

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 25 MAI 1905.

Rapport des Commissions réunies des Finances et Travaux publics et des Affaires étrangères, chargées d'examiner le Projet de Loi approuvant le Traité additionnel au Traité de commerce du 6 décembre 1891, conclu le 22 juin 1904 entre la Belgique et l'Allemagne.

(Voir les n^{os} 70, 151 et 157, session de 1904-1905, de la Chambre des Représentants, et 77, même session, du Sénat.)

Présents : MM. le Comte DE MERODE WESTERLOO, Président; HANREZ, BOËYÉ, CAPPELLE, le Comte DE HEMRICOURT DE GRUNNE, DELANNOY, FIÉVÉ, VAN DEN NEST, BERGMANN, Edouard PELTZER, le Comte DE LIMBURG STIRUM, le Comte DE RENESSE, le Baron DE VINCK DE WINNEZEELE, DEVOS et le Baron DESCAMPS, Rapporteur.

MESSIEURS,

Les Commissions réunies des Affaires étrangères, des Finances et des Travaux publics ont été chargées d'examiner le Projet de Loi approuvant le Traité additionnel au Traité de commerce du 6 décembre 1891, conclu le 22 juin 1904 entre la Belgique et l'Allemagne.

Ce n'est pas sans quelque appréhension que nos commerçants et nos industriels, comme le Gouvernement et le Parlement qui ont charge de veiller aux intérêts matériels du pays, ont vu s'approcher une date qui pouvait exercer une influence considérable sur nos relations économiques avec l'Allemagne. L'esprit de bon vouloir réciproque qui n'a cessé d'animer les deux gouvernements, la bonne préparation en Belgique du travail à accomplir, le dévouement et l'habileté de nos négociateurs nous permettent de constater aujourd'hui que si le résultat obtenu n'est point parfait — les concessions réciproques sont toujours en pareil cas inévitables — ce résultat est d'ensemble satisfaisant pour le pays et permet à notre industrie et à notre commerce d'envisager l'avenir, pour un temps assez long, avec quelque confiance.

La tâche du rapporteur au Sénat se trouve abrégée par le remarquable Exposé des motifs du Gouvernement, le très intéressant rapport de M. De Bruyn à la Chambre et les explications échangées dans l'autre assemblée sur la teneur et la portée du projet de loi actuel.

Les tarifications conventionnelles consenties par l'Allemagne, comparées au régime auquel nous eût exposés l'application pure et simple du nouveau tarif général, attestent l'efficacité du travail accompli par nos négociateurs durant les vingt-huit séances tenues par les délégués belges et allemands. Et lorsque le 4 juin 1904 les négociateurs belges ont paraphé le projet de traité additionnel sur lequel l'accord s'était établi, ils ont pu le faire avec la conscience d'avoir défendu pied à pied le terrain de nos intérêts économiques et d'avoir réalisé tout ce qui dans les circonstances actuelles était pratiquement possible. Le Parlement et le pays leur doivent de ce chef un hommage de justice et de gratitude.

Il n'est pas sans intérêt de remarquer ici qu'indépendamment des résultats immédiatement obtenus, la clause de la nation la plus favorisée demeure à la base des dispositions organiques des relations réciproques entre les deux pays.

Le régime résultant de la combinaison du traité actuel et du traité additionnel nouvellement intervenu durera jusqu'au 31 décembre 1917, date au delà de laquelle il pourra être maintenu par tacite reconduction. Quant à l'entrée en vigueur du Traité additionnel, elle sera fixée de commun accord entre les parties contractantes à une date indiquée au moins six mois d'avance et qui ne pourra être postérieure au 1^{er} juillet 1906.

*
* * *

Le projet de loi qui nous est soumis comprend quatre articles.

L'article 1^{er} porte, selon la formule ordinaire, que le traité nouveau soumis à notre approbation sortira son plein et entier effet.

L'article 2 autorise le Gouvernement à généraliser l'application du tarif résultant du Traité additionnel, sous réserve des dispositions de la loi du 19 mai 1902.

L'article 3 contient des dispositions douanières qui ne sont pas sans connexion avec l'application du régime nouveau. Ces mesures sont de nature à faire disparaître des anomalies qui se rattachent à certains engagements internationaux et modifient diverses tarifications dans le sens de *desiderata* souvent formulés.

Enfin l'article 4 autorise le Gouvernement, sous certaines conditions, à convertir les droits *ad valorem* figurant au Tarif des douanes en droits spécifiques équivalents.

Une question ayant été posée par la Commission au Gouvernement concernant le régime qui sera appliqué, à l'entrée du Zollverein, aux ardoises pour toitures lorsque les nouveaux traités conclus par l'Allemagne entreront en vigueur, l'honorable Ministre des Affaires étrangères nous a adressé la réponse suivante :

« Dans le traité de commerce conclu entre la Belgique et l'Allemagne, le droit sur les « ardoises pour toitures » importées

dans le Zollverein a été abaissé à 0^m75, sans réserve ni restriction.

» Quant aux dégrèvements plus considérables résultant des traités signés par l'Allemagne avec d'autres pays, ils nous seront acquis en vertu du traitement de la nation la plus favorisée. »

La question de l'autorisation générale à donner au Gouvernement, de convertir tous les droits *ad valorem* figurant au tarif des douanes en droits spécifiques équivalents, a donné lieu à des observations d'ordre constitutionnel se rattachant au régime fondamental en vigueur dans notre pays quant à l'établissement des impôts.

Le Gouvernement a communiqué à la Commission sénatoriale le texte des dispositions légales antérieures assez nombreuses, auxquelles l'honorable Ministre des Finances et des Travaux publics a fait allusion à la Chambre des Représentants le 13 avril dernier.

Voici ces dispositions :

a) *Produits typographiques.*

Une disposition particulière insérée à l'article 2 n° 46^a de la loi du 12 juillet 1895 autorise le Gouvernement à *convertir en droits spécifiques équivalents* le droit d'entrée de 15 p. c. *ad valorem* établi sur les *Produits typographiques* autres que les livres, les journaux et publications périodiques, les cartes géographiques ou marines, la musique gravée ou imprimée et les estampes, gravures et lithographies artistiques.

b) *Produits chimiques.*

Art. 3 de la loi du 28 décembre 1897 :

« Le Gouvernement est autorisé à établir un droit d'entrée de » 5 p. c. de la valeur, ou *un droit spécifique équivalent*, sur » les éthers, le chloroforme, le collodion, le chloral hydraté, » l'iode d'éthyle et les autres produits analogues préparés à » l'aide d'alcool et dont celui-ci a été éliminé au cours de la fabri- » cation. »

c) Loi du 19 mai 1902, déterminant le régime douanier applicable dans certains cas spéciaux :

ART. 2. — « Les marchandises provenant des pays qui se » trouveront sans arrangement commercial avec la Belgique et » ne lui appliqueront pas le traitement de la nation la plus » favorisée en matière de commerce, de navigation et de douane, » seront soumises aux droits fixés par le tarif des douanes » augmentés de 50 p. c. Celles de ces marchandises qui ne » seraient pas imposées par le dit tarif payeront 15 p. c. de leur » valeur ou seront soumises à *un droit spécifique équivalent* sur » la base de leur valeur moyenne.

» Un arrêté royal déterminera les matières brutes ou mi- » fabriquées, nécessaires à l'industrie, ainsi que les produits

» nécessaires à l'alimentation, qui seront exclus des dispositions
» de l'alinéa précédent.

d) *Produits divers pour l'industrie.*

Disposition particulière insérée à l'article 2 de la loi du
12 juillet 1895 :

(16). « Les articles classés sous la rubrique de la *Mercerie*
» et de la *Quincaillerie* et nécessaires au parachèvement d'autres
» produits peuvent, dans l'intérêt de l'industrie, être rangés
» parmi les *Produits divers pour l'industrie*, en vertu d'une
» décision du Ministre des Finances. »

e) Art. 1^{er} de la loi du 30 décembre 1896 :

« Le Ministre des Finances est autorisé à ranger dans la caté-
» gorie des *Produits divers pour l'industrie*, les articles imposés
» sous une autre rubrique du Tarif des douanes et qui sont des-
» tinés à être adaptés à des machines, mécaniques ou outils, ou
» à servir d'accessoires à ces appareils. »

f) Loi du 30 décembre 1901 :

Art. 3. — « Le Gouvernement pourra, dans l'intérêt de l'indus-
» trie, exempter des droits d'entrée les produits suivants :

» Les essences végétales ou huiles essentielles naturelles
» d'amandes amères, de bergamote, de cananga (vetyver ou
» ylang-ylang), de citrons et de leurs variétés, de géranium,
» d'iris, de jasmin, de lavande, de lemon-grass (verveine des
» Indes), de linalvé, d'oranges et de leurs variétés, d'origan, de
» santal, de sassafras, de tubéreuse ; — le géraniole et le safrole ;
» — les graisses parfumées importées en récipients de 10 kilo-
» grammes au moins. »

Ces antécédents remarquables, il convient d'observer que la question ne se présente plus précisément aujourd'hui dans les mêmes conditions où la posait le projet primitif du Gouvernement. En effet, l'article 4 de ce projet se bornait à formuler la disposition suivante : « Le Gouvernement est autorisé à convertir les droits *ad valorem* figurant au Tarif des douanes en droits spécifiques équivalents. » Or, deux paragraphes nouveaux ont été ajoutés à l'article 4 du Projet de Loi. Ils sont ainsi conçus : « Les mesures prises en vertu du présent article (c'est-à-dire convertissant les droits *ad valorem* en droits spécifiques équivalents) seront soumises immédiatement aux Chambres, si elles sont réunies, sinon dans leur plus prochaine session.

» Les droits spécifiques ne seront applicables que neuf mois après la publication des arrêtés royaux y relatifs. »

En présence de ces dispositions, il paraît difficile de soutenir que la Législature ne puisse pas, si elle le veut, avoir le dernier mot tant en ce qui concerne la conversion même des droits *ad valorem* en droits spécifiques qu'en ce qui concerne l'équivalence des seconds de ces droits aux premiers. On a contesté que cela suffit pour avoir raison de tous les

scrupules que peut faire naître l'article 110 de la Constitution en vertu duquel « aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi que par une loi »; mais il n'est pas possible de méconnaître que les dispositions ajoutées à l'article 4 primitif ne s'accordent avec l'esprit dans lequel a été conçue la disposition constitutionnelle.

*
* *

Le droit de conversion qu'il s'agit d'accorder au Gouvernement est général et vise tous les droits *ad valorem* figurant au Tarif des douanes.

La procédure à suivre par le Gouvernement belge et le Gouvernement allemand quant aux droits *ad valorem* figurant au Tarif A est réglée comme suit par le protocole de clôture au Traité additionnel (art. 2 et 3, n° 3) :

« Le Gouvernement belge se réserve la faculté de convertir
» les droits *ad valorem* qui figurent au tarif A en droits spécifiques
» équivalents. A cet effet, le Gouvernement belge se mettra en
» rapport avec le Gouvernement allemand sur les conversions
» projetées. Dans le cas où l'accord sur les taux proposés ne
» serait pas établi dans un délai de trois mois à dater du jour
» de la notification faite au Gouvernement allemand, il sera fait
» appel au tribunal arbitral dans les conditions prévues à
» l'article 12A, et la conversion ne pourra avoir lieu que confor-
» mément à la décision de ce tribunal. »

L'article 12a du Traité additionnel, qui donne à la clause arbitrale un développement organique intéressant à certains égards, est conçu en ces termes :

« S'il s'élevait entre les Parties contractantes un différend sur
» l'interprétation ou l'application des tarifs A et B annexés au
» présent traité ou sur l'application, en fait, en ce qui concerne
» tout autre tarif conventionnel, de la clause assurant aux deux
» Parties contractantes le traitement de la nation la plus favorisée,
» le litige, si l'une des Parties en fait la demande, sera réglé
» par la voie d'arbitrage.

» Pour chaque litige, le tribunal arbitral sera constitué de la
» manière suivante : chacune des Parties nommera comme
» arbitre, parmi ses nationaux, une personne compétente, et
» les deux Parties s'entendront sur le choix d'un tiers arbitre,
» ressortissant d'un tiers État ami.

» Les Parties contractantes se réservent de désigner à l'avance
» et pour une période à déterminer, la personne qui remplirait,
» en cas de litige, les fonctions de tiers arbitre.

» Le cas échéant, et sous la réserve d'une entente spéciale à
» cet effet, les Parties contractantes soumettront aussi à l'arbi-
» trage les différends qui pourraient s'élever entre elles au sujet
» de l'interprétation et de l'application d'autres clauses du présent
» traité que celles prévues à l'alinéa premier.

» En ce qui concerne la procédure de l'arbitrage dans les cas
» prévus à l'alinéa premier, les Parties contractantes sont
» convenues de ce qui suit :

» Au premier cas d'arbitrage, le tribunal arbitral siègera dans
» le pays de la Partie contractante défenderesse ; au second cas,
» dans le pays de l'autre Partie, et ainsi de suite, alternativement
» dans chacun des deux pays. Celle des Parties sur le territoire
» de laquelle siègera le tribunal désignera le lieu du siège ;
» elle aura la charge de fournir les locaux, les employés de
» bureau et le personnel de service nécessaires pour le fonction-
» nement du tribunal. Le tribunal sera présidé par le tiers
» arbitre. Les décisions seront prises à la majorité des voix. »

« Les parties contractantes s'entendront soit dans chaque cas
» d'arbitrage, soit pour tous les cas, sur la procédure à suivre par
» le tribunal. A défaut de cette entente, la procédure sera
» réglée par le tribunal lui-même. La procédure pourra se faire
» par écrit, si aucune des Parties n'élève d'objections. Dans ce
» cas, les dispositions de l'alinéa qui précède pourront être
» modifiées.

» Pour la transmission des citations à comparaître devant le
» tribunal arbitral et pour les commissions rogatoires émises
» de ce dernier, les autorités de chacune des Parties contrac-
» tantes prêteront, sur la réquisition du tribunal arbitral adressée
» au Gouvernement compétent, leur assistance de la même
» manière qu'elles la prêtent lorsqu'il s'agit de réquisitions des
» tribunaux civils du pays.

» Les Parties contractantes s'entendront sur la répartition des
» frais, soit à l'occasion de chaque arbitrage, soit par une disposi-
» tion applicable à tous les cas. A défaut d'entente, l'article 57
» de la Convention de La Haye du 29 juillet 1899 sera appliqué. »

Il est d'évidence que le tribunal arbitral dont la constitution est prévue par le protocole de clôture dans l'ordre de la conversion de certains droits *ad valorem* en droits spécifiques ne fonctionnera que sous la réserve de l'application, avec toutes leurs conséquences éventuelles, des §§ 2 et 3 de l'article 4 du projet de loi qui nous est soumis.

* * *

Avant de procéder au vote, des membres de la Commission ont déclaré que tout en étant favorables à l'approbation du Traité de commerce germano-belge, ils étaient opposés à l'introduction dans le Projet de Loi des articles 3 et 4. En ce qui concerne l'article 4 spécialement, ils ont estimé que la délégation générale qu'elle renferme n'est pas assimilable aux délégations spéciales antérieures, et qu'au surplus elle ne se justifie ni au point de vue constitutionnel ni au point de vue des exigences pratiques.

D'autres membres, sans méconnaître les avantages pratiques de la délégation, ont déclaré conserver certains doutes au point de vue de sa

(7)

constitutionnalité ; ils ont estimé qu'en tout cas la mesure proposée ne pouvait constituer un précédent à invoquer d'une manière autorisée dans l'avenir.

Quelques membres ont déclaré ne voter le Projet de Loi que sous réserve d'explications satisfaisantes à fournir par le Gouvernement au Sénat.

L'ensemble du Projet de Loi a été adopté par onze voix et quatre abstentions.

Les Commissions réunies des Affaires étrangères, des Finances et des Travaux publics ont l'honneur de proposer au Sénat l'adoption de ce Projet.

Le Rapporteur,

Baron DESCAMPS.

Le Président,

Comte de MERODE WESTERLOO.