
SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 12 DÉCEMBRE 1922

Rapport de la Commission des Affaires Étrangères, chargée d'examiner le Projet de Loi contenant le Budget du Ministère des Affaires Étrangères pour l'exercice 1923.

(Voir le n^o 5-V du Sénat.)

Présents : MM. le comte d'KINT DE ROODÉNBEKE, président ; le baron DESCAMPS, DIGNEFFE, le duc d'URSEL, FERON, LAFONTAINE, RENARD, SPEYER et le marquis IMPERIALI, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

La question qui, plus que jamais, domine toute notre politique aussi bien extérieure qu'intérieure, est celle des réparations.

Faut-il rappeler la série des conférences qui depuis un an se sont succédées, sans en amener, hélas, la solution : Cannes, Gênes, Londres et peut-être demain Bruxelles.

Nos gouvernants ont vaillamment défendu notre droit de priorité, ce droit est maintenu et, en toute justice, il ne pouvait en être autrement.

Mais pas plus que nous, nos grands Alliés ne doivent se laisser hypnotiser par ce mot de « priorité ». Lorsque celle-ci aura été réglée, les réparations ultérieures conserveront leur importance. La question restera entière et une entente étroite avec nos Alliés demeurera indispensable.

Ce qu'il est urgent d'obtenir, c'est une solution. Les solutions fragmentaires ne peuvent que porter atteinte à la cordialité des rapports entre Alliés. En effet, le danger de ces solutions partielles réside en ce que tout pays n'ayant pas obtenu satisfaction la recherchera dans un accord suivant, d'où répétition continuelle de discussions dans lesquelles la défense des intérêts propres de chaque pays est rendue plus difficile.

De plus, l'Allemagne, consciente de sa dette, semble ignorer les moyens d'exécuter ses engagements et trouve avantageux de multiplier des pour-parlers qui lui permettent d'espérer des concessions supérieures à celles obtenues la veille.

La Belgique n'est pas guidée par un sentiment de haine aveugle contre l'Allemagne, mais désire lui faciliter les choses, de façon à la mettre en état de s'acquitter envers elle.

L'Allemagne comprend-elle que, tant qu'elle ne se sera pas libérée de la lourde dette que représentent les milliards que nous lui avons avancés pour la reconstruction de la Belgique et auxquels s'ajoute le poids moral des six milliards de marks qu'elle a imposés à nos populations et qu'elle ne veut pas reprendre, les rapports entre les deux peuples ne peuvent s'adoucir.

Cette situation est-elle à son avantage? Nous ne le pensons pas et jugeons au contraire qu'un règlement définitif des paiements futurs serait favorable aux deux nations.

Nous ne nous attarderons pas à discuter ici les capacités financières de l'Allemagne. Celle-ci a des ressources et doit s'acquitter de sa dette, comme elle aurait certes trouvé à le faire, si nos armées victorieuses, continuant leur marche en avant, avaient franchi les frontières pour occuper sa capitale, se retirant ensuite progressivement, au fur et à mesure des paiements effectués.

De 1914 à 1918, l'Allemagne n'a cessé de trouver des moyens de coercition pour faire rentrer des impôts de guerre excessifs : dès lors, se serait-elle étonnée de ce que ces mêmes procédés lui fussent appliqués, lorsqu'il s'agissait du règlement de sa dette ?

La Commission des Affaires Étrangères appuiera le Ministre dans toute mesure pratique qui sera prise pour aboutir à une solution dans ce sens. La Belgique ne sera indemnisée et l'Allemagne ne pourra se relever, que le jour où un accord complet sur ces points sera réalisé.

Il est fâcheux que le projet d'emprunt international qui avait été envisagé, et qui aurait contribué à la solution de ces questions, n'ait pu être mené à bonne fin.

*
* *

La question russe n'est pas sans préoccuper vivement les milieux industriels belges, qui possèdent dans ce pays des intérêts considérables.

Gênes et La Haye ont été les deux centres où ces questions ont été débattues.

Le rapporteur ne peut passer sous silence le rôle important joué par la Belgique à Gênes, lors des revendications de nos droits les plus légitimes touchant la propriété privée en Russie.

Le bien-fondé de notre thèse a triomphé et nous nous en félicitons. Mais, dans cette question encore, aucune solution ne semble se dessiner.

La Belgique, isolément, ne peut jouer aucun rôle et c'est en plein accord avec ses Alliés qu'elle doit veiller à ce que ses droits légitimes soient respectés

Il faut là une vigilance continuelle : de grands efforts sont faits et se multiplieront encore — sinon par les puissances, du moins par les formidables groupements financiers appartenant à divers pays — pour obtenir des avantages industriels ou commerciaux dans ces vastes régions.

Nous ne pourrions nous laisser vaincre dans cette lutte, lors des modifications qui, fatalement, surviendront dans le statut de ces pays, et c'est avec un soin jaloux que nous devons veiller à conserver et à développer nos marchés existants.

*
* *

La Commission des Affaires Étrangères sans distinction d'opinion politique ou de croyance religieuse a voulu que, dans ce rapport, figure une protestation énergique et ferme contre les massacres des malheureux

Arméniens. Notre attitude dans ce problème est inspirée, par des sentiments d'humanité, sans aucune préoccupation politique. Des milliers d'hommes de quinze à quarante-cinq ans, sont séparés de leurs familles pour être déportés vers des régions inconnues. Les femmes et les jeunes filles sont enlevées à leurs foyers et réduites à un état pire que l'esclavage. Nous, Belges, qui avons assisté impuissants à la déportation de nos populations pendant la grande guerre, nous avons vu l'Univers entier s'unir dans un sentiment de réprobation unanime. Il ne sera pas dit qu'à notre tour, nous ne nous dressions pas pour protester contre ces déportations et ces massacres qui ont réduit dans une énorme proportion le nombre de ses habitants. On assure que la population arménienne vivant en Turquie serait réduite des trois quarts.

La force morale est parfois plus grande que la force des armes. La Commission des Affaires Étrangères du Sénat de Belgique s'unit aux nobles paroles entendues à la Chambre belge (1), comme elle s'associe à celles venant de France et de tous les peuples civilisés, pour flétrir un état de choses que l'on croirait impossible dans le siècle où nous vivons.

Cette protestation nous la faisons courte; nous ne voulons entrer dans aucun détail; nous espérons qu'elle sera entendue, parce qu'elle émane de la première Assemblée délibérante d'un pays qui comprend ce que veulent dire les mots: massacre et déportation de populations innocentes.

* * *

La question d'Orient est l'une de celles que nous pouvons considérer comme intéressant historiquement la Belgique.

Il faudrait perdre de vue les pages glorieuses de notre histoire pour méconnaître le rôle de premier plan que notre pays a joué à Constantinople à travers les siècles. Aussi est-ce avec joie que le Parlement a salué l'envoi à Lausanne, par notre Gouvernement, d'un de nos diplomates les plus distingués, le baron Moncheur, témoignant ainsi de l'importance qu'il attache à ces questions. Personne, mieux que lui, ne pourrait y défendre nos intérêts moraux et économiques.

Il n'est pas douteux que le rôle purement politique, que la Belgique pourrait être appelée à jouer dans ces pays, ne serait pas un rôle de premier plan, mais elle désire maintenir et affirmer sa volonté de traiter d'égale à égale avec les grandes puissances, dans les questions internationales importantes.

De plus, comme nous le faisons valoir en soulevant la question arménienne, il se joue en ce moment une partie serrée entre deux civilisations. Les principes fondamentaux de la nôtre sont en jeu et si, durant quatre longues années, nous avons versé le meilleur de notre sang pour le maintien de cet idéal, il serait regrettable que l'on puisse nous contester un droit d'intervention égal à celui des autres nations, quand un principe identique est attaqué.

* * *

En marge de la politique étrangère, mais s'y reliant par des points de contact de plus en plus étroits, se retrouve la question économique. Celle-ci a été traitée longuement dans le dernier rapport du budget et ne peut donc figurer ici que succinctement.

Les négociations au sujet d'un accord économique franco-belge se pour-

(1) Interpellation de M. Tschoffen, 5 décembre 1922.

suivent, mais le Parlement ne pourra se prononcer en cette matière que lorsqu'un projet détaillé lui aura été soumis.

Dans l'ordre économique, nous avons à signaler la mission Rouma qui, d'après des renseignements précis, a compris son rôle en faisant apprécier la Belgique dans des régions où elle était insuffisamment connue.

Nos industriels espèrent retirer des fruits utiles de cette mission et nous ne pourrions assez nous en féliciter puisque actuellement de nombreux marchés nous sont fermés.

Nous constatons aussi avec joie l'effort fait par la Belgique à l'exposition de Rio de Janeiro, où un si chaleureux accueil lui était réservé. Cet effort joint à l'initiative dont nous venons de parler, lui a attiré de nombreuses sympathies dans ce pays, et ne pourra qu'y favoriser notre exportation.

Le Gouvernement du Japon a bien voulu inviter plusieurs de nos industriels à venir étudier dans le pays même, les relations commerciales à établir avec la Belgique. A cet effet une délégation se rendra sous peu à Tokio et nos industriels renseignés par la mission, et trouvant à l'Ambassade du Japon une activité efficace pour soutenir et encourager leurs initiatives, verront, nous n'en doutons pas, notre vie économique prendre un nouvel essor dans ces régions.

*
* *

Malgré un travail réel, il n'existe pas encore un lien assez puissant entre le monde des affaires et notre Département des Affaires Étrangères. Quelle en est la cause ?

Vu l'existence de la Direction générale de la politique et du commerce, il n'entre pas dans le rôle de la Commission de chercher le remède à cet état de choses, mais nous formons des vœux pour que le contact entre ce département et les milieux commerciaux et industriels soit de plus en plus étroit.

Dans cet ordre d'idée nous avons à signaler la présence de deux organes économiques que nous voudrions voir plus répandus tant en Belgique qu'à l'étranger. Ce sont : le *Bulletin commercial* et le *Bulletin d'informations économiques*.

Il semblerait utile de fusionner ces deux publications de façon à en faciliter la diffusion ; cette mesure aurait aussi l'avantage de permettre de réaliser l'économie d'une double et presque similaire direction.

En un mot, nous voudrions voir favoriser toutes les mesures tendant à faire mieux connaître les marchés belges à l'étranger et, à ce sujet, une suggestion heureuse nous a été faite.

Nos diplomates et consuls revenant en congé en Belgique, accordent des audiences aux commerçants et industriels qui désirent obtenir des renseignements. Mais, en réalité, ces derniers n'en profitent guère, retenus souvent par l'ignorance, la timidité, ou une certaine inertie qu'il faudrait arriver à vaincre.

Il semble qu'on pourrait remédier à cet état de choses en organisant, au lieu de ces audiences, des conférences que nos diplomates et consuls consentiraient à donner dans les grands centres comme Bruxelles, Anvers, Liège et le Hainaut. Ces conférences pourraient être rendues plus attrayantes par des projections lumineuses et, sans aucun doute, attireraient un public nombreux, créant ainsi un lien entre nos agents à l'étranger et les éléments que l'exportation intéresserait. Elles provoqueraient tout naturellement des entretiens privés.

Nous ne savons si la chose pourrait être réalisée, mais il nous a semblé intéressant de la noter ici.

*
* *

La Commission a examiné attentivement, point par point, les articles du budget ; celui de 1922 étant de 26,469,069 francs et celui présenté pour 1923 étant de 24,404,963 francs, il en résulte une diminution de 2 millions 64,106 francs, répartie sur différents postes. La Commission a posé quelques questions que nous donnons ci-après.

De la réponse à la première question posée, il résulte que l'article 2 est en diminution de 53,771 francs sur 1922 ; le chiffre sur lequel s'était basé la Commission était celui figurant au budget de 1922, mais qui, ultérieurement, avait été augmenté par voie d'amendement.

La Commission admet la diminution de 10 p. c. sur l'indemnisation pour pertes de change, mais elle reste convaincue de la nécessité absolue de voir nos diplomates pouvoir maintenir le rang qu'ils doivent occuper.

Si, dans notre dernier rapport, nous avons rendu hommage au travail effectué par le personnel du Département des Affaires Étrangères, qui de 90 fonctionnaires qu'il comprenait avant la guerre, atteint aujourd'hui le chiffre de 350, nous tenons à reconnaître et à signaler ici le dévouement de notre corps diplomatique. Nous avons signalé alors que le nombre de pièces expédiées par le Département était passé de 25,000 en 1914, à 150,000 en 1921 ; ce travail a sa répercussion automatique dans les ambassades et légations où ces pièces sont reçues. Voici le tableau du personnel en 1914 et en 1922, dans les principaux postes ; on verra que, malgré ce surcroît de besogne, le nombre de diplomates n'a guère varié.

TABLEAU COMPARATIF INDIQUANT, POUR 1914 ET 1922, LE NOMBRE D'AGENTS DIPLOMATIQUES EN FONCTIONS DANS LES LÉGATIONS OU AMBASSADES EN EUROPE, AU JAPON, AUX ÉTATS-UNIS ET AU BRÉSIL :

	1914 (AVRIL)			1922		
	Ministres.	Conseillers	Secrétaires ou attachés.	Ministres ou Ambassad.	Conseillers	Secrétaires ou attachés.
Berlin	1	1	2	1	1	3
Vienne	1	1	1	1	—	1
Rio-de-Janeiro	1	—	1	1	—	1
Sophia	1	—	1	1	—	—
Copenhague	1	—	1	1	—	1
Madrid	1	1	—	1	—	1
Washington	1	1	1	1	1	3
Paris	1	1	4	1	1	4
Londres	1	1	2	1	1	2
Athènes	1	—	1	1	—	1
Budapesth	—	—	—	1	—	1
Rome	1	1	1	1	1	1
Tokio	1	—	1	1	—	1
Luxembourg	1	—	1	1	—	1
La Haye	1	1	1	1	1	2
Varsovie	—	—	—	1	1	1
Lisbonne	1	—	1	1	—	—
Bucarest	1	—	1	1	—	1
Petrograd	1	1	2	—	—	—
Saint-Siège	1	—	1	1	—	1
Belgrade	1	—	1	1	—	1
Stockholm	1	—	1	1	—	1
Berne	1	—	1	1	—	1
Prague	—	—	—	1	—	1
Constantinople	1	—	1	1	—	—
	22	9	27	24	7	30

C'est pourquoi la Commission insiste, dans l'intérêt de la Belgique et de son essor industriel et commercial, pour que la situation matérielle de nos diplomates soit assurée.

Nous donnons ci-après les réponses aux questions posées par la Commission ; elles ont été admises par elle :

QUESTIONS POSÉES PAR LA COMMISSION DU SÉNAT.

Première question.

Des membres de la Commission se sont étonnés de voir les traitements du personnel fixe et temporaire, en augmentation de 194,327 francs, plus 13,494 francs d'augmentation pour les indemnités familiales ; tandis que nous voyons les traitements de nos diplomates en diminution dans la plupart des postes, et les traitements et indemnités des conseillers, secrétaires et attachés diminués de 139,700 francs. En plus à l'article 31, nous voyons une diminution de 446,000 francs sur le poste de « Indemnités aux agents du service extérieur en raison de faits de guerre (pertes de change ; situation financière ou économique onéreuse dans le pays de la résidence) malgré la dépréciation plus accentuée de notre change.

Nous savons qu'il a été fait appel au patriotisme de nos diplomates pour diminuer de 10 p. c. les pertes sur change ; mais nous ne savons pas si dans ces conditions ils peuvent maintenir le rang qu'ils doivent avoir à l'étranger.

Le même appel au patriotisme a-t-il été fait aux agents du service intérieur du Département pour diminuer leur traitement de 10 p. c.

Les heures de bureau en service intérieur se montent à 33 heures par semaine, M. le Ministre pourrait-il dire à combien d'heures par semaine se montent, en moyenne, les heures de travail des agents en service extérieur.

Réponse — C'est par erreur que certains membres de la Commission sénatoriale des Affaires Étrangères ont cru constater que l'article 2 du budget de 1923 serait en augmentation sur l'article correspondant de 1922.

La loi budgétaire de 20 juin 1922 fixe le montant de l'article 2 de 1922 à fr.	3,376,936 »
tandis que le projet de budget, pour 1923, ne prévoit, pour le même article que.	3,323,165 »
	<hr/>
soit une diminution de fr.	53,771 »

En ajoutant à ce montant, la quote-part de 7,019 francs que cet article supportera, en 1923, pour la première fois du chef de l'intervention du Département dans les frais du Comité supérieur de contrôle, on constatera que l'économie réalisée dans les dépenses de personnel, se chiffre, en réalité, par 60,790 francs.

Elle est importante, puisque le crédit, ainsi diminué, permettra encore d'accorder les promotions et augmentations normales (voir le tableau V, des développements du projet de budget, à la colonne « observation »).

En ce qui concerne l'article 31, la réduction opérée résulte pour la presque totalité, d'une diminution de 10 p. c. sur l'indemnisation pour perte de change.

Cette réduction ne porte donc que sur des agents résidant dans les pays où notre monnaie est dépréciée. Or, ce sont, précisément, les pays où le

coût de la vie, exprimé en monnaie locale, a le moins augmenté par rapport à 1914.

En Angleterre, par exemple, les index-numbers sont à environ 180. Donc pour faire face à cet accroissement de 80 p. c. les agents reçoivent en livres sterling des émoluments qui atteignent 200 p. c. environ de ce qu'ils étaient en 1914, alors qu'en Belgique les agents doivent parer à un accroissement de plus de 280 p. c. (l'index number dépasse 380) avec des émoluments à peine doubles de ceux de 1914. L'on voit combien ces derniers sont moins avantagés.

Cet exemple s'applique à tous les pays où le franc belge est déprécié.

Ainsi qu'il est dit ci-dessus, la réduction de 10 p. c. ne porte que sur la compensation pour perte de change, les traitements et indemnités des agents du service extérieur étant liquidés intégralement et aucune réduction n'y ayant été apportée (la diminution de l'article 7 provient de la mise au point des prévisions, notamment pour dépenses de logement).

Une réduction des traitements ne peut donc être envisagée en ce qui concerne le personnel de l'Administration centrale ; ces traitements d'ailleurs, sont fixés conformément au barème de l'unification du 25 mars 1921, et l'on n'ignore pas qu'ils sont à peine suffisants pour assurer l'existence des agents, ainsi que le constatait d'ailleurs le rapport au Sénat sur le projet de budget pour 1922 (page 9).

* * *

Les heures de bureau, dans les chancelleries de nos postes à l'étranger, sont fixées en tenant compte des usages locaux, du climat et de l'importance de la besogne du poste. Il est, dès lors, impossible d'établir une moyenne des heures de travail des agents du service extérieur.

Le Département des Affaires Étrangères n'ignore pas que nombreux sont ses agents du service extérieur qui élaborent leurs rapports et remplissent les devoirs de leur charge en dehors des heures d'ouverture des bureaux.

Pour ce qui est de l'Administration centrale, le règlement fixe l'horaire de 9 heures à midi et de 14 à 18 heures, exception faite pour le samedi, où il est de 9 heures à 12 h. 1/2. Les prestations hebdomadaires sont donc de trente-huit heures et demie et non de trente-trois heures.

Ce nombre d'heures réglementaires est, d'ailleurs, largement dépassé par la plupart des fonctionnaires et agents.

Deuxième question.

Comment se justifie l'augmentation de 57,000 francs à l'article 4c. ?

Réponse. — Il n'y a pas augmentation ; en effet, le chiffre de 70,000 francs figurant au projet de budget pour 1922, doit être majoré de 45,000 francs montant partiel de l'amendement déposé à la suite du passage, aux Affaires Étrangères, des Offices de documentation et des Affaires commerciales du Ministère des Affaires Économiques. (Amendement n° 130, rapport n° 121.)

Par ce fait, les crédits affectés à l'article 4c de l'exercice 1922, ont atteint 115,000 francs contre 127,000 francs demandés pour 1923.

Il y aurait donc, en apparence, une augmentation de 12,000 francs. En réalité, cette dernière somme provient, ainsi que le portent les développements, d'un transfert de l'article 22 à l'article 4.

Troisième question.

A l'article 4d il est marqué : « Frais de courses entre l'Administration centrale et l'Office commercial de l'Etat ». Est-ce que ces frais ne devraient pas être compris dans les 446,662 francs, pour les gens de service, poste en augmentation de 23,000 francs sur le dernier budget, chiffre que la Commission trouve exagéré.

Réponse. — Le maintien de la phrase « Frais de courses entre l'Administration centrale et l'Office commercial de l'Etat », est le fait d'une erreur matérielle. Sa suppression a été demandée par voie d'amendement, le 8 novembre courant.

L'augmentation de 23,000 francs du poste des gens de service résulte :

1^o De l'adjonction de trois agents de cette catégorie, venus des Affaires économiques en même temps que le personnel des Offices de documentation et des Affaires commerciales, et qui émargent, ensemble, pour une somme de 12,165 francs ;

2^o De l'affiliation des nettoyeuses temporaires à la Caisse de retraite, en 1923, pour 1,090 francs ;

3^o De l'augmentation de l'indemnité familiale et des augmentations normales à accorder, en 1923, aux gens de service, pour le surplus.

Si les prévisions des dépenses de 446,662 francs, afférentes aux gens de service, sont importantes, il convient de ne pas perdre de vue que les traitements d'avant-guerre des agents de cette catégorie ont été relevés, conformément au barème de l'unification et que le nombre des dits agents s'est accru, non seulement, parallèlement à celui des fonctionnaires et employés, mais encore, par suite de la dissémination des locaux du Département. Cette situation nécessite un personnel subalterne plus nombreux et des services constants d'estafettes entre les six immeubles occupés par les services du Ministère.

Quatrième question.

Un membre demande s'il n'y a pas double emploi entre le *Bulletin de documentation économique* et le *Bulletin de l'Office commercial de l'Etat*.

Réponse. — A partir du 1^{er} janvier 1923, le *Bulletin de documentation économique* sera fusionné avec le *Bulletin commercial*, organe de l'Office commercial de l'Etat.

Cette fusion a été décidée, en principe, le jour où l'Office des études économiques et de la documentation, qui faisait partie du Ministère des Affaires Économiques, a été rattaché au Ministère des Affaires Étrangères.

L'existence d'un contrat, ne venant à expiration que le 31 décembre 1922, conclu avec l'éditeur du *Bulletin de documentation*, par le Département des Affaires Économiques, n'a pas permis de réaliser cette fusion plus tôt.

Cinquième question.]

A combien se montent les « indemnités pour travaux extraordinaires », non compris les indemnités de Cabinet. Ces travaux ne peuvent-ils être faits par les agents du Département.

Réponse. — Il ne s'agit, en l'espèce, que d'une prévision de dépense. Les travaux extraordinaires journalièrement effectués par le personnel ne

sont plus rémunérés et le crédit en question n'est prévu que pour des cas spéciaux qui pourraient se présenter, tels ceux qui exigeraient un travail de nuit, en cas de conférences, de réunions internationales, etc.

Le caractère exceptionnel de ces travaux permet, d'ailleurs, d'espérer qu'une partie importante du crédit ne sera pas utilisée.

Sixième question.

Comment se trouve-t-il au budget de 1923 des frais à l'article 32*b* pour la Commission de transfert des cercles d'Eupen et Malmédy.

Réponse. — La question n'est-elle pas terminée ?

La Commission de transfert des cercles d'Eupen-Malmédy n'a pas encore terminé ses travaux.

Elle est distincte de la Commission de délimitation de la frontière belgo-allemande, qui vient d'être dissoute, et elle a été créée pour prendre, d'accord avec l'Allemagne, les mesures utiles pour assurer le passage effectif des cercles, du régime allemand, au régime belge.

Les travaux qui se poursuivent activement, seront vraisemblablement terminés dans peu de mois et, selon toutes prévisions, le crédit de 25,000 francs ne sera pas absorbé entièrement.

La Commission des Affaires Étrangères approuve le projet de budget, et espère que le Sénat voudra s'y rallier.

Le Rapporteur,

Marquis IMPERIALI.

Le Président,

Comte T'KINT DE ROODENBEKE.