

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 9 MAI 1844.

TRANSIT DU BÉTAIL.

DÉVELOPPEMENTS d'une proposition faite par vingt-six membres de la Chambre.

MESSIEURS,

De longues et solennelles discussions ont précédé le vote de la loi du 31 décembre 1835 ⁽¹⁾.

Elle accorde à la plus importante de nos industries, à l'industrie agricole, une protection dont la nécessité a été établie par des faits et par de puissantes considérations d'intérêt général. D'une part, elle a augmenté dans une forte proportion, le droit d'entrée sur le bétail introduit par la frontière du Nord ; d'autre part, elle a prohibé le transit du bétail arrivant par la même frontière. Son but évident est de favoriser l'élevé du bétail, de protéger ainsi l'agriculture tout à la fois contre la concurrence à l'intérieur, et surtout contre la concurrence d'un autre pays sur les marchés français où se place une partie de l'excédant de la production.

La loi générale du 18 juin 1836, relative au transit, loin d'y déroger, l'a maintenue et confirmée.

⁽¹⁾ Voir *Moniteur* des 24 à 30 novembre, 1 à 8 décembre 1835.

L'art. 37 de cette loi porte, il est vrai : « Le Gouvernement, dans l'intervalle » des sessions législatives et sauf à donner communication aux Chambres, lors » de leur plus prochaine session, des dispositions qu'il aura prises, pourra » diminuer les droits de transit, et accorder la franchise entière de ces droits » en faveur du commerce et de l'industrie nationale ou en faveur du commerce » d'une puissance voisine qui offrirait, sous ce rapport, à la Belgique une par- » faite et entière réciprocité. — Les dispositions prises par le Gouvernement » en vertu des pouvoirs que lui confère le présent article cesseront de plein » droit leur effet immédiatement après la session pendant laquelle il en aura » été donné communication aux Chambres. »

Mais il ne s'agit là que d'une diminution ou exemption des droits, c'est-à-dire des objets dont le transit est légalement permis; il n'est nullement question de lever des prohibitions de transit; l'acte du Gouvernement est d'ailleurs subordonné à des conditions rigoureuses; lorsqu'il n'est point posé dans l'intérêt du commerce et de l'industrie du pays, il faut que la puissance voisine à laquelle il est avantageux offre une parfaite et entière réciprocité.

La loi du 9 juillet 1842 (*Bulletin officiel*, n° 615) a complété celle du 31 décembre 1835, en l'appropriant au nouvel état de possession territoriale résultant de l'exécution du traité du 19 avril 1839.

Récemment encore (1) M. le Ministre des Finances a fait connaître à la Chambre que le Gouvernement s'occupait de la compléter sous un autre rapport, en rendant le droit uniforme sur toutes les frontières, sans toutefois indiquer quel serait le droit à établir.

Lorsque l'achèvement des chemins de fer a été prochain, le Gouvernement a demandé à la législature des pouvoirs nouveaux, plus étendus que ceux qui lui appartenaient en vertu des lois existantes.

L'art. 1^{er} de la loi du 18 juin 1842 (*Bulletin officiel*, n° 400), l'autorise à « apporter au régime d'importation et de transport de marchandises en transit » direct et en transit d'entrepôt, telles modifications qu'il jugera favorables au » commerce et compatibles avec les intérêts du trésor et de l'industrie nationale. »

Ces pouvoirs ont été prorogés jusqu'au 31 décembre prochain par la loi du 28 mars 1843. (*Bulletin officiel*, n° 146.)

Pour préciser le but et la portée de la loi du 18 juin 1842, il suffirait peut-être d'en consulter le texte : elle n'autorise pas à lever des prohibitions de transit, mais seulement à modifier le régime d'importation et de transit des marchandises légalement admissibles; en second lieu, ces modifications doivent être à la fois favorables au commerce et compatibles avec les intérêts du trésor et de l'industrie nationale. Si néanmoins le texte pouvait laisser quelques

(1) Voir *Moniteur* du 25 avril 1844.

doutes, l'exposé des motifs et le rapport de la section centrale les feraient aisément disparaître. En effet, le Gouvernement lui-même, par le titre qu'il donnait au projet, déclarait qu'il s'agissait d'établir un *régime spécial de Douanes* pour les transports par le chemin de fer ; il insistait sur l'inutilité de certaines mesures de vérification et de surveillance, lorsque le transit s'effectue par cette voie, sur les grands avantages qui résulteraient pour le commerce de mesures tendant à l'exempter des *formalités de douane à la frontière* et des frais et retards qui en étaient les conséquences ; il ajoutait aussi qu'il pourrait devenir nécessaire de modifier les droits de transit⁽¹⁾ : mais aucune mention, ni directe, ni indirecte, n'est faite de la possibilité légale de mesures qui, dérogeant à des lois spéciales, lèveraient des prohibitions de transit.

La section centrale accepta le projet comme limité aux importations et aux transports *des marchandises de transit*, comme tendant à *simplifier les formalités de ce commerce, requises par les lois actuelles* (2).

Malgré la teneur de la loi et les explications qui en précisent le sens, un arrêté du 23 septembre 1843 (*Bulletin officiel*, n° 726), contresigné par les Ministres des Finances et de l'Intérieur, leva la prohibition du transit du bétail et prononça l'exemption de tout droit.

L'art. 3 porte : « Par dérogation à l'art. 2 de la loi du 31 décembre 1835 » (*Bulletin officiel*, n° 866), le transit des bestiaux par les chemins de fer de l'État est permis en exemption de droit.

» Toutes les autres prohibitions de transit existantes sont maintenues. »

Dès les premiers jours de la réunion de la législature, dans la discussion même de l'adresse, des plaintes se firent entendre au sujet de cette mesure. Depuis lors, à diverses reprises et notamment à l'occasion de pétitions adressées à la Chambre, la question de légalité de l'arrêté du 23 septembre et la question d'utilité furent agitées (3).

A la séance du 31 janvier dernier, M. le Ministre des Finances donna des explications écrites sur cette importante question (4). Les faits constatés par le Gouvernement, la teneur même de ses explications, autorisaient à croire que l'arrêté du 23 septembre cesserait prochainement d'avoir effet.

Cet espoir ne s'est pas réalisé ; de récentes discussions ont démontré que, pour faire droit à de justes plaintes, le recours à l'initiative parlementaire, tous autres moyens étant épuisés, était devenu une nécessité.

L'initiative se pouvait exercer de plusieurs manières ; un vote exprès sur l'acte

(1) Actes de la Chambre, session 1841-42, n° 277.

(2) Rapport. Actes de la Chambre, session 1841-42, n° 397.

(3) Voir, entre autres, *Moniteur* du 22 novembre et 8 décembre 1843, 11, 13 et 18 janvier, 8 février, 8 mars, 24 et 25 avril, 8 mai 1844.

(4) Voir *Moniteur* du 3 février 1844, et Actes de la Chambre, session 1843-44, n° 179.

des agents responsables du pouvoir, une adresse pour demander le retrait de l'arrêté du 23 septembre, et enfin une proposition de loi : tels étaient les moyens constitutionnels de sauvegarder les grands intérêts que cet acte menace.

Le dernier de ces moyens a paru le mieux approprié aux circonstances dans lesquelles la question se présente.

Et d'abord il est à remarquer qu'il ne s'agit point d'un acte du pouvoir exécutif posé en vertu des attributions inhérentes à ce pouvoir ; mais au contraire d'un acte essentiellement législatif que le Gouvernement ne pouvait poser qu'en vertu d'une délégation expresse de ce pouvoir.

Dès lors aussi, il appartient à celui qui a donné cette délégation, d'examiner s'il en a été fait un usage légitime ou abus ; il lui appartient également de la retirer si des faits nouveaux paraissent l'exiger ; à plus forte raison encore lui appartient-il de définir l'étendue de la délégation ou d'en restreindre la portée.

Sans méconnaître, sans blesser en aucune manière les principes constitutionnels qui régissent la séparation des pouvoirs, l'on peut donc définir ou retirer par la loi le mandat que la loi a accordé.

Le recours à ce moyen offre d'ailleurs cet avantage que la définition ou la restriction du mandat n'implique pas nécessairement un blâme de l'acte qui a été posé : l'erreur de droit ou de fait, le changement des circonstances peuvent, dans certains cas, expliquer la mesure prise et tout à la fois en justifier le retrait.

Il y a plus : la législature n'a pas même besoin de se prononcer sur l'acte du Gouvernement ; elle peut, et telle est la forme donnée à la proposition que nous avons l'honneur de vous soumettre, elle peut se borner à remettre en vigueur la disposition légale à laquelle il aurait été dérogé.

Voici la teneur de l'article unique de notre projet :

« A dater de la promulgation de la présente loi, l'art. 8 de la loi du 31 décembre 1835 (*Bulletin officiel*, n° 366) sur le bétail, reprendra force et vigueur : il n'y pourra être dérogé à l'avenir que par une loi. »

En présence des discussions dont le souvenir est si récent, il serait inutile de donner de longs développements à cette proposition : il suffira d'indiquer quelques points principaux.

Vainement jusqu'aujourd'hui a-t-on demandé quel intérêt belge peut être invoqué en faveur de la mesure qui a été prise. Il n'en existe aucun, si ce n'est peut-être un imperceptible accroissement des recettes du chemin de fer ; et cependant, ainsi que l'observation en a déjà été faite, l'application de la loi du 18 juin 1842 n'est point légitime si les actes du Gouvernement ne sont compatibles à la fois avec les intérêts du commerce, du trésor et de l'industrie nationale. Ce ne serait pas assez de démontrer que le transit ne porte pas à une industrie un préjudice considérable et actuel ; il faut établir qu'il est favorable à des intérêts nationaux.

Fallût-il donc se placer un instant au point de vue de M. le Ministre des Finances, on pourrait dire à bon droit que du moins aucun intérêt belge ne réclame le libre transit ; mais l'intérêt étranger est évident et d'une haute importance. Or, tandis que l'art. 37 de la loi sur le transit exige de la part d'une puissance voisine en faveur de laquelle des dispositions avantageuses seraient prises quant aux droits sur les objets légalement admissibles, la condition d'une parfaite et entière réciprocité, la prohibition est levée gratuitement, le droit est entièrement remis sans aucune compensation sur un objet dont le transit était prohibé par une loi spéciale.

L'arrêté du 23 septembre ne constitue pas seulement une concession faite gratuitement au préjudice d'un intérêt national, à d'autres intérêts ; il est pris en dehors des termes de la loi qui a délégué temporairement une partie du pouvoir législatif. Il est permis, en effet, d'après cette loi, de simplifier des formalités de douanes et même de modérer des droits, mais non de bouleverser les lois spéciales qui ont établi certaines prohibitions de transit.

La loi du 18 juin 1842 paraît avoir été interprétée ainsi par le Gouvernement lui-même dans une autre circonstance. Lorsque le transit de plusieurs millions de kilog. de fer anglais a été demandé, le refus du Gouvernement, si nos renseignements sont exacts, a été principalement motivé sur ce qu'il ne lui appartenait pas de prendre une telle mesure, aux termes des lois existantes.

A côté des considérations de légalité viennent se placer les motifs de fait.

D'après les renseignements recueillis par M. le Ministre des Finances, le nombre total de têtes de bétail hollandais, introduit à Dunkerque, de 1840 à 1843 inclusivement, s'élèverait, en moyenne, à 314⁽¹⁾, soit, pour la moyenne d'un mois, à 26. Pendant les trois derniers mois de 1843, il a été transporté, en transit, 535 pièces, soit par mois 178 : la moyenne mensuelle, depuis le 1^{er} janvier, serait de 75 têtes⁽²⁾. En admettant pleinement l'exactitude de ces données, il reste démontré que l'effet de l'arrêté du 23 septembre a été de sextupler immédiatement le mouvement d'exportation de Hollande en France pour les derniers mois de 1843, ou du moins de le tripler, d'après les faits relatifs aux trois premiers mois de l'année courante.

Il y a plus : l'on a changé en même temps les conditions de la concurrence au préjudice de l'industrie nationale. Les frais de transport, par le chemin de fer, sont aux mêmes frais par la voie que suivaient les produits étrangers avant l'arrêté du 23 septembre, à peu près dans la proportion de 10 à 35.

Le tarif du chemin de fer établi à un taux modéré dans l'intérêt de l'agriculture nationale, devient un contre-sens depuis qu'il sert, par le libre transit avec exemption de droit, à rendre plus forte, plus prépondérante la concur-

(¹) Voir Actes de la Chambre, session 1843-1844, n° 179, pag. 4, § 1.

(²) Voir *ib.*, § 2, et *Moniteur* du 25 avril 1844.

rence d'un produit étranger sur des marchés dont la Belgique avait jusqu'alors la possession.

La loi de 1835 elle-même, par l'atteinte portée à l'une de ses dispositions, est devenue un non-sens. L'élévation du droit d'entrée, alors que la prohibition du transit a cessé d'exister, tourne au détriment de l'agriculture en faveur de laquelle le droit a été primitivement établi. Pour introduire de Hollande en Belgique une tête de bétail maigre, afin de l'exporter dans les départements français, après l'avoir engraisée, le producteur belge doit payer un droit de fr. 50; son concurrent étranger, placé d'ailleurs dans des circonstances locales plus favorables, est affranchi de ce droit lorsqu'il livre en France le bétail que lui-même a engraisé; il jouit ainsi d'une prime de fr. 50, indépendamment de la réduction des frais de transport de fr. 35 à 10. De deux termes connexes dans la loi de 1835, l'un a disparu par suite de l'arrêté du 23 septembre; l'autre va désormais à l'encontre du but que le législateur a voulu atteindre.

Ainsi, sous plusieurs rapports, l'existence de l'arrêté du 23 septembre nuit à de nombreux intérêts.

Pour en expliquer le maintien, malgré de vives et incessantes réclamations, M. le Ministre des Finances se fonde sur ces deux faits que le mouvement du transit serait peu considérable et que les exportations de Belgique en France auraient augmenté. C'est une erreur de croire que le transit, s'il était insignifiant ou nul, mais la voie restant ouverte, ne nuirait aucunement à l'industrie agricole. La concurrence est agrandie, les conditions en sont déplacées; il devait naturellement en résulter, et M. le Ministre des Finances a lui-même reconnu qu'il en était résulté une réaction dans les prix sur les marchés français. Dans les rapports commerciaux de ce genre, l'existence seule d'une fausse mesure de législation est d'ailleurs un grand mal; indépendamment des effets matériels immédiats, elle exerce un effet moral très fâcheux sur le marché où se placent les produits et plus encore sur le producteur lui-même. Toute sécurité lui manque, toutes ses opérations sont entravées, le développement de son industrie est paralysé.

Telles sont, en fait, les conséquences du maintien du libre transit sans droits, en vertu de l'arrêté du 23 septembre.

Comment serait-il possible, en effet, qu'il existât quelque sécurité, quelque confiance en l'avenir de cette industrie, lorsqu'une mesure qu'aucun intérêt belge ne justifie, dont l'expérience a démontré les mauvais résultats, est néanmoins maintenue? Les populations ne doivent-elles pas croire que, si le transit devient plus considérable, si enfin l'arrêté acquiert ainsi, pour les produits du chemin de fer et plus encore pour les intérêts d'une nation voisine, une utilité réelle, il continuera de subsister?

Nonobstant de vives réclamations, l'arrêté est maintenu, lorsque son existence n'a point de motif sérieux; sera-t-il abrogé si, un jour, blessant plus profondément encore les intérêts agricoles, il réalise, sous d'autres rapports, les espérances de ses auteurs? Car tel est le caractère étrange de la position, que l'on ne peut défendre la mesure prise qu'en la déclarant inutile, inefficace,

mais non préjudiciable, et en promettant de la retirer si elle devient utile, efficace, mais préjudiciable.

C'est à regret, qu'il nous soit permis de le dire encore, que nous recourons à l'initiative parlementaire pour obtenir le redressement de ce grief; mais c'est, nous en avons la conviction, par les motifs les plus sérieux d'intérêt général, c'est enfin en présence d'une nécessité bien constatée.

J. MALOU.

PROJET DE LOI.

Leopold,

Roi des Belges, etc.

Nous avons, de commun accord avec les Chambres, décrété et nous ordonnons ce qui suit :

A dater de la promulgation de la présente loi, l'art. 8 de la loi du 31 décembre 1835 (*Bulletin officiel*, n° 866) sur le bétail, reprendra force et vigueur : il n'y pourra être dérogé à l'avenir que par une loi.

COPPIETERS.	HENOT.
DE CORSWAREM.	HUVENERS.
DE FLORISONE.	KERVYN.
DE FOERE.	MAERTENS.
DE LEHAYE.	MALOU.
D'ELHOUNGNE.	MANILIUS.
DE MAN D'ATTENRODE.	MOREL-DANHEEL.
DE MEER DE MOORSEL.	RODENBACH.
DE MEESTER.	VANDEN EYNDE.
DE NAEYER.	VANDENSTEEN.
DE ROO.	VERWILGHEN.
DE SMET.	WALLAERT.
DUMORTIER.	ZOUDE.