

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 23 MAI 1889.

Rapport des Commissions réunies de la Justice et des Affaires Etrangères, chargées d'examiner le Projet de Loi portant répression des contraventions à la Convention du 16 novembre 1887, concernant le trafic des spiritueux dans la Mer du Nord.

(Voir les nos 191, session de 1887-1888, et 94, session de 1888-1889, de la Chambre des Représentants; 39, session de 1888-1889, du Sénat.)

Présents : MM. le Baron T'KINT DE ROODENBEKE, Président; LAMMENS, le Baron ORBAN DE XIVRY, le Duc d'URSEL, le Baron DE LABBEVILLE, DE MEESTER DE BETZENBROECK, PIRET, le Baron DE VPRINTS TREUENFELD et DE BROUCKERE, Rapporteur.

MESSIEURS,

La loi soumise aux délibérations du Sénat a subi de singulières vicissitudes. Le projet déposé par le Gouvernement, dans la séance de la Chambre des Représentants du 9 mai 1888, et revêtu de la signature de quatre ministres, comptait sept articles; il avait été admis par toutes les sections de la Chambre, sans donner lieu à aucune observation. La section centrale, au contraire, lui a fait subir un remaniement complet, tant pour la forme que pour le fond. Un texte composé de quatre articles, nouveaux à une seule exception près, a été substitué au projet primitif. Il a été adopté par la Chambre, à l'unanimité des 84 membres présents, dans la séance du 12 février 1889, après que le Gouvernement eût déclaré, par l'organe de M. le Ministre des Affaires étrangères, se rallier complètement aux propositions de la section centrale.

Les Ministres des Affaires étrangères, des Finances et des Chemins de fer, tous trois signataires du premier projet, ont pris part au scrutin. M. le Ministre de la Justice, qui d'ailleurs n'eût pas été appelé à participer au vote, n'assistait point à la séance.

Dès le 12 mars, un membre du Sénat adressa à M. le Ministre de la Justice la lettre suivante :

12 mars 1889.

« MONSIEUR LE MINISTRE,

» Le 9 mai 1888, le Gouvernement présentait aux Chambres législatives un Projet de loi contresigné par quatre ministres et ayant pour objet la répression des contraventions à la convention du 16 novembre 1887, concernant le trafic des spiritueux dans la Mer du Nord.

» La section centrale de la Chambre des Représentants, chargée de l'examen de ce Projet, n'en a laissé subsister qu'un seul article et a substitué à tous les autres un texte entièrement nouveau. Ce texte a été adopté dans la séance du 22 février, sans discussion aucune, et à l'unanimité des 84 membres présents, après que le Gouvernement eût déclaré se rallier complètement aux propositions de la section centrale.

» Bien que le projet primitif ait été élaboré par quatre départements ministériels, je ne puis admettre l'hypothèse que l'on ait apporté si peu de soin et d'attention à sa rédaction que toutes ses dispositions méritassent d'être ainsi abandonnées, sans que l'on essayât d'en défendre, sinon d'en justifier, quelques-unes tout au moins.

» Je dirai même que, en bien des points, je n'hésite pas à donner la préférence au projet du Gouvernement.

» Ainsi, les peines qu'il comminait me semblent mieux en rapport avec la gravité des infractions à réprimer.

» Ainsi encore, la différence de culpabilité qu'il établissait entre le vendeur et l'acheteur, entre le tentateur et le pêcheur qui succombe, me paraît parfaitement rationnelle. Et ici, il convient de constater que la conférence de La Haye a formulé le vœu que cette différence fût consacrée et que des pénalités plus fortes fussent appliquées aux uns qu'aux autres. De plus, ce vœu a été émis sur l'initiative et grâce surtout aux vives instances du délégué belge, dont le Gouvernement a en quelque sorte désavoué l'attitude en se ralliant aux propositions de la section centrale.

» Enfin, mais ici je ne m'avance qu'avec crainte, vu mon peu de connaissances juridiques, il me semble qu'il y a de sérieux inconvénients à s'en rapporter aux dispositions générales du Code pénal pour la répression des ventes qui s'opèrent par voie d'échange contre des produits de la pêche ou contre des objets faisant partie de l'armement.

» Le fait d'opérer de pareils échanges, de livrer des marchandises non point contre de l'argent, mais contre d'autres marchandises, n'a en lui-même rien d'illicite. Il ne devient coupable que si les objets remis au vendeur ne sont point la propriété de l'acheteur.

» Ce dernier, lorsqu'il détournera ainsi des objets ne lui appartenant point, ne pourra jamais prétexter d'ignorance ; l'acte qu'il aura posé sera passible des pénalités édictées par le Code. Mais en sera-t-il de même pour le vendeur et celui-ci ne pourra-t-il pas souvent, sinon toujours, invoquer l'excuse résultant de ce que rien ne lui révélait que le patron, auquel il livrait ses marchandises, n'avait point la libre disposition des choses que ce patron lui remettait en retour. Je me demande si, malgré toutes les présomptions contraires, cette excuse ne devrait pas être admise et si, dès lors, il n'est pas nécessaire de créer, ainsi que

l'avait proposé le Gouvernement, un délit spécial, et des pénalités bien spécifiées, pour réprimer des faits que le Code pénal serait impuissant à prévenir et qu'il importe d'empêcher.

» Toutes ces considérations me décident à reprendre le projet abandonné par le Gouvernement et à le présenter au Sénat, à titre d'amendement au texte adopté par la Chambre. J'aurai soin, toutefois, de modifier la rédaction de l'article 7, que le département de la justice persiste à reproduire chaque fois que l'occasion vient s'offrir, rédaction que j'ai, à diverses reprises, critiquée au Sénat et à laquelle je substituerai un texte plus facile à comprendre et dès lors plus correct.

» La loi du 18 avril 1885, sanctionnant par des peines les prescriptions de la convention internationale relative à la protection des câbles télégraphiques sous-marins, stipule, à l'article 8, que les pénalités qu'elle édicte s'appliqueront aussi bien aux infractions commises dans les eaux territoriales qu'à celles qui se seront produites en pleine mer. Je ne trouve dans le projet du Gouvernement aucune disposition de même nature. Je ne puis croire, toutefois, à une lacune, car celle-ci eût incontestablement été relevée et comblée par la section centrale, dont l'attention a été spécialement appelée sur la distinction à établir entre la zone territoriale et la pleine mer (voir page 3, 3^e alinéa du Rapport de l'honorable M. Hanssens, du 6 février 1889). Je n'ai pu cependant découvrir jusqu'ici par quelle loi la matière est réglée pour les eaux territoriales et je vous serais obligé, Monsieur le Ministre, de vouloir bien me le faire savoir, afin de m'épargner de plus longues recherches.

» Parmi les autres Etats co-signataires de la Convention du 16 novembre 1887, quelques-uns ont déjà, je pense, pris les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de cet acte international. D'autres sont à la veille de le faire. Le Gouvernement aura sans nul doute fait dresser un tableau mettant en regard les pénalités comminées ou proposées par les diverses Puissances, pour chacun des faits que la Convention a pour but de réprimer. Je vous prie de vouloir bien me faire communiquer ce tableau, ou si, contre mon attente, il n'existait point encore, de prescrire qu'un semblable relevé soit établi le plus tôt possible et que copie m'en soit remise.

» Je saisis, etc.

» A. DE BROUCKERE. »

Le 25 mars, vos deux Commissions de la Justice et des Affaires étrangères se sont réunies pour procéder à l'examen du Projet de Loi. Elles ont reçu communication de la lettre du 12 mars, et en ont nommé le signataire rapporteur.

Le 27 mars, la lettre ci-dessous a été envoyée à M. le Ministre de la Justice :

27 mars 1889.

« MONSIEUR LE MINISTRE,

» Les Commissions de la Justice et des Affaires étrangères ont été réunies, le 25 de ce mois, pour examiner le Projet de Loi portant répression des

contraventions à la Convention du 16 novembre 1887 relative au trafic des spiritueux dans la Mer du Nord, et M. de Brouckere a été nommé rapporteur.

» L'honorable sénateur de Bruxelles a donné lecture de la lettre qu'il vous a adressée, le 12 de ce mois, concernant ce Projet de Loi et la Commission a exprimé le vœu de recevoir, le plus tôt possible, la réponse que vous comptez y faire.

» Diverses observations ont été présentées au sujet desquelles la Commission désirerait connaître votre appréciation : Elle voudrait savoir quel est le véritable propriétaire du poisson pêché en mer, aussi longtemps qu'il est à bord et que remise n'en a point été effectuée par le patron à l'armateur.

» Il a été demandé également quelles dispositions seront prises par le Gouvernement au sujet du permis dont il est parlé à l'article 3 de la Convention de 1889, et si la marque spéciale et uniforme dont les Puissances contractantes auront à convenir (même article) est déjà arrêtée.

» Agréez, etc.

» *Le Président,*

» BARON T'KINT DE ROODENBEKE. »

La réponse de M. le Ministre de la Justice, adressée à M. le Baron t'Kint de Roodenbeke, est ainsi conçue :

6 avril 1889.

« MONSIEUR LE PRÉSIDENT,

» J'ai l'honneur de vous faire parvenir les réponses du département de la Justice aux questions suivantes qui ont été posées les unes par M. le sénateur de Brouckere et les autres par la Commission du Sénat, relativement au Projet de Loi portant répression des contraventions à la Convention du 16 novembre 1887 concernant le trafic des spiritueux dans la mer du Nord.

» 1° N'y a-t-il pas lieu d'étendre aux eaux territoriales les pénalités édictées par le Projet de Loi pour les infractions qui se produisent en pleine mer? Existe-t-il une loi réglant la matière pour les eaux territoriales?

» Le Projet de Loi a surtout en vue d'assurer l'exécution de la Convention du 16 novembre 1887, laquelle ne concerne que le trafic des spiritueux *dans la Mer du Nord en dehors des eaux territoriales.*

» Le trafic des spiritueux dans les eaux territoriales peut, jusqu'à un certain point, être réprimé en vertu de la loi sur l'ivresse du 16 août 1887, dont l'article 13 défend de vendre des spiritueux en dehors des cabarets, etc.

» Je ne verrais néanmoins aucun inconvénient à ce qu'on saisisse l'occasion qui se présente de compléter les dispositions de la loi précitée, en étendant à la mer territoriale les défenses et les peines du projet dont il s'agit.

» 2° Quelles sont les mesures prises pour assurer l'exécution de la Convention du 16 novembre 1887 par les autres États co-signataires de cet acte international? A-t-il été dressé un tableau mettant en regard les pénalités comminées ou proposées par les diverses Puissances?

» Mon département n'a reçu en communication que le texte de la loi française, ainsi qu'une traduction des lois allemande et anglaise. J'ai l'honneur, Monsieur le

Président, de vous communiquer ci-joint les textes de ces lois. Il m'a paru inutile de faire dresser un tableau synoptique des pénalités qu'elles édictent.

» 3^o Quel est le véritable propriétaire du poisson pêché en mer, aussi longtemps qu'il est à bord et que remise n'en a point été effectuée par le patron à l'armateur ?

» La solution de cette question dépend des circonstances. Ou bien le bateau de pêche appartient au pêcheur qui se trouve être ainsi armateur et patron : dans ce cas, le produit de la pêche est la propriété du patron-pêcheur.

» Ou bien le commandant du bateau pêche pour le compte d'un armateur : le poisson appartient alors à ce dernier, à moins qu'il ne soit intervenu entre l'armateur et le patron, ainsi qu'il arrive souvent, je pense, une convention qui attribue à chacun une certaine part du produit de la pêche : dans cette hypothèse, le poisson qui se trouve à bord forme une propriété indivise jusqu'au partage qui s'effectue entre les intéressés.

» 4^o Quelles dispositions seront prises par le Gouvernement au sujet du permis dont il est parlé à l'article 3 de la Convention de 1887 ; la marque spéciale et uniforme dont les Puissances contractantes auront à convenir (même article) est-elle déjà arrêtée ?

» J'ai soumis ces points au département des Affaires Étrangères, qui est le mieux à même de fournir les renseignements à ce sujet. Je l'ai prié, Monsieur le Président, de vous transmettre ces renseignements le plus tôt possible.

» Agréés, etc.

» *Le Ministre de la Justice,*

» JULES LE JEUNE. »

De son côté, M. le Ministre des Affaires étrangères a fait parvenir à M. le Baron t' Kint de Roodenbeke la dépêche suivante :

10 avril 1889.

« MONSIEUR LE BARON,

» Par la lettre qu'il vous a adressée, le 6 de ce mois, M. le Ministre de la Justice vous a fait connaître que je répondrai à deux des questions posées par la Commission du Sénat chargée de l'examen du Projet de Loi portant répression des contraventions à la Convention du 16 novembre 1887, concernant le trafic des spiritueux dans la Mer du Nord.

» Ces deux questions étaient ainsi formulées :

« 4^o Quelles dispositions seront prises par le Gouvernement au sujet du permis dont il est parlé à l'article 3 de la Convention de 1887 ? La marque spéciale et uniforme dont les Puissances contractantes auront à convenir (même article) est-elle déjà arrêtée ? »

» Les dispositions auxquelles il est fait allusion ci-dessus n'ont pas encore été arrêtées, mais sont en voie d'élaboration à l'administration de la Marine.

» Quant au second point, le Gouvernement néerlandais a proposé un pavillon blanc au haut du mât, portant au centre en grand caractère la lettre S, moulée en noir. L'accord des Puissances signataires à cet égard sera constaté par la signature d'un protocole.

» Veuillez agréer, etc.

» LE PRINCE DE CHIMAY. »

Après avoir pris connaissance de ces communications, votre rapporteur a adressé à M. le Ministre de la Justice les deux lettres ci-dessous :

26 avril 1889.

« MONSIEUR LE MINISTRE,

» J'ai l'honneur de vous accuser la réception de votre dépêche du 10 avril (1), 3^e division générale, 1^{re} section, L^a L, n^o 335^b. Je ne veux point vous dissimuler que cette communication m'a causé un certain étonnement, car je m'attendais, vu le long intervalle écoulé depuis ma lettre du 12 mars, à y trouver quelques éclaircissements au sujet de l'attitude que compte prendre le Gouvernement.

» Celui-ci, après avoir élaboré un Projet de Loi et s'être ensuite rallié à un texte tout différent du sien, va-t-il défendre, devant le Sénat, les propositions admises par la Chambre des Représentants, ou en revenir à celles qu'il avait présentées en premier lieu ? Il convient de ne pas perdre de vue que le Gouvernement ne peut se désintéresser de la discussion. Il s'agit, en effet, d'une question soulevée non point en vertu de l'initiative parlementaire, mais en accomplissement d'une obligation internationale contractée par le Gouvernement lui-même.

» Quels sont les motifs qui l'ont guidé dans la rédaction du projet primitif ?

» Quelles sont les considérations qui ont prévalu lors de l'abandon de ce projet ?

» Persiste-t-il dans cet abandon, ou a-t-il l'intention de reprendre tout ou partie des dispositions premières ?

» Ainsi, pour les pénalités, le Gouvernement estime-t-il que celles qu'il avait proposées étaient réellement exagérées ? Il n'est pas hors de propos de constater que si, en France, les peines projetées sont, dans certains cas, inférieures à celles du premier Projet de Loi, il en est tout autrement en Angleterre et en Allemagne, car, en Angleterre, l'emprisonnement peut s'élever à trois mois, avec travaux forcés ; en Allemagne, il peut atteindre six mois ; et, des deux côtés, les amendes sont bien plus fortes.

» Ni la France, ni l'Allemagne ne prescrivent au juge de frapper le vendeur de spiritueux de peines plus fortes que l'acheteur. En Angleterre, par contre, la différence sous ce rapport est sensible. Le Gouvernement compte-t-il renoncer définitivement à établir une distinction qui ne ferait que consacrer un vœu émis par la conférence sur la proposition du délégué belge ?

» En France, la récidive donne lieu à des pénalités plus fortes, lorsqu'elle se produit endéans les deux ans. Pareille disposition n'existe ni dans le projet anglais, ni dans celui de l'Allemagne, ce qui se comprend, d'ailleurs, en présence des pénalités rigoureuses qui sont à la disposition du juge. Le Gouvernement désire-t-il voir réduire à douze mois, au lieu des deux ans proposés par lui (art. 4), le délai passé lequel il n'y aura pas récidive ?

» J'aborde maintenant un point qui me paraît mériter une attention toute spéciale.

» L'article 2 de la Convention du 16 novembre 1887 interdit l'échange de boissons spiritueuses contre tout objet quelconque, et notamment contre des produits de la pêche, des objets d'armement et des engins de pêche.

(1) Par cette dépêche, M. le Ministre de la Justice envoyait au rapporteur une copie de sa lettre précitée du 6 avril.

» L'article 3 interdit l'échange d'approvisionnements et d'autres objets servant à l'usage des pêcheurs contre des produits de la pêche, des objets d'armement ou des engins de pêche.

» L'interdiction est absolue dans les deux cas. Aucune distinction n'est établie en ce qui concerne la propriété des objets donnés en échange par les pêcheurs, même lorsqu'il s'agit pour eux de se procurer des objets autres que des boissons spiritueuses, même lorsque le bateau vendeur est muni d'un permis régulier.

» Le projet du Gouvernement avait consacré ces stipulations par le § 3 de son article 1^{er} et le § 4 de son article 2.

» Le texte adopté par la Chambre des Représentants ne renferme, en apparence du moins, aucune disposition de cette nature. L'explication en est donnée à la page 3, 1^{er} alinéa, du rapport de la section centrale, où il est dit que « s'il y a eu détournement de poissons ou d'objets *appartenant à l'armateur*, c'est le droit commun qui reprend son empire et il faut appliquer les dispositions du Code pénal spéciales à ce délit. »

» J'avais présenté à ce propos, dans ma lettre du 12 mars, diverses observations au sujet desquelles j'aurais désiré, Monsieur le Ministre, que vous voulussiez bien émettre une appréciation et que je me permets de rappeler à votre attention. J'ajoute que, dans le cas prévu au 3^o de votre dépêche du 6 avril, celui de l'armateur-patron, la remise de poissons ou d'objets de l'armement ne donnerait lieu à aucune répression. Du moins telle a dû être vraisemblablement l'intention de la section centrale.

» Cela ne semble pas concorder avec le texte de la Convention de 1887. Toutefois il convient de constater que le Projet de Loi élaboré en France ne punit la remise des produits de la pêche, des objets d'armement ou des engins de pêche que lorsqu'elle a eu lieu en échange de boissons spiritueuses ; mais les pénalités prononcées sont les mêmes que celles qui atteignent la vente et l'achat de ces boissons au moyen d'espèces métalliques. Il pouvait paraître superflu dès lors de faire de ce cas particulier une mention spéciale ; j'ajoute qu'il résultera peut-être de cette mention quelques anomalies que je vais signaler.

» En frappant d'une manière générale le fait de la remise des produits de la pêche ou des objets de l'armement, même si cette remise est effectuée par le propriétaire de ces produits ou de ces objets, en créant ainsi un délit spécial, n'écarte-t-on pas l'application de toute autre pénalité, résultant de cette condition aggravante que les objets délivrés à un tiers n'étaient pas la propriété de celui qui en avait disposé ?

» En ne spécifiant aucune répression quant aux échanges de ces mêmes objets, effectués contre des choses autres que des spiritueux, ne laisse-t-on pas, à l'inverse du cas précédent, de tels échanges dans le droit commun ? Dès lors, ces échanges, accomplis par tout autre que l'armateur-patron, ne tombent-ils pas sous l'empire des dispositions du code qui punissent semblables détournements (abus de confiance, ou vol) de peines pouvant s'élever à cinq années d'emprisonnement ?

» Je vous serais obligé, Monsieur le Ministre, de me faire savoir si vous partagez mon sentiment que les réponses aux questions ci-dessus doivent être affirmatives et qu'ainsi les anomalies que je relève sont réelles.

» J'ai constaté tantôt que le Projet de Loi adopté par la Chambre des Représentants ne renferme aucune disposition explicite au sujet du point qui nous occupe en ce moment, et que par suite, aux termes du rapport de la section

centrale, le droit commun reprendrait son empire, s'il se présentait des cas de détournement de poissons ou d'engins appartenant à l'armateur.

» Est-il bien certain qu'il en serait réellement ainsi ?

» Est-il bien certain que le texte admis par la Chambre concorde avec les intentions de la section centrale qui en a arrêté la rédaction ?

» En d'autres termes, est-il bien certain que le projet sorti des délibérations de cette section centrale ne crée pas, tout comme le faisait celui qu'avait présenté le Gouvernement, un délit spécial dans le fait de la remise du produit de la pêche ou des objets de l'armement ?

» Avant d'exposer les considérations qui me portent à répondre négativement à ces questions, il me faut relever un *lapsus* qui, datant du début, a traversé inaperçu toutes les épreuves auxquelles la loi a déjà été soumise.

» L'article 1^{er} du projet du Gouvernement vise l'article 1^{er} de la Convention internationale du 16 novembre 1887. Cela n'a absolument aucun sens, et il suffit de lire le texte auquel on renvoie pour se convaincre de l'erreur commise. Cependant, quoiqu'elle eût remanié la loi de fond en comble, la section centrale de la Chambre ne s'est pas aperçue de l'absence de toute signification raisonnable de cette citation, et, dans le 1^o de son article 1^{er}, elle vise également l'article 1^{er} de cette Convention. Enfin la mention de cet article 1^{er} a été maintenue par la Chambre elle-même. Il n'y a pourtant pas le moindre doute qu'au lieu de l'article 1^{er}, c'est l'article 2 qu'il faut citer : vous le reconnaîtrez avec moi, je suppose.

» Cette rectification opérée, je reprends : L'article 1^{er} de la section centrale vise, dans son 1^o, l'article 2, et, dans son 2^o, l'article 3 de la Convention de 1887 et consacre des pénalités pour tous les actes commis en contravention à ces articles. Or, ceux-ci interdisent tout trafic opéré au moyen de la remise des produits de la pêche ou des objets d'armement, sans faire aucune distinction quant à la question de propriété. Le texte de la section centrale consacre donc implicitement, mais très formellement, la création du délit spécial que le projet du Gouvernement avait institué explicitement. Une autre pénalité pourra-t-elle être encourue dans certains cas et suffit-il, pour que les dispositions générales du Code deviennent applicables, d'une simple observation consignée dans un rapport d'une section centrale, et qui est en opposition avec les termes de la loi ?

» Si les dispositions du Code pénal devaient être appliquées par les tribunaux, serait-ce l'article 461 (vol), ou l'article 491 (abus de confiance) qu'il faudrait invoquer ?

» Je ne puis à ce propos m'empêcher de constater que, dans l'un comme dans l'autre cas, les pénalités me sembleraient bien élevées et que l'assimilation à de véritables malfaiteurs de gens dont le délit n'a pas été prémédité, que l'occasion seule a rendus coupables, et qui, vraisemblablement, seraient dans la vie ordinaire incapables d'actes sérieusement répréhensibles, me paraîtrait chose assez fâcheuse.

» L'article 3 de la loi française fixe à 3 mois le délai endéans lequel les poursuites doivent être intentées. Passé ce terme, la prescription sera acquise. Aucune disposition analogue n'est proposée en Belgique. Estimez-vous, Monsieur le Ministre, qu'il est inutile de rien stipuler à cet égard ?

» La Convention de 1887 détermine à son article 2 ce qu'il faut entendre par boissons spiritueuses ; ne serait-il pas convenable de reproduire la disposition dans la loi elle-même ?