

(1)

(N° 237.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 31 MAI 1855.

Droit d'enregistrement des contrats d'entreprise dont le prix est payé par le trésor public, et des cautionnements qui s'y rapportent (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (2), PAR M. MOREAU.

MESSIEURS,

Aux termes des nos 3 et 8 de l'article 89, § 2, de la loi générale sur l'enregistrement, du 22 frimaire an VII, sont sujets au droit proportionnel de 50 centimes par 100 francs : 1° les adjudications au rabais et marchés pour constructions, réparations, entretien, approvisionnements et fournitures dont le prix doit être payé par le trésor public, ou par les administrations centrales et municipales, ou par des établissements publics; 2° les cautionnements qui garantissent l'exécution de ces contrats.

Mais des dispositions spéciales ont réduit le droit proportionnel au droit fixe d'un franc pour les marchés des entrepreneurs des travaux des ponts et chaussées et pour ceux qui concernent le Département de la Guerre ou le service de la marine, à moins qu'une clause expresse ne les soumette au droit de 50 centimes (3).

Ainsi sont assujettis actuellement au droit fixe d'enregistrement :

1° Tous les marchés ayant rapport au Département des Travaux publics qui intéressent soit l'État, soit les provinces ou les communes ;

(1) Projet de loi, n° 217.

(2) La section centrale, présidée par M. de LEHAYE, était composée de MM. COPPIETERS 't WALLANT, DE LIÈGE, MOREAU, VANDENPEEREBOOM, LOOS et DE BRONCEART.

(3) Loi du 7 germinal an VIII, art. 5; arrêtés du 6 fructidor an XI et du 15 brumaire an XII; décision du Ministre des Finances du 9 nivôse an VII; circulaire du 1^{er} floréal an VII, n° 1546; avis du Conseil d'État du 28 brumaire an XIV; instructions 160 et 186.

2° Ceux qui ont pour objet les bâtiments civils, quel que soit le Département ministériel intéressé, lorsqu'ils sont conclus et lorsque les travaux sont exécutés à l'intervention des agents des ponts et chaussées ;

3° Les marchés faits par le Ministère de la Guerre et ceux qui sont conclus pour le service de la marine, s'il n'y a stipulation contraire dans le contrat.

Dans la pratique, l'obscurité de certaines dispositions qui ont établi des exceptions à la règle générale de la loi de frimaire et les changements que le temps et les circonstances ont apportés aux choses qui font actuellement l'objet de ces conventions, ont donné lieu à de nombreuses difficultés d'application et fait naître des contestations entre les Départements ministériels et les entrepreneurs, qui souvent ignorent le montant de l'impôt qu'ils doivent payer.

C'est pour les faire disparaître que le Gouvernement vous propose de soumettre indistinctement au droit fixe de fr. 1 70 c^s tous les contrats d'entreprise dont le prix est payé par le trésor public.

En France, d'après la loi du 15 mai 1818, le droit d'enregistrement des marchés dont le prix est *directement* ou *indirectement* payé par le trésor, est également fixé à 1 franc, et l'on ne perçoit que ce droit sur les marchés des administrations départementales, lorsque la dépense est imputable sur les allocations de leurs Budgets.

Si le prix d'une adjudication est payable en partie sur les fonds du trésor public et en partie sur ceux d'une commune, la perception du droit fixe n'est applicable qu'à la première partie, et le surplus est passible du droit proportionnel.

Dans ce pays, aux termes d'une loi du 21 mai 1836, les marchés et les adjudications des travaux ayant pour objet exclusif la construction, l'entretien et la réparation des chemins vicinaux sont également passibles du droit fixe.

Voici le résultat de l'examen du projet de loi dans les sections.

La 1^{re} section rejette le principe de la loi par quatre voix contre trois et une abstention ; toutefois, dans le cas où elle serait adoptée, elle décide, par cinq voix contre une et deux abstentions, qu'elle préfère un droit fixe à la suppression de tout droit, et, par quatre voix contre trois et une abstention, que la mesure doit s'appliquer aux marchés des provinces, des communes et des établissements publics qui en dépendent.

Elle demande aussi que la section centrale se fasse produire du Gouvernement un état indiquant, d'un côté, les recettes provenant du droit proportionnel, et, de l'autre, le montant, d'après ses prévisions, du droit fixe qu'il se propose d'établir.

La 2^{me} et la 5^{me} section adoptent le projet de loi sans observation.

La 3^{me} section désire qu'on examine si la perception d'un droit fixe sur les marchés relatifs à des travaux d'utilité publique exécutés pour compte des provinces et des communes ferait essuyer de grandes pertes au trésor, et, en second lieu, si ; en tout cas, il ne conviendrait pas d'insérer dans la loi une disposition qui exemptât de l'impôt proportionnel les adjudications qui ont rapport aux chemins vicinaux.

Dans la 4^{me} section, on appelle également l'attention de la section centrale et du Gouvernement sur le point de savoir si on ne doit pas rendre applicable aux communes la réduction de droit proposée.

Enfin , le projet de loi est rejeté , dans la 6^{me} section , par quatre voix contre une ; celle-ci préfère le maintien du droit proportionnel existant à l'établissement d'un droit fixe.

Avant de se livrer à l'examen du projet de loi , la section centrale décide qu'elle soumettra au Gouvernement les questions formulées dans le sein des sections.

Celui-ci a répondu à ces demandes de renseignements que les archives du Ministère des Finances ne faisaient pas connaître le produit annuel du droit de 50 centimes par 100 francs qui se perçoit sur les marchés dont le prix est payé par les provinces , les communes et les établissements publics et qui sont restés sous l'empire de la règle.

« Un droit d'enregistrement de cette quotité , dit-il , est établi sur douze » catégories d'actes , qui forment quatre groupes dans les documents fournis » par les comptables.

» Pendant les années 1852 et 1853 , un produit moyen de 207,686 francs » a été donné presque en totalité par :

» 1^o Les billets à ordre et cessions d'actions ou intérêts dans les sociétés ;

» 2^o Les conventions pour nourriture de personnes ;

» 3^o Les cautionnements , garanties et indemnités mobilières ;

» 4^o Les marchés intéressant l'État , les provinces , les communes et les éta- » blissements publics , autres que ceux soumis aux droits fixes. »

M. le Ministre des Finances croit que les marchés dont les prix se payent par les Budgets du Ministère de l'Intérieur , de celui des Finances et de celui de la Justice (fournitures pour les prisons) , concourent très-approximativement pour un chiffre de 70,000 francs au produit de 207,686 francs indiqué plus haut.

« Cette recette venant à disparaître , ajoute-il , en vertu de la loi proposée aux » Chambres , en résulterait-il une perte réelle pour le trésor ?

» L'Exposé des Motifs répond négativement , en ce sens que les entrepre- » neurs , faisant entrer en ligne de compte le droit proportionnel qui leur est » imposé , l'État rend d'une main ce qu'il reçoit de l'autre.

» Cette considération ne s'applique pas aux marchés dont le prix doit être » payé par les provinces , les communes et les établissements publics.

» Ce sont là des personnes civiles que la législation des droits de timbre et » d'enregistrement traite à l'égal des particuliers. Ainsi les ventes ou les acqui- » sitions mobilières et immobilières faites par elles sont soumises au même » droit que les transmissions opérées entre particuliers. C'est par une certaine » faveur que les marchés qui , faits entre particuliers , doivent le droit de » 1 p. % , ne sont assujettis qu'au droit de 50 centimes pour 100 francs , lors- » qu'ils intéressent les provinces , les communes ou des établissements publics.

» Une disposition qui supprimerait le droit proportionnel pour ces mar- » chés constituerait une véritable anomalie dans la législation en vigueur , en » même temps qu'elle entraînerait une perte réelle pour le trésor.

» Ce que nous avons dit sur le produit de 207,686 francs empêche de pré- » ciser exactement la part pour laquelle les marchés dont il s'agit figurent dans » ce produit. On se rapprocherait peut-être de la vérité en indiquant le chif- » fre de 20,000 francs. »

Après avoir pris connaissance de ces renseignements, des membres de la section centrale craignent que le projet de loi, quoi qu'en dise le Gouvernement, ne diminue les revenus de l'État, qui, cependant, a besoin de toutes ses ressources; ils ne pensent pas que, dans tous les cas, les entrepreneurs tiennent exactement compte des droits d'enregistrement qu'ils payent sur les marchés qu'ils font, dans les adjudications surtout qui ont lieu au rabais : la chaleur des enchères les empêche souvent de fixer préalablement les prix d'après le montant de l'impôt plus ou moins élevé auquel sont assujettis les contrats. S'il en est ainsi, il ne serait pas exact de prétendre que le projet de loi n'aurait d'autre but que de faire cesser cette anomalie, qui consiste à faire faire recette au trésor de droits qu'en réalité il débourse lui-même indirectement.

L'un de ces membres, spécialement préoccupé des intérêts du trésor, termine ses observations en déclarant qu'il préférerait à un droit fixe une taxe proportionnelle de 25 centimes par 100 francs, à percevoir sur tous les marchés et adjudications au rabais dont les prix seraient payés par les Budgets de tous les Ministères ou par les caisses, soit provinciales, soit communales; il croit que cette mesure créerait des ressources nouvelles qui viendraient utilement en aide au trésor dans les circonstances actuelles; car, d'après sa manière de voir, plus le droit d'enregistrement sera modéré, plus il sera difficile aux entrepreneurs de les faire entrer en ligne de compte dans les évaluations des prestations qu'ils doivent faire : c'est alors, pour ainsi dire, une réduction dans les bénéfices qu'on leur impose.

D'autres membres ne partagent pas cette opinion : presque toujours, disent-ils, on évalue approximativement, dans les devis, l'import des droits d'enregistrement, et les adjudicataires, loin de ne pas prendre en considération cette charge de leur entreprise, l'exagèrent souvent, à cause de la difficulté qu'ils éprouvent à en calculer exactement le montant. Cette incertitude, que le projet de loi fera disparaître, peut donc causer un préjudice à l'État.

D'un autre côté, celui-ci essuie nécessairement des pertes résultant des frais de perception, si, comme ils le pensent, le trésor ne fait que toucher des fonds qu'il déboursa ultérieurement en payant le prix des entreprises. D'ailleurs, il importe de faire cesser les contestations et les conflits que l'état actuel des choses ne cesse de faire naître.

Quant à la mesure qui consisterait à réduire de moitié le droit proportionnel existant et à appliquer celui-ci à tous les marchés, ils sont d'avis que les considérations qu'ils ont déjà invoquées doivent la faire repousser; car, de deux choses l'une, ou ce droit n'exercera aucune influence sur le prix des marchés, ou bien il produira son effet naturel.

Dans le premier cas, il est peu équitable d'imposer aux adjudicataires des frais dont ils ne peuvent tenir compte dans leurs calculs, et que, par conséquent, ils sont dans l'impossibilité de recouvrer; dans le second cas, les mêmes inconvénients que ceux que nous avons déjà signalés continueront à exister et occasionneront au trésor plutôt une perte qu'un bénéfice.

On reproduit ensuite la demande de quelques sections, qui désirent qu'on insère dans la loi une disposition qui rende applicable aux contrats et entreprises faits par les provinces, les communes et les établissements publics, la réduction proposée pour ceux dont le prix est payé par le trésor.

Le diminution de recette serait minime, puisqu'elle ne s'élèverait qu'à environ 20,000 francs; or, les avantages que semblable mesure présentera compenseront suffisamment la perte légère que le trésor public éprouvera de ce chef, en ce que les communes et les établissements publics ne chercheront pas à éluder dorénavant le paiement des droits d'enregistrement, ce qui rendra la marche de ces administrations plus régulière et plus conforme aux règles d'une bonne comptabilité.

D'un autre côté, le trésor public intervient presque toujours, au moyen de subsides, dans les dépenses de travaux de quelque importance exécutés par les provinces, les communes ou les établissements publics; on peut donc dire avec raison que le Gouvernement, en exigeant un droit proportionnel, retire d'une main une partie de ce qu'il donne de l'autre.

Si déjà l'on ne perçoit qu'un droit fixe sur les marchés qui ont pour objet la construction, l'entretien et la réparation des chemins vicinaux, si on accorde pareille faveur à des compagnies riches et puissantes auxquelles on donne la concession de chemins de fer, pour quoi, d'après le même principe, ne pas faire jouir des mêmes avantages tous les travaux entrepris dans un but d'utilité public? Aussi, la loi de frimaire rangeait-elle sur la même ligne l'État et les administrations centrales ou communales; tous les contrats d'entreprises qu'ils faisaient, au lieu d'être assujettis au droit d'un pour cent exigé des particuliers, n'étaient soumis uniformément qu'à celui d'un demi pour cent: pourquoi faire aujourd'hui une distinction?

C'est à tort, selon nous, que le Gouvernement voit une anomalie dans une disposition qui supprimerait le droit proportionnel pour ces marchés; car il sait que ces personnes civiles ne payent pas le droit proportionnel de mutation, lorsqu'elles achètent des immeubles, après avoir fait constater et déclarer, par l'autorité compétente, qu'il y a utilité publique à faire ces acquisitions; au contraire, s'il y a quelque chose qui paraisse être irrégulier, c'est, d'une part, d'exempter de l'impôt proportionnel la transmission d'un immeuble acquis pour cause d'utilité publique, et, de l'autre, de soumettre ensuite à un autre droit proportionnel d'enregistrement, les marchés qui concernent, par exemple, soit la démolition, soit la reconstruction.

C'est de favoriser singulièrement de toute manière, et même par des subsides, ces opérations dont on reconnaît l'utilité et la nécessité, puis de soustraire indirectement quelque chose des dons, des faveurs, dont on a généreusement gratifié les administrations qu'on a engagées à entrer dans cette voie.

Enfin, la disposition proposée aura encore ce bon résultat, qu'elle fera cesser radicalement toute difficulté d'application. On n'aura plus à rechercher quels sont les droits à percevoir sur certaines entreprises, sur les marchés, par exemple, faits par les villes, pour les approvisionnements des casernes, etc.

La section centrale décide, à l'unanimité des six membres présents, que les marchés et adjudications dont le prix est payé soit par l'État, soit par les administrations provinciales et communales ou par les établissements publics, seront rangés sur la même ligne.

Et, par quatre voix contre deux, que ces contrats et entreprises seront assujettis à un droit fixe de fr. 1 70 c^s.

En conséquence, la section centrale vous propose d'adopter le projet de loi rédigé de la manière suivante :

ARTICLE UNIQUE.

Sont sujets au droit fixe d'enregistrement de fr. 1 70 c^s :

1^o Les adjudications au rabais et marchés pour constructions, réparations, entretien, approvisionnements et fournitures dont le prix doit être payé par le trésor public, *ou par les administrations provinciales et communales, ou par des établissements publics* ;

2^o Les cautionnements relatifs à ces adjudications et marchés.

Le Rapporteur,

A. MOREAU.

Le Président,

DE LEHAYE.

