

SENAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 15 MARS 1876.

Rapport des Commissions réunies des Affaires Étrangères et des Finances, chargées d'exa- miner les amendements proposés par le Ministre des Finances au Projet de Loi sur les Sucres.

*(Voir les N° 5, 59, 82, 88, 95 et 97 de la Chambre des Représentants,
et les N° 36 et 46 du Sénat.)*

Présents : MM. le Baron BETHUNE, le Baron VAN CALOEN, le Comte DE RIBAU-
COURT, BROUWET, TERCELIN, COGELS, le Baron VAN DE WOESTYNE, le Baron DE
TORNACO, Président, et REYNTIENS, Rapporteur.

MESSIEURS,

La question des sucres est une des plus compliquées de toutes celles qui sont soumises à vos délibérations. Le législateur anglais croyait l'avoir résolue par l'abolition des droits d'accise ; mais cette solution, qui paraît la plus simple parce qu'elle est la plus radicale, n'a pas même satisfait les industriels. Le consommateur en a profité et a approuvé une réforme dont une forte réduction des prix lui faisait apprécier tous les avantages. Quant aux raffineurs anglais, ils éprouvaient une perte réelle, qu'ils attribuaient à la concurrence des sucres français qui, grâce à la prime d'exportation, envahissaient de plus en plus le marché de Londres.

Le Parlement et la presse se sont occupés successivement de la question des sucres. Toutes les questions de principe qui se rattachent à la protection et au libre échange ont été agitées à propos de l'abolition des droits sur les sucres. Le Gouvernement de la Grande-Bretagne n'a pourtant pas demandé la réciprocité aux concurrents de la raffinerie anglaise ; il a laissé au consommateur le bénéfice d'une prime dont il jouissait aux dépens des raffineurs. On ne tardera pas, disait-on, à comprendre ailleurs les abus d'un système qui se pratique au détriment du Trésor, et dont les contribuables supportent toute la charge.

« Les primes, comme l'a dit le Rapporteur de la Section Centrale à la Chambre des Représentants, tournaient au bénéfice des consommateurs étrangers, en réduisant le prix de vente du sucre exporté. »

La Belgique subit plus que tout autre pays l'influence funeste d'une Législation

dont le consommateur belge ne tire aucun profit. Quant à l'industriel, il restait non-seulement soumis au droit d'accise, tout en étant gêné dans ses moyens de production ; mais il était débordé encore par l'importation de sucres primés sur les marchés de l'intérieur comme sur les marchés étrangers. Il n'était pas, comme l'industriel anglais, affranchi du cautionnement à fournir à l'État, ni débarrassé de tout lien avec le fisc, et il ne trouvait pas dans la liberté de vendre et d'acheter un dédommagement à la concurrence qu'on lui faisait. Les effets d'une pareille situation ne tardèrent pas à se faire sentir par la fermeture d'un grand nombre de nos raffineries.

Le Gouvernement comprit la gravité d'un système dont il pouvait constater les effets par une diminution de dix millions de kilogrammes dans les exportations de sucres raffinés.

La Convention du 11 août étant rejetée en Hollande n'existe plus. Elle avait pour but d'arrêter la ruine de la raffinerie ; mais elle n'aurait pas relevé une industrie condamnée à subir de si redoutables épreuves.

Si les effets de ce régime ont été désastreux pour la raffinerie, il n'en a pas été de même pour l'industrie de la sucrerie, qui fournit au raffineur la matière première de sa fabrication. Le nombre toujours croissant des fabriques de sucre le démontre, et l'augmentation de leurs produits en est une preuve évidente. Mais cette prospérité s'est arrêtée, et la sucrerie a ressenti à son tour les effets de la crise. Sans être atteinte comme la raffinerie par les conséquences du régime protecteur, la sucrerie pouvait fournir ses produits librement aux acheteurs étrangers qui, après les avoir transformés, les revendaient au consommateur.

Rien de mieux, si la raffinerie belge avait pu soutenir la lutte : mais la raffinerie étrangère, grâce au privilège, absorbait les sucres bruts dont l'exportation ne s'élevait qu'à 690,000 kilogrammes en 1858, tandis qu'elle atteignait, en 1874, à 71,665,000 kilogrammes. Si l'on avait pu transformer ces sucres en Belgique, comme l'a dit M. le Ministre des Finances « nous aurions eu l'armoire à pain chez nous au lieu de l'avoir chez le voisin. »

Un pareil régime ne pouvait durer ; les effets en auraient été désastreux pour la sucrerie comme pour la raffinerie. L'Angleterre comprit qu'il était temps de trouver un remède à de semblables abus. Elle préconisa le raffinage en entrepôt, que la Belgique ne pouvait appuyer, parce que le régime était arbitraire et contraire à toutes ses traditions.

L'Angleterre abolit le droit d'accise, mais une pareille mesure, favorable à la consommation, n'a pas résolu en Angleterre la question industrielle, et elle ne la résoudre pas davantage en Belgique.

Les parties contractantes ont cherché, par la convention du 11 août, à mettre la Législation sur les sucres d'accord avec les intérêts de l'industrie et de la consommation, en laissant à chacun des contractants les moyens de résoudre à l'intérieur la question de l'intérêt fiscal. « Dans la situation actuelle, affirme M. le Ministre des Finances à la Chambre des Représentants, la France marche vers le monopole des raffinés et domine le marché des sucres bruts. Cette suppression des primes était le grand résultat de la convention du 11 août 1875. »

En effet, le sucre brut ne trouvait plus dans la même proportion la concurrence des raffineurs indigènes, et subissait à son tour les conditions des industriels privilégiés qui réglaient à leur gré les prix du marché.

La Convention avait pour but de porter remède à tous ces abus ; mais cette Convention, qui a coûté tant d'efforts à la diplomatie, n'a pas été acceptée par une des parties contractantes.

Nous pensons qu'on se faisait illusion sur les effets de la Convention du 11 août.

La suppression des droits nous a paru l'idéal à réaliser. La consommation du sucre n'est arrêtée que par les droits qui en augmentent le prix pour le consommateur. En Angleterre, l'usage du sucre s'est étendu à mesure de la réduction des droits. Le Gouvernement paraît disposé à suivre le réformateur anglais, car il proposait dans la Convention du 11 août de réduire de 1,800,000 à 1,150,000 le minimum de la recette trimestrielle.

La suppression totale de l'accise, votée par la deuxième Chambre des États Généraux de Hollande, nous aurait paru préférable ; mais le législateur prudent ne saurait la conseiller sans indiquer d'autres ressources pour remplacer celles qu'on enlève au Trésor.

Les impôts les plus faciles à percevoir sont toujours ceux qui sont consacrés par l'habitude ; mais la routine ne doit pas être notre guide en cette matière et, tout en sauvegardant les intérêts du fisc, nous devons tenir compte des exigences de la production et des intérêts des consommateurs.

L'initiative prise par la Belgique sur des questions plus difficiles à résoudre, nous fait espérer que le Gouvernement saura s'inspirer de l'exemple de l'Angleterre.

La Hollande semble disposée à suivre la même voie, à en croire les résolutions votées par la deuxième Chambre des États Généraux des Pays-Bas.

Il y a trois intérêts engagés dans la question des sucres : l'industrie, la consommation et le Trésor.

L'industriel et le consommateur demandent partout la liberté, mais l'intérêt fiscal des droits ne peut consentir à l'abandon sans trouver un équivalent.

Le maintien du droit d'accise et les entraves mises à la production par l'exercice, ont été les causes principales du rejet de la convention en Hollande.

Un ancien ministre hollandais, le comte de Schimmelpennich, membre du parti conservateur et l'un de ses hommes d'État les plus distingués, s'est écrié :

« Que signifient cinq à six millions de florins quand il s'agit de la liberté de l'industrie. » Ne pourrait-on pas dire avec plus de raison en Belgique : Que signifient deux à trois millions de francs quand il s'agit du principe de la liberté des échanges, de la prospérité agricole et industrielle, qui sont les deux artères principales de la richesse nationale ? N'est-il pas évident qu'après les réductions de droit agréées par le Gouvernement dans la Convention du mois d'août 1875, et après déduction des frais de perception, il ne resterait pas plus de deux millions de recette nette pour le Trésor ? M. le Ministre affirme qu'une augmentation de recette correspondrait au développement de la consommation ; mais c'est une raison de plus pour demander la suppression d'un droit que nous considérons comme le seul obstacle à l'extension de la consommation.

Le Gouvernement belge, nous l'avons dit, a résolu des questions plus difficiles. M. le Ministre des Finances, nous en sommes convaincus, quand il le

voudra, résoudra celle-ci, à laquelle se rattache la prospérité agricole tout autant que le développement d'une de nos grandes industries. L'agriculture, qui a accepté la liberté complète, n'a-t-elle pas quelque droit à une compensation dans l'affranchissement des droits d'un de ses principaux produits?

Les Commissions réunies, sans rien préjuger, ont cru devoir signaler à l'attention du Gouvernement l'opportunité de la question qu'il aura à résoudre. Partout on marche vers la suppression des droits sur le sucre, la liberté en cette matière semble être l'idéal.

L'agriculture et la raffinerie comme la sucrerie confondent leurs intérêts avec ceux du consommateur.

Espérons que le Gouvernement sera à même de présenter un Projet de Loi qui débarrassera l'industrie de ses entraves, et vulgarisera pour le consommateur l'usage du sucre qui, en Belgique, était réservé aux classes privilégiées.

Les Commissions réunies, déterminées par les motifs que M. le Ministre des Finances a indiqués dans sa lettre du 7 mars, vous proposent d'amender le projet dans les termes suivants :

ART 1.

Le cautionnement fourni en vertu de l'article 50 de la loi du 26 mai 1856 peut, jusqu'au 15 de chaque mois, servir à garantir les prises en charge aux comptes de crédit à termes et aux comptes d'entrepôts fictifs, pour les sucres provenant de la fabrication du mois précédent.

Cet article n'a donné lieu à aucune observation, et il a été admis unanimement.

Avant de délibérer sur les articles suivants, vos Commissions croient utile de signaler différentes améliorations à introduire dans la législation intérieure. Les mesures à prendre, n'ayant aucun rapport avec la Convention, peuvent être appliquées sans entraîner ni une diminution de recette pour le Trésor, ni un changement à la Convention de 1864.

Elles sont signalées en ces termes par une lettre des raffineurs gantois :

« Depuis qu'on a inventé les machines à scier le sucre en pains, cette industrie nouvelle s'est développée au point de rendre la vente des pains entiers fort difficile. Pour écouler ceux-ci, il faut faire sur le prix un sacrifice qui permette au négociant de passer par une seconde main, la consommation ne voulant plus que des tablettes régulières. La loi actuellement en vigueur, ne pouvant prévoir le cas qui se présente aujourd'hui, n'a pas réglé le régime des sucres raffinés provenant du sciage; il en résulte que ces produits ne sont pas exportables aux droits de 51 fr. 15 cent., ce qui est une anomalie et une grande défaveur pour l'industrie. Nous demandons donc que le Gouvernement veuille bien assimiler désormais tous les produits du sciage du sucre aux pains de sucre dont ils proviennent. Ces produits sont de trois espèces :

- 1° Morceaux irréguliers provenant des précédents, brisés pendant le travail;
- 2° Morceaux réguliers de forme rectangulaire;
- 3° Poudre blanche provenant du trait de scie.

Le n° 1 se paie à la valeur du sucre en pains, augmentée des frais de main-d'œuvre pour le transformer. Les n°s 2 et 3 se paient à la valeur même

des sucres en pain et sont recherchées par les liquoristes, confiseurs, etc.

Nous demandons que ces trois produits soient assimilés au sucre en pain, attendu qu'ils proviennent de celui-ci directement et qu'aujourd'hui ils s'exportent de fait, le sciage se faisant après qu'il a franchi nos frontières. S'il en était autrement, cette industrie deviendrait impossible, l'abondance des poudres blanches devenant excessive, puisqu'elle représente de 13 à 20 p. c. du poids des pains. L'État, de son côté, y ferait du bénéfice en ce sens qu'il y a une freinte assez forte, ou perte de sucre qui aurait payé l'impôt, lequel ne serait pas remboursé.

Il nous a paru que le Gouvernement pouvait faire droit aux réclamations des raffineurs gantois, et puisqu'il ne s'agit plus que d'amender la loi existante, vos Commissions espèrent que les modifications intérieures, qui ne sont en contradiction ni avec l'esprit, ni avec la lettre de la Convention de 1864, seront admises par le Gouvernement.

Pour satisfaire au vœu exprimé par les raffineurs en ce qui concerne les sucres sciés en morceaux rectangulaires, le Ministre des Finances a proposé comme article 2 nouveau la disposition suivante :

« ART. 2.

» Par extension du 1^{er} alinéa du litt. A de l'article 3 de la loi du 18 juin 1849, les sucres méisés sciés en morceaux réguliers de forme rectangulaire sont admis à l'exportation, et jouissent de la même décharge que ces sucres, s'ils présentent d'ailleurs les conditions énumérées audit article. »

La note explicative jointe à cette proposition est ainsi conçue :

» Les raffineurs d'Anvers et de Gand se sont adressés à plusieurs reprises au Gouvernement pour obtenir la faculté d'exporter avec jouissance de drawback : 1^o Les sucres raffinés débités par le sciage en morceaux rectangulaires ; 2^o les déchets ou morceaux irréguliers brisés pendant le travail, et 3^o la poudre blanche provenant du trait de scie.

» L'exportation avec drawback des déchets et des poudres donnerait lieu à des abus, à cause de la difficulté que présenterait la vérification de la qualité. D'ailleurs, ainsi qu'on l'a fait connaître aux intéressés, les motifs de surveillance qui s'opposent d'une manière absolue à ce que les sucres raffinés destinés à l'exportation soient pilés ou concassés dans les raffineries, empêchent également que les déchets de sucre en morceaux ou en poudre ne soient admis au bénéfice du drawback.

» Il n'en est pas de même des morceaux de forme régulière, dont la vérification peut s'opérer aussi facilement que celle des candies. Il n'y a donc pas d'inconvénient à concéder à l'industrie du raffinage la faculté qu'elle sollicite et à laquelle elle semble attacher une certaine importance. »

La question du maintien du minimum avait donné lieu à un assez long débat. Nous aurons à revenir sur les arguments qu'on a fait valoir contre ce principe, mais nous avons remis cette discussion pour la reprendre quand le Gouvernement représentera une autre convention. La majorité a voulu laisser au Gouvernement la liberté la plus complète dans les nouvelles négociations avec les Gouvernements étrangers.

On assure, toutefois, que le Gouvernement fera ce qui est possible pour

faire prévaloir les mesures les plus libérales, car ce sont les seules qui sont toujours favorables à l'industrie et au consommateur.

L'article 2 a été adopté avec les amendements proposés par le Ministre des Finances.

L'article 3 a été voté par la majorité des membres des deux Commissions.

Un paragraphe de cet article est ainsi conçu :

La disposition suivante est ajoutée à l'article 213 de la loi générale du 26 août 1822 :

« En cas d'exportation de marchandises d'accise, celui qui aura fait la déclaration encourra, en outre, une amende égale au décuple de la somme dont il aura tenté d'obtenir frauduleusement la décharge. »

Une pétition a été adressé au Sénat par les délégués des raffineurs anversois contre les conséquences de cet article.

« Les pétitionnaires, d'accord avec la Section Centrale de la Chambre des Représentants, et suivant un arrêt récent des tribunaux belges, demandent que chacun ne soit tenu que de ses œuvres, et soutiennent qu'il serait contraire à l'équité de tenir responsables dans l'occurrence celui qui a apposé sa signature au bas d'un document de douane, alors que l'usage frauduleux qui aurait été fait plus tard de ce document serait imputable à des tiers.

» Le sens de ces mots : *celui qui aura fait la déclaration*, ajoutés à l'article 213 de la loi générale, ne peut être différent de celui que la justice a assigné aux mêmes mots de l'article 216 dont l'article 213, ainsi amendé, devient le pendant.

» S'il en était autrement, il faudrait conclure que la loi se préoccupe moins d'atteindre le fraudeur, que de percevoir, même indûment, les amendes encourues ; et pour en agir ainsi, il n'y a aucune raison admissible, pas même la raison du cautionnement déposé par les industriels, puisque ce cautionnement est proportionné au montant des droits dus à l'État, et non pas au montant des amendes ou pénalités éventuelles. »

Ces arguments ont été appuyés par la minorité de vos deux Commissions.

Deux membres ont chaleureusement recommandé à la bienveillance du Gouvernement les observations des délégués anversois. Ils espèrent que le Ministre des Finances voudra bien en tenir compte ; mais comme ils ne peuvent accepter le principe du minimum, ils ont voté contre le paragraphe qui le consacrait et qui a été adopté par la majorité de la Commission.

La majorité s'étant ralliée aux amendements proposés par M. le Ministre des Finances qui portent les nos 2, 3, 4 et 5, nous avons l'honneur de vous en proposer l'adoption.

Le Président,

Baron DE TORNACO.

Le Rapporteur,
N. REYNTIENS.