

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 28 DÉCEMBRE 1926

Rapport des Commissions de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance Sociale et de l'Agriculture, chargées de l'examen du Projet de Loi portant prorogation de la loi du 25 janvier 1923, relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises.

(Voir les nos 14, 40 et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 21 et 23 décembre 1926.)

Présents : MM. le baron RUZETTE, président ; BROEKX, CARPENTIER, DE COCK DE RAMEYEN, le baron DE MOFFARTS, DEMOULIN, le baron DE STEENHAULT DE WAERBEECK, le baron D'HUART, DU FOUR, LEURQUIN, LIMAGE, MOYERSON, ROSIER, SOLAU, VAN BELLE, le baron VAN ZUYLEN et MULLIE, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

Vos Commissions ont examiné le projet de loi portant prorogation de la loi du 25 janvier 1923 relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises, voté le 23 décembre par la Chambre des Représentants.

Plusieurs membres de ces Commissions ont signalé que la loi du 25 janvier 1923, dont le Gouvernement demande une nouvelle prorogation pour un an, paraît n'avoir pas été exécutée, depuis un certain temps, suivant la lettre et l'esprit des législateurs du 25 janvier 1923.

Pour être fixé sur ce point juridique, il convient de réexaminer l'exposé des motifs des auteurs de la loi et les rapports des Commissions qui ont étudié la loi avant son adoption à la Chambre des Représentants et au Sénat.

L'Exposé des motifs contresigné par MM. Theunis et Moyersoen dit :

« Puisque les pouvoirs limités à quelques produits expressément dénommés ne peuvent répondre à la garantie que le Gouvernement doit pouvoir donner au pays, on est logiquement ramené à

solliciter à titre temporaire des pouvoirs généraux, tels qu'ils existaient en 1921, et qui sont définis à l'article 1^{er} du projet de loi que nous avons l'honneur de soumettre à la Chambre.

» Mais de tels pouvoirs doivent être corrigés par des sérieuses restrictions d'application laissant aux Chambres un droit d'intervention immédiat. C'est pourquoi le dit projet prévoit que les mesures d'exécution devront être proposées par le Conseil des Ministres et que les mesures dont ces arrêtés royaux feront l'objet seront présentées à la ratification du Parlement.

» Le Gouvernement entend ne faire usage des pouvoirs qu'il sollicite qu'en cas de *nécessité bien établie* étant entendu, pour le surplus, que les mesures exceptionnelles prises en l'espèce n'auraient que strictement la durée des causes qui les ont imposées. »

MM. les rapporteurs de la Chambre des Représentants et du Sénat, pour interpréter sans doute certains textes et pour illustrer l'esprit de cette loi d'exception, ont annexé, chacun de leur côté, un rapport adressé à M. le Ministre de l'Industrie et du Travail par la « Commission des licences ».

Nous lisons, entre autres, dans ce rapport :

« Disons tout de suite que pareille délégation de pouvoir devrait racheter ce qu'elle a d'*excessif* par de sérieuses restrictions d'application.

» Dans ce but, il pourrait être entendu :

» 1^o Que la mise sous licence d'un produit devrait faire l'objet d'un arrêté royal proposé en Conseil des Ministres, ce, afin de donner au pays et aux Chambres la garantie que *la mesure est gouvernementale et non l'œuvre d'un seul Ministre* :

» 2^o Que l'arrêté serait immédiatement soumis aux Chambres pour ratification, étant entendu qu'en cas d'intercession, la ratification serait demandée immédiatement après l'ouverture de la session nouvelle. »

Voilà ce qui précise nettement l'esprit de la loi du 25 janvier 1923. On sait que les suggestions de la Commission des licences constituent exactement le projet gouvernemental, qui a été déposé le 20 décembre 1922. Les Chambres ont cependant estimé que pour permettre une application plus rapide et plus efficace en cas d'urgence, les arrêtés royaux prévus à l'article 1^{er} ne devraient pas être ratifiés par les Chambres, mais cependant communiqués.

Voilà bien établi, pensons-nous, la lettre et l'esprit de la législation exceptionnelle du 25 janvier 1923.

Cette lettre et cet esprit ne doivent pas avoir été modifiés jusqu'ici. C'est cette même loi qui est aujourd'hui soumise pour prorogation aux délibérations du Sénat.

Aux termes de la loi du 25 janvier 1923, valable jusqu'au 31 décembre 1923, mais prorogée ensuite d'année en année, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, réglementer l'importation, l'exportation et le transit de toutes marchandises et valeurs.

Les arrêtés royaux pris en exécution

de cette disposition sont libellés comme suit :

« Sur la proposition de Nos Ministres réunis en Conseil,

» AVONS ARRÊTÉ :

» L'exportation de est provisoirement prohibée dans les conditions et sauf les exceptions à déterminer par Notre Ministre de.....

» Nos Ministres de sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté. »

Qu'un ministre soit chargé de l'exécution d'un arrêté, rien que de normal. Mais les arrêtés royaux vont plus loin : ils laissent à un Ministre en particulier le soin de déterminer les conditions et les exceptions aux prohibitions. De sorte qu'un arrêté ministériel est substitué pour déterminer les exceptions à l'arrêté royal que le législateur a voulu délibéré en Conseil des Ministres. De plus, en déterminant les exceptions, un Ministre peut en arriver à supprimer tout l'effet de la prohibition édictée par l'arrêté délibéré en Conseil des Ministres. On est allé si loin que de nombreux arrêtés royaux prohibant l'exportation de certaines matières ont été annihilés en fait par de simples arrêtés émanant d'un seul Ministre.

Nous disons « annihilé en fait », car voici le régime appliqué :

Un arrêté royal délibéré en Conseil interdit l'exportation, aux conditions et sauf les exceptions déterminées par le Ministre délégué. Un arrêté du Ministre délégué impose l'octroi d'une licence. Puis un autre arrêté ministériel supprime la licence. Et, en fait, on considère l'arrêté royal comme lettre morte, faute d'arrêté d'application, alors que, en droit, cet arrêté royal subsiste et qu'on en devrait plutôt conclure à l'interdiction absolue.

On en arrive ainsi à violer nettement le but du législateur qui a voulu, à toute évidence, que la mesure de prohibition, et par conséquent sa levée, soit examinée

avec le soin particulier qu'exige la formalité de la délibération en Conseil.

Une délégation générale autorisant par arrêté royal un Ministre à prendre périodiquement des mesures restrictives du commerce général de certaines denrées alimentaires et autres, nous paraît une irrégularité et contraire à l'esprit de la loi.

Que devient dans ces conditions la garantie expresse qu'avaient prévues les conseillers des auteurs de la loi du 25 janvier 1923 et consacrée en fait par le texte de l'article 1^{er} :

« Que la mesure devait être gouvernementale et non l'œuvre d'un seul Ministre. »

Nous vivons donc depuis un certain temps dans le domaine de l'application de la loi du 25 janvier 1923 successivement prorogée, en plein dans l'illégalité.

Les dispositions d'exécution de cette loi sont devenues non l'œuvre du Gouvernement, mais celle d'un seul Ministre.

Et, ce que le législateur de 1923 avait voulu éviter est arrivé : l'œuvre d'un seul Ministre dans le domaine des restrictions du commerce général des denrées alimentaires fait l'objet de plaintes vives des milieux producteurs.

La loi du 25 janvier 1923 est devenue un moyen de lutte contre la vie chère. Était-ce bien là l'objectif des législateurs de 1923 ? C'est douteux.

On peut, d'ailleurs, soutenir, comme l'ont fait plusieurs membres des Commissions, qu'une politique de lutte contre la vie chère par des restrictions intermittentes ou continues à l'exportation des produits alimentaires est une politique particulièrement malheureuse :

1^o Elle est injuste en faisant supporter, à une seule classe, celle des producteurs, un impôt exceptionnel sous la forme d'une mévente de leurs produits ;

2^o Elle est contraire aux intérêts des consommateurs dont la situation optimale est celle de posséder dans leur pays une large surproduction, déterminant une exportation régulière et l'existence à

l'intérieur du pays de prix inférieurs aux prix mondiaux ;

3^o Elle est néfaste en provoquant souvent une réduction de l'effort de travail du producteur, réduisant la production agricole si indispensable pour l'économie générale du pays et pour l'équilibre de la balance commerciale.

* * *

La majorité des membres des Commissions ont déclaré qu'ils étaient disposés à voter, sous certaines conditions préalables, la prorogation demandée de la loi du 25 janvier 1923.

Ces conditions préalables sont :

« Que le Gouvernement par l'organe de l'un de ses représentants déclare :

» 1^o Que les dispositions actuellement encore en vigueur et qui n'auraient pas été prises suivant la lettre et l'esprit de cette loi, seraient — dans un avenir prochain — réexaminées et réglées suivant l'application stricte de la loi ;

2^o Qu'à l'avenir, à l'occasion de l'exécution éventuelle de cette loi, le cas de nécessité bien établie, c'est-à-dire quand le ravitaillement du pays ou son industrie pourraient être réellement en danger, le cas de nécessité pouvant justifier l'application de la loi, serait examiné au préalable par une commission consultative constituée suivant une formule strictement paritaire.

Si, les déclarations dont il a été question ci-dessus n'étaient pas faites, la majorité des membres des Commissions réservent leur attitude en ce qui concerne le vote de la loi visée.

Les deux Commissions, à l'unanimité de leurs membres, se rallient aux conclusions du présent rapport ; deux membres font des réserves quant aux critiques qui ont été formulées au sujet de la manière dont cette loi a été appliquée ces derniers temps par les Ministres compétents.

Le Rapporteur,
G. MULLIE.

Le Président,
Bon RUZETTE.