
§ 1er. — *Rémunérations. — Précision* 496
§ 2. — *Accroissements d'avoirs. — Plus-values* . . . 497
§ 3. — *Dépenses professionnelles : valeur locative* . . 499
§ 4. — *Dépenses professionnelles. — Commissions. — Courtages. — Gratifications* 500
§ 5. — *Dépenses professionnelles. — Impôts* 501
§ 6. — *Dépenses professionnelles. — Amortissements* . 501
§ 7. — *Charges professionnelles forfaitaires* 505
§ 8. — *Bénéfices imposables* 506
§ 9. — *Ristournes de coopératives* 506
§ 10. — *Bénéfices des entreprises étrangères d'assurances* 507
§ 11. — *Bénéfices des entreprises dépendant d'autres entreprises ou contrôlant celles-ci* 507
§ 12. — *Bénéfices déterminés forfaitairement* 508
§ 13. — *Rémunérations : allocations, indemnités de congé, pensions alimentaires. — Exemptions* 508
§ 14. — *Déduction des pertes professionnelles* 510
§ 15. — *Entreprises clôturant leurs écritures à une date autre que le 31 décembre* 511
§ 16. — *Modalités de calcul de la taxe professionnelle* . 511
§ 17. — *Taux.* 512
§ 18. — *Taux spéciaux. — Administrateurs* 514
§ 19. — *Montants fixes ou forfaitaires de taxe professionnelle* 517
§ 20. — *Considérations spéciales.* 518

SECTION IV. — IMPÔT COMPLÉMENTAIRE PERSONNEL . . 518

CHAPITRE III. — TAXES D'UN CARACTÈRE SPÉCIAL . . 519

SECTION PREMIÈRE. — TAXE SPÉCIALE SUR LE PRODUIT DE LA LOCATION DU DROIT DE CHASSE, DE PÊCHE OU DE TENDERIE. 519

SECTION II. — TAXE SPÉCIALE A CHARGE DE LA CAISSE GÉNÉRALE D'ÉPARGNE ET DE RETRAITE 520

PAGES

Titre IV. — Fiscalité exceptionnelle et temporaire (période 1929-1930) 521

CHAPITRE PREMIER. — Considérations générales 521

CHAPITRE II. — Loi du 3 mars 1919 établissant un impôt spécial et extraordinaire sur les bénéfices de guerre 522

CHAPITRE III. — Loi du 2 juillet 1920 établissant un impôt spécial sur les bénéfices exceptionnels . 523

CHAPITRE IV. — Loi du 31 décembre 1925. — Redevance sur les mines 524

CHAPITRE V. — Loi du 7 juin 1926. — Surtaxe foncière 525

CHAPITRE VI. — Arrêté-loi du 13 janvier 1933. — Licences. — Contingentements 526

CHAPITRE VII. — Loi du 14 juin 1937 établissant un impôt spécial et exceptionnel sur les bénéfices de certaines spéculations monétaires 527

CHAPITRE VIII. — Loi du 18 janvier 1939 établissant un fonds spécial et temporaire en vue de la couverture des dépenses afférentes a la mise de l'armée sur pied de paix renforcée 528

CHAPITRE IX. — Loi du 10 janvier 1940 instituant un impôt spécial et temporaire sur les bénéfices exceptionnels 528

Titre V. — Taxes assimilées aux impôts directs . . . 530

CHAPITRE PREMIER. — Considérations générales 530

CHAPITRE II. — Régimes en vigueur au 1er janvier 1940. — Résumés 531

Section première. — Taxe de circulation sur les véhicules a moteur 531

Section II. — Taxes sur les spectacles ou divertissements 535

Section III. — Jeux et paris 538

Section IV. — Taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées ou spiritueuses 540

CHAPITRE III. — Tableau indiquant le produit des taxes assimilées aux impôts directs 541

PAGES

LES IMPOTS SUR LA CIRCULATION JURIDIQUE DES BIENS EN BELGIQUE APRÈS 1914, par Émile Genin 543

CHAPITRE PREMIER. — Considérations générales 545

Section première. — La circulation juridique des biens 545

Section II. — Importance des impôts sur la circulation juridique des biens, par rapport aux autres impôts 546

Section III. — Des diverses espèces d'impôts sur la circulation juridique des biens et de l'importance relative de chacun d'eux en 1913, en 1938 et en 1946-1947 547

Section IV. — La régression des recettes domaniales 548

CHAPITRE II. — Les droits d'enregistrement . . . 549

Section première. — L'évolution de la législation 549

§ 1er. — *La partie noble de la circulation juridique des biens* 549

§ 2. — *Le nouveau Code* 549

§ 3. — *La période de 1913 à 1940* 551

Section II. — Les principales sources productives des droits d'enregistrement et l'influence des facteurs économiques sur l'ascension du rendement 559

§ 1er. — *Répartition des droits entre les diverses catégories d'actes* 559

§ 2. — *Du relèvement du taux des droits proportionnels de 1913 à 1946* 563

§ 3. — *De l'augmentation du nombre des transactions* . 564

§ 4. — *De l'influence de la dévalorisation monétaire sur les valeurs assujetties au droit proportionnel d'enregistrement* 566

§ 5. — *Les contrats véritablement producteurs de droits d'enregistrement* 571

§ 6. — *Perception annuelle en Belgique d'un impôt sur le capital de plus de 2 milliards* 573

PAGES

CHAPITRE III. — Les droits de succession 574

Section première. — Évolution générale de la législation 574

Section II. — Évolution des taux 577

Section III. — Perception de l'impôt 579

CHAPITRE IV. — Les droits de timbre 581

Section première. — Évolution de la législation . 581

§ 1er. — *Les codifications successives* 581

§ 2. — *Première formule : assujettissement de tous les écrits au droit de timbre* 582

§ 3. — *Deuxième formule : assujettissement de certains écrits au droit de timbre* 583

§ 4. — *La législation antérieure au Code de 1891* . . . 544

§ 5. — *La législation postérieure au Code de 1891* . . 586

Section II. — Le contrôle de la matière imposable et ses conséquences 587

§ 1er. — *Essai d'application rigoureuse de la législation existante* 587

§ 2. — *Adaptation de la législation aux nécessités économiques* 590

§ 3. — *Conclusion* 592

Section III. — La réforme fondamentale de la législation 592

CHAPITRE V. — Les taxes assimilées au timbre . . 595

Section première. — Notion des taxes assimilées au timbre 595

Section II. — La taxe de transmission et les impôts connexes 598

Section III. — L'évolution de la législation . . . 600

LES DROITS DE DOUANE ET D'ACCISE DE 1914 A 1940, par J. Crispiels 603

CHAPITRE PREMIER. — Douanes 605

Loi du 14 juillet 1919.

Relèvement ou suppression des droits (bières, eaux-de-vie, tabacs, bétail, viandes fraîches) 605

Accord du 23 mars 1921 créant l'Union économique belgo-luxembourgeoise. 606

PAGES

LOIS DES 10 JUIN 1920 ET 8 AVRIL 1922.
Coefficients de majoration aux droits spécifiques. — Suppression de la préemption. — Octroi de pouvoirs au Gouvernement en matière de tarifs. — Droits différentiels 607

LOI DU 31 MARS 1921.
Majoration des droits sur les marchandises à l'usage des classes aisées 609

LOI DU 22 JUIN 1922.
Droit sur la benzine 609

LOI DU 8 MAI 1924.
Accords commerciaux. — Refonte du tarif (maximum et minimum). — Conversion de droits ad valorem *en droits spécifiques. — Valeur à déclarer. — Assimilations tarifaires. — Exonération des produits de la Colonie* 609

27 FÉVRIER 1924.
La Chambre belge rejette le Traité avec la France . . . 612

DROITS DIFFÉRENTIELS.
Espagne. — Allemagne. — Autriche. — Tchécoslovaquie 613

LOI DU 31 DÉCEMBRE 1925.
Création d'un droit de statistique 613

LOI DU 7 JUIN 1926.
Péréquation des coefficients des droits spécifiques . . . 613

LOIS DES 12 AVRIL 1928 ET 12 JUIN 1930.
Traités avec la France et la Suisse. — Nouveau rajustement des coefficients des droits spécifiques 614

LOI DU 13 JUILLET 1930.
Dégrèvements tarifaires : cacao en fèves, huiles minérales lourdes, benzine. 615

ARRÊTÉ ROYAL DU 2 DÉCEMBRE 1930 ET LOIS DES 12 MARS 1931 ET 18 MARS 1932.
Politique sucrière. — Droits sur les avoines, viandes et bestiaux, beurre, margarine et tabacs 615

LOI DU 30 JUIN 1931.
Licences d'importation et droits spéciaux de licences . . 616

LOIS DES 18 ET 23 MARS 1932.
Majoration des droits sur les huiles minérales. — Perception d'un décime et demi additionnel sur les droits d'entrée. 616

LOI DU 10 AVRIL 1933.
Majoration des droits sur les cafés, thés, huiles minérales, tabacs. — Rétablissement de droits sur le cacao 617

PAGES

ANNÉES 1932 A 1939.
Dévaluation de la livre sterling. — Mesures protectionnistes modérées imposées par les contingences économiques mondiales 617

LOI DU 30 DÉCEMBRE 1939.
Majoration des droits sur les bananes, oranges, citrons et huiles minérales 618

8 MAI 1940.
Majoration des droits sur les bières, sucres et produits sucrés 618

ARRÊTÉ ROYAL DU 30 JUIN 1938 ET ARRÊTÉ-LOI DU 12 JUIN 1939.
Remaniement des tarifications de la chaussure et de la papeterie 618

ANNÉES 1913 A 1939.
Statistique des importations et des droits perçus . . . 619

ARRÊTÉ ROYAL DU 30 NOVEMBRE 1939.
Règlement général pour la douane remplaçant la loi générale de 1822, etc. 620

CONVENTIONS.
de Genève, *sur la simplification des formalités douanières; — de* Barcelone, *sur le transit; — d'*Oslo *et d'*Ouchy, *sur les tarifs douaniers* 621

CHAPITRE II. — ACCISES 622

L'après-guerre immédiat 622

LOIS DES 3 ET 29 AOÛT ET 20 OCTOBRE 1919.
Bières. — Alcools. — Tabacs. — Interdiction de consommer des boissons spiritueuses dans les lieux accessibles au public. — Bandelettes fiscales pour tabacs . . 623

LOI DU 31 MARS 1921.
Imposition des vins de fruits 624

1er MAI 1922.
Union économique belgo-luxembourgeoise 625

LOI DU 19 JUILLET 1922.
Suppression du Fonds communal et du Fonds spécial des communes 626

ANNÉES 1923 A 1925.
1° Loi du 6 février 1923 : sucres, glucoses, allumettes, briquets et appareils d'allumage 626
2° Lois des 25 mars et 26 juillet 1924 : alcools . . . 627
3° Loi du 31 décembre 1925 : tabacs fabriqués, bières, boissons fermentées mousseuses, eaux minérales et limonades gazeuzes 627

PAGES

Loi du 7 juin 1926.
Dévaluation monétaire. — Augmentation de presque tous les droits. — Pouvoir temporaire du Gouvernement d'ajuster les droits 628

Loi du 29 décembre 1926.
Réduction de l'impôt sur les cigares et cigarillos 629

Années 1927 a 1937.
Politique sucrière. — Dégrèvements. — Culture betteravière. — Alcools. — Sucres congolais 629

Loi du 13 juillet 1930.
Allumettes. — Raffinage du pétrole. — Protection de cette industrie 631

Années 1931 et 1932.
Bières. — Cigarettes. — Huiles minérales. — Margarine. — Vins de fruits. — Alcools. — Application d'un décime et demi additionnel. — Droits proportionnés à l'importance des brasseries 633

Loi du 10 avril 1933.
Majoration générale des droits. — Le décime et demi additionnel n'est pas appliqué. — Barème proportionnel pour les tabacs. — Rendement déficitaire de l'impôt sur les alcools. — Pouvoir du Ministre de prendre des mesures pour prévenir les spéculations contraires aux intérêts du Trésor 635

Années 1934 a 1938.
Derechef majoration des droits. — Protection laitière. — Eaux minérales. — Huiles minérales. — Sucres. — Droits ad valorem *sur les tabacs. — Barème progressif sur les bières* 636

Loi du 31 décembre 1939.
Majoration des droits sur les allumettes, bières, eaux minérales, tabacs. — Imposition du benzol. — Droit intérieur d'accise sur les cafés congolais et autres . . . 638

7 mai 1940.
Bières. — Cafés. — Sucres. — Glucoses et cigarettes . . 639
Simplifications accisiennes 639
Tableaux des recettes 639

Etabl. Em. Bruylant, s. a.,
rue de la Régence, 67, Brux.
Un dir. gén. : R. Bruylant,
av. Brugmann, 421, Uccle.