

(7)

(N° 308.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 23 AOUT 1851.

Exemption des droits d'enregistrement et d'hypothèque en faveur de certains actes intéressant la Banque de Belgique ⁽¹⁾.

Rapport fait, au nom de la section centrale ⁽²⁾, par M. MOREAU.

MESSIEURS,

En 1858, la Banque de Belgique suspendit ses paiements. Le Gouvernement voulant atténuer, autant que possible, l'influence défavorable que cet événement fâcheux exerçait sur l'industrie, le commerce et le crédit public, demanda aux Chambres l'autorisation de prêter à cette Banque une somme de quatre millions, à l'intérêt de 5 p. %, afin de la mettre à même de continuer ses affaires.

En conséquence, celles-ci votèrent la loi du 1^{er} janvier 1859; l'art. 5 laissait au Gouvernement le soin de régler les conditions propres à assurer le meilleur emploi de la dite somme et de stipuler le temps et les garanties nécessaires pour son recouvrement.

Dans l'intervalle de temps qui s'écoula entre le vote et la publication de la loi, l'administration de la Banque, par sa lettre du 31 décembre 1858, proposa au Ministère les conditions et garanties qui lui paraissaient les plus propres à concilier tous les intérêts.

Les clauses n^{os} 4 et 11 du projet de contrat portent que le prêt sera remboursé en principal et intérêts en quatre termes égaux d'année en année, à partir du 1^{er} juillet 1860, et celle n^o 5 est conçue comme suit :

« Outre les garanties qui résulteront de droit pour l'État de sa qualité de

(1) Projet de loi, n^o 140.

(2) La section centrale, présidée par M. DELFOSSE, était composée de MM. DE RENESSE, BRUNEAU, LESOINNE, MOREAU, MONCHEUR et THIÉFRY.

» créancier, la Banque s'oblige à exiger immédiatement des hypothèques des
» Sociétés industrielles pour sûreté de ce qu'elles lui doivent et à donner jusqu'à
» suffisance, ces créances hypothécaires en nantissement au Gouvernement. »

Enfin, celui-ci, par arrêté royal du 1^{er} janvier 1839, accepta les propositions qui lui étaient soumises par l'administration de la Banque de Belgique de commun accord avec les commissaires des créanciers, et déclara qu'elles seraient considérées comme conditions des prêts à faire.

Ni dans la loi du 1^{er} janvier 1839, ni dans le contrat précité, passé pour son exécution avec la Banque, il n'existe aucune disposition qui exempte des droits d'enregistrement et d'hypothèque les actes constitutifs des garanties que la Banque avait offert de fournir à l'État.

Pendant on enregistra en débet les contrats d'hypothèque qui servaient de nantissement, et ce ne fut que le 4 avril 1843, six ans après la passation du contrat fait avec la Banque, que les Chambres furent saisies d'un projet de loi ayant pour but d'exempter des droits d'enregistrement et d'hypothèque les actes qui avaient pour objet de donner à l'État les sûretés stipulées dans la convention.

En 1848, ce projet de loi n'avait pas encore été voté et il a dû être considéré comme retiré par suite de la dissolution des Chambres qui a eu lieu à cette époque.

C'est ce même projet de loi que le Gouvernement présente aujourd'hui de nouveau à la Législature.

Les sections l'ont en général accueilli favorablement; la 1^{re}, la 2^e, la 3^e et la 5^e l'adoptent.

La 4^e section s'abstient, en demandant si la promesse dont parle l'Exposé des motifs est écrite ou verbale, et si la somme de quatre millions a été remboursée au trésor avec les intérêts; elle désire également que l'on produise la convention faite avec la Banque.

La 6^e section adopte l'art. 1^{er} et rejette l'art. 2; elle demande aussi la communication des conditions générales du prêt et pour quels motifs la promesse que l'on aurait faite d'exempter des droits d'enregistrement les contrats d'hypothèque a été mise à exécution aussi tardivement.

La section centrale a soumis ces demandes de renseignements à M. le Ministre des Finances, en le priant de lui faire connaître en outre si les hypothèques données par les sociétés à la Banque pour sûreté des sommes que celles-ci lui devaient, existaient encore.

A la première question, celle de savoir s'il y avait eu de la part du Gouvernement promesse écrite ou verbale faite à la Banque de Belgique, M. le Ministre des Finances répond qu'il n'existe dans les archives de son Département aucune trace d'une promesse faite par écrit, et que s'étant adressé à l'administration de la Banque pour obtenir quelques explications positives et précises sur la nature de cette promesse, celle-ci lui a fait parvenir des pièces qui nous ont été transmises et dont nous allons présenter l'analyse.

Dans une première lettre en date du 9 avril 1851, les administrateurs de la Banque déclarent qu'ils n'ont trouvé dans leurs archives aucun acte constatant que la promesse dont il s'agit aurait été faite par écrit.

Ils prétendent qu'elle n'a pu être donnée en quelque sorte que verbalement, puisque la résolution qu'a prise le Gouvernement de faire enregistrer les actes en

débet a dû être considérée par l'administration de la Banque comme la sanction la plus positive de ce qui avait été convenu.

Qu'au surplus, il existe plusieurs documents qui peuvent tenir lieu d'un engagement écrit, contracté avec la Banque.

1° L'ordre tout exceptionnel donné aux receveurs de l'État d'enregistrer en débet les actes constitutifs des garanties.

2° Les significations faites pour interrompre la prescription.

3° L'avis motivé des directeurs de l'enregistrement, en fonctions à cette époque.

4° Un rapport fait au Roi par le Ministre des Finances.

5° Enfin, les procès-verbaux des sections de la Chambre et le rapport préparé par un de nos anciens collègues, sur le projet de loi présenté en 1843.

Le rapport de M. le Ministre des Finances et celui que se proposait de faire à la Chambre notre ancien collègue, ont seuls été mis sous les yeux des membres de la section centrale, à laquelle les autres pièces mentionnées ci-dessus n'ont pas été communiquées.

Il est, en effet, inséré dans le rapport, sans date ni signature, fait à Sa Majesté par M. le Ministre des Finances, qui était alors, si nous ne nous trompons, M. Desmazières, un passage et une note ainsi conçus :

« En effet, les art. 14 et 16 de ces conditions (du prêt) ont prescrit à la Banque » de ne rien exiger des établissements créés sous son patronage, ni des débiteurs » en comptes courants, ce qui pourrait compromettre leur existence ou leur » crédit ; c'est dans ce but qu'elle a demandé à l'assemblée générale des action- » naires, tenue le 28 février dernier, l'autorisation d'accorder des attermoiemens » aux sociétés et particuliers débiteurs en prenant les inscriptions hypothécaires » que la prudence suggérait »

(En note.) « Pour éviter la charge d'inscriptions hypothécaires, l'administration » de la Banque a sollicité l'autorisation d'en faire porter les droits en débet, auto- » risation que je lui ai accordée, parce qu'ainsi que l'a reconnu unanimement la » commission de la Chambre des Représentants que j'ai consultée officieusement, » à cet effet, le Gouvernement et la Législature, en consentant le prêt de quatre » millions à 5 p. % d'intérêt et en imposant à la Banque les ménagemens con- » venables envers l'industrie du pays, n'ont pas voulu, lorsqu'il s'agissait de secourir » et non détruire, leur imposer en outre une charge qui, pour les actes transcrits » à ce jour, s'élèverait déjà à la somme de 11,380 francs, et qui, par le total des » inscriptions à prendre, s'élèverait à 36,085 francs.

» Mais en présence de l'art. 112 de la Constitution, j'ai cru qu'il fallait se » borner à porter l'inscription en débet jusqu'à ce que la Législature ait pro- » noncé. » (Voir pièces litt. H et J) pièces dont il n'a pas été donné connais- sance à la section centrale.

D'un autre côté, il est dit dans le projet de rapport d'un ancien membre de la Chambre (rapport non signé par le président de la section centrale et qui a été, on ne sait pourquoi, remis à la Banque sans avoir été communiqué à la Chambre), que la 1^{re} et la 3^e sections ont adopté le projet à l'unanimité.

Que la 4^e l'a également adopté à l'unanimité moins deux abstentions.

Le nombre des membres présents à ces trois sections n'est pas indiqué.

Que la 6^e section a adopté le projet de loi par quatre voix contre une.

Qu'à la 5^e deux membres ont voté contre et quatre se sont abstenus.

Qu'enfin, la section centrale l'a admis à l'unanimité des cinq membres présents.

Par une seconde lettre en date du 12 avril 1851, les administrateurs de la Banque ont donné connaissance d'une lettre que leur avait écrite, le 9 du même mois, un ancien directeur.

Celui-ci n'a rien trouvé dans ses papiers qui l'autorise à dire qu'il existe une promesse écrite et formelle, mais il ne doute nullement que la promesse n'ait été réellement faite dès le principe des négociations avec la Banque, puisqu'elle était indiquée par la situation des choses et que les sociétés qui n'y étaient pas obligées par leurs contrats se seraient refusées à donner des hypothèques si on avait mis à leur charge les frais d'enregistrement.

Il lui paraît donc qu'il était équitable et logique de laisser à charge du trésor les droits d'enregistrement de titres qui étaient créés exclusivement à son profit, titres que les sociétés industrielles n'étaient pas rigoureusement tenues de donner et que la banque ne pouvait fournir par elle-même.

Enfin il résulte des renseignements fournis à la section centrale par le Département des Finances et par une troisième lettre de la Banque, en date du 16 avril dernier :

1^o Que le prêt fait à celle-ci en vertu de la loi de 1839, s'est élevé à n. 3,896,897-40, somme qui a été entièrement remboursée par neuf remises faites en espèces au trésor. dont la première porte la date du 4 mars 1842 et la dernière celle du 20 juin 1847 ;

2 ^o Que les intérêts payés à 5 p. % du 31 décembre 1839 au 15 janvier 1842, importent fr.	575,356 76
et que ceux à raison de 2 1/2 p. % du 15 janvier 1842 au 30 juin 1847, s'élèvent à	516,432 28
Total fr.	889,789 04

Que de plus, pendant les années 1839 inclus 1848, les trois commissaires délégués pour surveiller l'emploi du prêt, ont reçu de la Banque de Belgique la somme de fr.

Total des paiements fr. 995,122 36

3^o Que trois hypothèques données à la banque par des sociétés industrielles pour garantir des dettes montant à la somme de 3,850,000 francs, ne sont pas radiées et existent encore aujourd'hui.

La section centrale, après avoir pris connaissance des pièces ci-dessus mentionnées et qui resteront déposées sur le bureau pendant la discussion, a procédé à l'examen du projet de loi.

Deux membres l'ont appuyé en présentant les considérations suivantes :

L'un d'eux croit que pour bien apprécier la mesure que le Gouvernement propose de prendre en faveur de la Banque de Belgique, il faut se rappeler dans quelles circonstances et pour quels motifs le prêt de quatre millions a été fait, et qu'on ne doit pas perdre de vue qu'il s'agissait alors d'éviter les désastres d'une crise financière réagissant de la manière la plus défavorable sur les affaires commerciales et industrielles.

Dans son opinion, il fallait à cette époque soutenir, même au prix de certains sacrifices, les établissements industriels placés sous le patronage de cette banque qui étaient à la veille de chômer ; aussi était-il urgent de faire quelque chose pour ne pas laisser manquer d'ouvrages de nombreux ouvriers qui allaient se trouver sans ressources ; il n'est donc pas douteux, ajoute-t-il, qu'en présence d'exigences aussi impérieuses, la Chambre n'eût voté à l'unanimité une disposition qui aurait exempté des droits d'enregistrement les titres hypothécaires si elle avait été insérée dans la loi de 1839.

Ainsi, si l'on envisage, en se plaçant à ce point de vue, la question qu'il s'agit maintenant de résoudre, ce membre de la section centrale pense que l'équité commande qu'elle soit décidée aujourd'hui, comme elle l'aurait été en 1839, en faveur de la Banque de Belgique.

L'autre membre de la section centrale, favorable au projet de loi, appuie les observations précitées ; il en résulte, selon lui, que l'État, en traitant avec la Banque de Belgique pour lui venir en aide, n'a voulu ni faire une spéculation ni réaliser un bénéfice, il ne faut donc pas considérer l'emprunt fait par la Banque à l'État comme un prêt réalisé dans des conditions ordinaires.

D'ailleurs, selon lui, la Banque n'avait nul intérêt à exiger des hypothèques des établissements industriels, pour sûreté des sommes dont ceux-ci lui étaient redevables, puisque d'un côté la Banque était l'unique créancière des sociétés qu'elle patronait et auxquelles elle fournissait les fonds dont elles avaient besoin, et que d'un autre côté, elle trouvait une garantie suffisante dans l'influence qu'elle exerçait dans les conseils administratifs des sociétés où elle avait la majorité par ses agents.

S'il en est ainsi, ce membre croit qu'il serait peu rationnel, peu équitable de réclamer des droits d'enregistrement sur les actes constitutifs d'hypothèques sans utilité pour la Banque, droit qu'en définitive, elle ferait retomber sur les établissements particuliers en général, peu prospères et qui ont déjà payé des intérêts de 5 et de 6 p. % pour les avances qui leur ont été faites.

Voici maintenant les considérations qui ont déterminé les autres membres de la section centrale à ne pas donner leur approbation à la mesure proposée.

D'abord, il leur a paru que, si l'on a promis à la Banque de laisser enregistrer *gratis* les contrats d'hypothèques, cette promesse ne peut avoir été faite que postérieurement au vote de la loi de 1839 et après le règlement de toutes les conditions du prêt ; car si, lorsque la négociation de cette affaire a été traitée entre le Gouvernement et la Banque, il s'était agi d'accorder cette faveur à cette dernière, il est certain qu'elle aurait fait l'objet d'une disposition de la loi, ou tout au moins d'une stipulation de la convention prise en exécution de l'art. 5 de cette loi.

Il est, en effet, très-probable que c'est seulement lorsque l'administration de la Banque a vu que l'enregistrement des cédulas hypothécaires lui occasionnerait des frais assez considérables, qu'elle s'est adressée à M. le Ministre des Finances pour en être déchargée, et qu'alors celui-ci a cru qu'il pouvait, sous sa responsabilité, ordonner l'enregistrement de ces titres en débet ; c'est, du reste, ce qui résulte des termes dans lesquels est conçue la note annexée au rapport dont nous avons donné plus haut un extrait.

La promesse qui aurait été faite dans de telles circonstances, ne constitue donc pas une des conditions du prêt et ne peut en aucune manière lier les Chambres.

Des membres de la majorité se sont aussi demandé pourquoi, si, comme le dit M. le Ministre des Finances de cette époque, les Chambres étaient si bien disposées à gratifier la Banque de ce privilège, on a tardé six ans et plus de présenter et de voter une loi pour régulariser cette affaire? Pourquoi, dans la convention du 15 janvier 1842 qui a réduit l'intérêt du prêt de quatre millions de 5 à 2 p. %, on n'a pas inséré une clause qui ratifiât en quelque sorte la promesse que l'on aurait faite antérieurement? Pourquoi enfin, dans la discussion qui a eu lieu à la Chambre sur la réduction de l'intérêt (séance du 7 décembre 1843), et alors que plusieurs membres critiquaient vivement le Gouvernement de ce qu'il avait suspendu la perception de ces droits d'enregistrement et ne les faisait pas rentrer dans les caisses de l'État, M. le Ministre des Finances, alors en fonctions, ne déclarait pas qu'il déposerait un projet de loi et laissait à son prédécesseur le soin de défendre la mesure qu'il avait prise.

En présence de ces faits, les membres de la section centrale qui ont formé la majorité ont dû donner, à la question qui leur était soumise, une solution conforme aux principes applicables en matière d'impôts.

Quels que soient, ont-ils pensé, les titres que la Banque de Belgique, placée dans une condition malheureuse, pouvait avoir à la bienveillance, à la protection même du Gouvernement, on ne peut cependant, sans être en quelque sorte injuste, donner à celle-ci un privilège que l'on refuserait d'accorder à d'autres établissements, à d'autres industriels qui se trouveraient dans la même position.

La Banque, mieux partagée que ces derniers qui, certes, n'auraient pu obtenir des fonds à des conditions aussi avantageuses, a déjà été favorisée par un prêt pour lequel elle n'a payé qu'un intérêt de 5 et de 2 p. %, respectivement pendant 5 et 6 ans, et il ne conste de rien que la Législature, après lui avoir fait certains avantages, lui aurait encore accordé des faveurs nouvelles.

La section centrale n'a pas à rechercher si la surveillance des trois commissaires nommés par le Gouvernement a imposé à la Banque, comme elle le fait valoir, des sacrifices très-considérables. C'était à celle-ci qu'il appartenait d'examiner et de faire décider si, comme on l'a dit à la Chambre en 1843, la convention du 15 janvier 1842, qui réduit le taux de l'intérêt, ne pouvait pas être considérée comme constituant une novation dans la créance du Gouvernement et ne faisait pas cesser les fonctions des commissaires.

En un mot, dans l'opinion de la majorité de la section centrale, la convention intervenue entre le Gouvernement et la Banque, d'après les bases proposées par celle-ci, doit être exécutée dans sa teneur.

Ce contrat ne contient aucune réserve, aucune stipulation exceptionnelle quant aux droits d'enregistrement. et cependant elle renferme, sous les nos 5, 14 et 15, des clauses qui prescrivent à la Banque d'abord d'exiger des sûretés des sociétés débitrices, et ensuite d'en donner au trésor public.

Par les contrats enregistrés en débet, la Banque a converti en créances hypothécaires des créances personnelles qu'elle avait à charge des sociétés qu'elle patronait, et même, comme nous l'avons déjà dit, elle jouit encore de cet avantage

pour une somme de 3,830,000 francs, qui reste garantie par des hypothèques qui frappent encore aujourd'hui les immeubles de trois de ces sociétés.

Quoi qu'on en dise, ce n'est donc pas uniquement pour sauvegarder les intérêts du Gouvernement, et sur sa demande, que ces hypothèques ont été données, car il est constaté par les pièces communiquées à la section centrale, que la Banque a offert ces sûretés au trésor public et qu'elle s'est spontanément obligée à exiger des garanties pour assurer non-seulement le recouvrement des sommes dues à cette époque par les sociétés, placées sous son patronage, mais encore les avances modérées qu'elle était autorisée à faire, aux termes de l'art. 15 du contrat, aux établissements industriels qui en auraient ultérieurement un besoin indispensable.

Ces établissements avaient eux-mêmes le plus grand intérêt à ce qu'il leur fût accordé des délais pour se libérer; c'était pour eux une alternative de vie ou de mort, et ils n'achetaient pas trop chèrement les ménagements qu'on a avec raison stipulés en leur faveur, en consentant des hypothèques que leur position leur faisait une nécessité de donner et en supportant des frais qui frappent en général les débiteurs qui, dans une situation analogue, seraient heureux d'obtenir des attermoiemens aux mêmes conditions.

Quiconque veut mieux assurer le recouvrement des sommes qui lui sont dues en profitant des avantages que la loi met à sa disposition, tout débiteur qui donne des sûretés pour faire, avec plus de facilité, un emprunt ou qui désire jouir de tempéramens en donnant des gages de solvabilité, doit en compensation verser au trésor les droits qui sont en quelque sorte le prix des avantages qu'il obtient, et ni la Banque ni les sociétés placées sous son patronage ne peuvent invoquer des motifs plausibles pour se soustraire, pas plus que tout autre débiteur, à cette obligation générale. Car il est permis de croire que quand bien même l'État n'aurait voulu ni spéculer ni s'enrichir en secourant la Banque de Belgique, il n'a entendu, en aucune manière, renoncer à percevoir des droits que tous doivent payer et dont la déduction ne peut être sérieusement contestée.

On doit donc, dans l'opinion de la section centrale, faire rentrer au trésor les droits d'enregistrement et d'hypothèque sur les actes constituant les garanties dont il est question, comme on le ferait sur tous autres actes consentis en faveur d'autres industriels qui auraient été placés dans des circonstances semblables.

En conséquence, la section centrale, à la majorité de cinq voix contre deux, n'a pas admis le projet de loi.

Le Rapporteur,
MOREAU.

Le Président,
N.-J.-A. DELFOSSE.