

(1)

(N° 73.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 23 JANVIER 1883.

Budget des non-valeurs et des remboursements pour l'exercice 1883 (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (*), PAR M. DEMEUR.

MESSIEURS,

L'attention de la section centrale a été principalement appelée sur l'article 10 de ce budget, qui est ainsi libellé :

« ART. 10. *Service de navigation à vapeur entre Anvers et les ports*
» *étrangers*. — Remboursements des droits de pilotage, de phares et
» *fanoux* fr. 250,000 »

Aux termes d'une disposition expresse, ce crédit, de même que les autres crédits portés au budget des non-valeurs et des remboursements, « n'est point » limitatif ».

La somme portée annuellement de ce chef au budget de l'Etat ne s'élevait, en 1871, qu'à 8,000 francs. En 1872, elle fut portée à 25,000 francs et resta à ce chiffre pendant neuf ans. On l'éleva pour l'année 1881, à 140,000 francs et, pour l'année 1882, à 250,000 francs. C'est cette somme comme on l'a vu, qui est demandée pour l'exercice 1883.

La dépense réelle fut toute autre que le crédit porté au budget. Alors que le crédit voté était annuellement de 25,000 francs, la dépense réelle s'éleva successivement, d'année en année, jusqu'à 201,000 francs. Cette dernière somme se

(1) Budget, n° 120, XII (session de 1881-1882).

(*) La section centrale, présidée par M. LE HARDY DE BEAULIEU, était composée de MM. SABATIER, JOTTRAND, PUISSANT, DEMEUR, DANSAERT et T'SERSTEVENS.

rapporté à l'année 1880. Pendant l'année 1881, pour laquelle le crédit avait été porté à 140,000 francs, la dépense s'éleva à 214,000 francs.

Voici en effet, pour les dix dernières années dont les résultats sont connus, quels ont été les crédits portés au budget et la dépense réelle :

Années.	Credit voté.	Dépense réelle.
1872 . . . fr.	25,000 »	20,559 60
1873	25,000 »	47,387 58
1874	25,000 »	43,706 01
1875	25,000 »	104,034 86
1876	25,000 »	111,381 92
1877	25,000 »	105,545 29
1878	25,000 »	136,316 24
1879	25,000 »	144,662 08
1880	25,000 »	201,434 24
1881	140,000 »	214,828 47
Totaux. . . fr.	365,000 »	1,129,856 09

Comme on le voit, l'accroissement de la dépense sur cet article est remarquable et il est non moins remarquable peut-être que jamais aucune explication n'a été donnée par le Gouvernement, ni ne lui a été demandée, soit à l'occasion du vote du budget, soit à toute autre occasion, au sujet de cet accroissement. En 1881, lorsque le Gouvernement soumit à la Chambre un amendement qui élevait le crédit de 140,000 à 250,000 francs, la demande était accompagnée d'une observation ainsi conçue : « Cette augmentation est proposée pour mettre le chiffre » de l'allocation d'accord avec la réalité des faits. » C'est là la seule explication consignée dans les documents parlementaires.

La section centrale chargée du rapport sur le budget de 1883 a pensé que cette explication manque de clarté et qu'il n'est pas inutile d'examiner de près l'article 10 du budget. Le moment est d'autant plus propice que le Gouvernement est à la recherche des moyens de parer au déficit dont l'importance a été révélée récemment et a fait à cette occasion un appel au concours de la Chambre. Ainsi que le disait M. le Ministre des Finances, dans la séance du 22 décembre dernier, avant de recourir aux augmentations d'impôts, il convient de vérifier si les budgets de dépense ne sont pas susceptibles de réduction.

Pour s'éclairer, la section centrale a d'abord adressé au Gouvernement diverses questions que l'on trouvera aux annexes avec les réponses.

Ces réponses constatent que « les services postaux réguliers qui jouissent de » la ristourne des droits de pilotage et de fanaux sont :

- » *A.* D'Anvers sur le Brésil et la Plata (firme Lamport et Holt);
 - » *B.* — New-York et Philadelphie (Red Star line);
 - » *C.* — Valparaíso (Société Allemande « Kosmos »);
 - » *D.* — l'Australie (concessionnaire M. John Hunter);
 - » *E.* — au Cap de Bonne-Espérance et à la côte orientale d'Afrique
- » (Union Steam Ship Company de Southampton). »

Il résulte en outre des réponses du Gouvernement que les droits payés par chacun de ces services, à charge de remboursement par le trésor public, se montent aux sommes suivantes :

	Pour 1881.	Pour les trois premiers trimestres de 1882.
Ligne sur le Brésil et la Plata . . . fr.	93,283 38	66,458 58
— New-York et Philadelphie . . .	109,089 89	91,773 65
— Valparaiso	12,455 20	9,506 55
— l'Australie	»	4,422 91
— le Cap	»	4,122 31

Il faut remarquer qu'il n'existe, en dehors de la loi du budget annuel, aucune loi qui autorise le remboursement des droits de pilotage, de phare et de fanal.

La loi du 27 juillet 1871, qui autorise le Gouvernement « à intervenir, » jusqu'à concurrence d'une somme annuelle de 500.000 francs, pour parfaire » éventuellement le minimum de produit postal aux entrepreneurs d'une ligne » de paquebots-poste entre Anvers et New-York », ne contient aucune disposition relative au remboursement de ces droits.

Il en était autrement de la loi du 29 mars 1873, qui a approuvé la convention conclue le 26 juin 1872, entre le Gouvernement et le sieur Ryde, pour l'établissement de lignes de navigation à vapeur d'Anvers à Valparaiso et d'Anvers au Brésil et à la Plata. L'article 16 de cette convention stipulait que les taxes de pilotage, de feux et fanaux, perçues par l'État belge, tant à l'entrée qu'à la sortie des paquebots-poste, seraient remboursées aux concessionnaires ; mais la loi du 29 mars 1873 a cessé d'être en vigueur ou plutôt n'a pas reçu d'exécution, la personne avec laquelle le Gouvernement avait traité n'ayant jamais rempli ses engagements et ayant été déclarée déchue dès le 25 avril 1874. A la vérité, la loi du 29 mars 1873, en même temps qu'elle approuvait la convention entre le Gouvernement et le sieur Ryde, disposait que des modifications à cette convention pourraient être admises de commun accord, sauf en ce qui concerne le minimum postal ; mais, par cette disposition, la loi n'a pas donné un blanc-seing au Gouvernement, elle ne l'a pas autorisé à conclure, sans l'intervention du législateur, des conventions nouvelles ; ce sont seulement des *modifications* à la convention avec le sieur Ryde, admises de commun accord, que cette disposition autorisait.

Ce n'est qu'en vertu des lois budgétaires annuelles contenant des allocations pour le remboursement des droits de pilotage, de phare et de fanal, que le Gouvernement a pu, jusqu'à ce jour, faire des remboursements de cette nature.

Sur ce point, la section centrale est d'accord avec le Gouvernement qui, à la question de savoir : « Quelles sont les lois qui autorisent le Gouvernement » à rembourser ces droits ? » a répondu : « C'est en vertu des lois formant le » budget des non-valeurs et des remboursements (art. 10) que ces restitutions » s'opèrent. »

Il suit de là que si les Chambres votent cet article dans le budget qui leur est actuellement soumis, elles donneront au Gouvernement, pour l'année 1883, le pouvoir de rembourser aux services de navigation à vapeur entre Anvers et les ports étrangers les droits de pilotage, de phare et de fanal, à concurrence non

seulement de la somme de 250,000 francs qui est portée à l'article, mais même au delà, puisque, ainsi que nous l'avons vu, le budget mentionne que ce crédit n'est pas limitatif.

La section centrale a donc eu à examiner si ce pouvoir doit être donné au Gouvernement.

En premier lieu elle estime que si un crédit quelconque devait être voté pour cet objet, il serait indispensable de lui assigner une limite.

Comme on l'a vu, les remboursements opérés pendant les dix dernières années ont dépassé de près de 800,000 francs les crédits portés au budget pendant cette période; ils ont été trois fois plus considérables que ces crédits, et cette dépense a été faite sans qu'un crédit supplémentaire ait été préalablement demandé, sans que jamais un arrêté royal soit intervenu pour la régler et sans que le *Moniteur* ait jamais fait connaître s'il existe des règles suivies par les bureaux ministériels pour cet objet.

Aux termes de l'article 112 de la Constitution « nulle exemption ou modération d'impôts ne peut être établie que par une loi ». Or, le remboursement des droits de pilotage, de phare et de fanal est plus onéreux pour le trésor public que le remboursement d'impôts proprement dits. En effet, ce n'est pas, comme on pourrait le croire, la renonciation à un bénéfice, c'est le remboursement de sommes que le trésor public est tenu lui-même de payer au moment où il les reçoit; c'est l'équivalent de ce qu'il débourse pour le service du pilotage, des phares et fanaux; c'est une charge égale à celle d'un paiement en espèces, un véritable subside⁽¹⁾.

L'article 114 de la Constitution dispose que « aucune gratification à la charge du » trésor public ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi. » Le législateur ne peut donc, sans abdiquer un pouvoir qu'il tient de la Constitution et que celle-ci lui réserve, conférer au Gouvernement, *d'une manière générale et illimitée*, le droit de rembourser les taxes de pilotage, de phare et de fanal. Si des remboursements de taxes doivent être accordés, c'est à la loi qu'il appartient de dire dans quels cas et dans quelle limite. Avant de voter un crédit quelconque pour cet objet, les Chambres devraient donc être appelées à résoudre ces questions.

Comme on l'a vu, le Gouvernement, dans les réponses qu'il a adressées à la section centrale, qualifie de *services postaux réguliers*, les services de navigation à vapeur qui jouissent de la ristourne des droits de pilotage et de fanaux.

Si cette qualification était exacte, il y aurait lieu d'examiner si, en Belgique, l'intérêt public commande d'accorder des subsides pour l'organisation de services postaux de cette nature, ainsi que cela se fait dans d'autres pays; mais il n'est pas permis de prétendre sérieusement que les services auxquels la remise des droits a été accordée jusqu'à ce jour sont des services postaux.

Cela a été démontré, pour le service de navigation sur le Brésil et la Plata, dans un rapport qui a été récemment soumis à la Chambre. Ce rapport constate que la recette postale de ce service n'atteint annuellement qu'une somme déri-

(¹) Voy., sur le produit brut et sur le produit net des droits de pilotage, de phares et fanaux, ce qui a été dit dans le rapport sur le budget des voies et moyens de l'exercice 1883, p. 10.

soire, s'élevant en moyenne à 24,500 francs par an, alors que, sans compter d'autres avantages beaucoup plus considérables encore et dont nous n'avons pas à nous occuper ici, les remboursements de droits s'élèvent à plus de 100,000 francs par an ⁽¹⁾.

Pour le service sur New-York et sur Philadelphie, la recette postale est moindre encore.

Voici en effet, d'après le compte rendu annuel de l'administration des Travaux Publics, quel a été le produit des recettes postales de ce service pendant les dernières années :

Année 1879	fr. 2,410 55
— 1880	3,013 65
— 1881	1,936 33

Est-il raisonnable d'accorder la ristourne de droits de pilotage s'élevant, pour l'année 1881, à fr. 109.089-89, à un service postal qui produit fr. 1,936-33 ?

Quant aux services sur Valparaiso, sur l'Australie et sur le Cap, il est à croire que le produit postal sera moindre encore.

En réalité, il n'y a pas ici de services postaux et on s'explique mal que le Gouvernement leur maintienne cette qualification.

Comment dès lors justifier le privilège ?

Pourquoi cette prime serait elle accordée à certains services plutôt qu'à d'autres ?

Depuis vingt ans, c'est-à-dire depuis le vote de la loi qui a approuvé le traité pour le rachat des péages de l'Escaut, les droits de pilotage sur ce fleuve sont ramenés au taux des frais d'exploitation.

Le jour où la situation du trésor public permettra de réduire ou même d'abolir ces droits et ceux de phare et de fanal, c'est au profit de tous et non au profit de quelques privilégiés que devra se faire cette réduction ou cette abolition.

En attendant, l'égalité ou plutôt la proportionnalité doit présider à la répartition des charges. Aussi, la section centrale propose à la Chambre de ne pas voter le crédit non limitatif de 250,000 francs pour remboursements des droits de pilotage, de phare et de fanal.

Toutefois des crédits provisoires ayant été votés pour les budgets de dépense de l'exercice 1883, la Chambre n'a plus aujourd'hui une entière liberté dans l'allocation des crédits de cet exercice. Des dépenses ont dû être faites en vertu des crédits provisoires, et il est dès lors indispensable que le budget de l'exercice 1883 contienne une allocation pour les couvrir.

L'article 10 du budget pourrait donc être rédigé comme suit : « Service de

(1) Voy. le rapport déposé le 30 novembre 1882, par M. Dansaert, au nom de la commission chargée de l'examen de la convention conclue pour le service de navigation à vapeur d'Anvers au Brésil et d'Anvers à la Plata, p. 5.

» navigation à vapeur entre Anvers et les ports étrangers. — Remboursement
» des droits de pilotage, de phares et fanaux *jusqu'au jour de la promulgation*
» *de la loi du budget* fr. 50,000 »

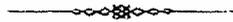
Le budget des non-valeurs et des remboursements de l'exercice 1883 serait ainsi réduit à 1,453,500 francs, au lieu de 1,653,500 francs demandés par le projet.

Le Rapporteur,

A. DEMEUR.

Le Président,

AD. LE HARDY DE BEAULIEU.



ANNEXES.

QUESTIONS DE LA SECTION CENTRALE.

1° Dans les développements du budget, il est dit que le crédit alloué à l'article 10, pour l'exercice 1882, a été de 140,000 francs et que le crédit de 230,000 francs demandé pour l'exercice 1883, présente une augmentation de 110,000 francs sur celui de l'exercice précédent. Le crédit alloué pour l'exercice 1882 est de 230,000 francs. L'augmentation de 110,000 francs, votée pour l'exercice 1882, ayant été demandée par le Gouvernement au moment de la lecture du budget en séance publique de la Chambre, sans qu'aucune explication ait été fournie, la section centrale demande quelles sont les causes de cette augmentation.

2° Quels sont les ports étrangers avec lesquels il existe un service de navigation à vapeur jouissant de la remise des droits ?

RÉPONSES DU GOUVERNEMENT.

Dans la séance du 11 novembre 1881, la Chambre a été saisie d'une proposition du Gouvernement tendant à augmenter de 110,000 fr. l'allocation de 140,000 francs primitivement pétitionnée au projet de budget des non-valeurs et des remboursements pour 1882, en vue des ristournes de droits de pilotage et de fanaux à des services transatlantiques.

Cette augmentation était proposée « pour mettre le chiffre de l'allocation d'accord avec la réalité des faits ». (N° 14 des documents publiés par ordre de la Chambre, session de 1881-1882.) Elle a fait l'objet d'un rapport de la section centrale déposé le 13 décembre 1881.

Lorsque le projet de budget des non-valeurs et des remboursements pour 1883 a été formé, le budget pour 1882 n'était pas encore passé à l'état de loi ; il a donc fallu, sous peine de préjuger le vote de la Législature, reproduire au projet de budget pour 1883, les allocations telles qu'elles avaient été indiquées au premier projet de budget pour 1882.

Les services postaux réguliers qui jouissent de la ristourne des droits de pilotage et de fanaux sont :

A. D'Anvers sur le Brésil et la Plata (firme Lamport et Holt) ;

QUESTIONS DE LA SECTION CENTRALE.

RÉPONSES DU GOUVERNEMENT.

3° Quel a été le montant des droits payés par chacun de ces services, à charge de remboursement par le Trésor public, *a.* en 1881, et *b.* pendant les trois premiers trimestres de 1882?

4° Quelles sont les lois qui autorisent le Gouvernement à rembourser ces droits?

B. D'Anvers sur New-York et Philadelphie (Red Star line);

C. D'Anvers sur Valparaiso (Société allemande « Kosmos »);

D. D'Anvers sur l'Australie (concessionnaire M. John Hunter);

E. D'Anvers au Cap de Bonne-Espérance et à la Côte orientale d'Afrique. (Union steam ship Company de Southampton.)

Ces droits se montent :

	Pour 1881.	POUR les trois premiers trimestres de 1882.
Ligne sur le Brésil et la Plata fr.	93,283 38	66,458 38
Ligne sur New-York et Philadelphie	109,089 89	94,773 65
Ligne sur Valparaiso . .	12,455 20	9,506 55
— sur l'Australie . .	»	4,422 91
— sur le Cap	»	4,122 31

C'est en vertu des lois formant le budget des non-valeurs et des remboursements (art. 10) que ces restitutions s'opèrent. De même, on restitue les droits de pilotage acquittés à l'administration néerlandaise en vertu des lois budgétaires du Département des Travaux Publics dont un article, au chapitre des postes, est ainsi conçu : « Transport des dépêches; indemnités à payer aux concessionnaires ou entrepreneurs de lignes régulières de navigation transatlantique, employées, en vertu de conventions ou d'arrangements particuliers, au transport des malles, à titre de minimum de produits garantis, de primes de régularité, de restitution de droits de pilotage étrangers. (Crédit non limitatif.) »