

# Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 28 FÉVRIER 1922.

## Projet de loi

approuvant la Convention internationale établissant le statut définitif du Danube, conclue à Paris, le 23 juillet 1921 entre la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie, la Roumanie, le Royaume des Serbes-Croates-Slovènes, la République Tchéco-Slovaques, l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie et la Hongrie <sup>(1)</sup>.

## RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (2) PAR M. L. STRAUS.

MESSIEURS,

La question des transports tient une place considérable dans la lutte économique pour l'extension des débouchés.

Pendant la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, l'importance de la navigation fluviale a été bien souvent méconnue. On la sacrifiait pour entraver sa concurrence au chemin de fer de l'État ou parce que l'on croyait que les progrès de l'exploitation des lignes ferrées auraient pour conséquence l'abandon de la voie d'eau.

L'expérience a prouvé la grande influence des rivières et des canaux dans l'industrie des transports. La batellerie suit la concurrence et donne souvent ce que le chemin de fer ne peut pas donner. Malgré les inconvénients qu'ils présentent, les cours d'eau restent d'admirables instruments de la vie économique.

S'il est vrai que « le temps est l'étoffe dont la vie est faite », il est vrai aussi que « les chemins qui marchent » sont des voies de communications économiques qui, en réduisant les prix de revient pour les marchandises

---

(1) Projet de loi, n° 87.

(2) La Commission était composée de MM. Carton de Wiart, président, de Wouters d'Oplinter, Helleputte, Pierard, Straus et Vandervelde.

pondéreuses, contribuent à l'amélioration des conditions d'existence du peuple et au développement de l'activité humaine.

La politique protectionniste contrarie la navigation sur les fleuves qui traversent plusieurs pays. Rarement les Gouvernements reconnaissent la solidarité entre la liberté des nations et leur prospérité matérielle.

A Paris, en 1856, pour la première fois, on discuta l'utilité des commissions internationales pour fixer les conditions du régime du Danube, conditions auxquelles devraient se soumettre les États riverains.

L'annexe au protocole N° 1 de la Conférence de Vienne de 1856, stipula que la liberté du Danube et de ses embouchures serait efficacement assurée par des institutions européennes dans lesquelles les Puissances contractantes — France, Autriche, Grande-Bretagne, Russie et Turquie — seraient également représentées, sauf les positions particulières des riverains qui devraient être réglées sur les principes établis par l'Acte du Congrès de Vienne en matière de navigation fluviale.

Chacune des Puissances contractantes aurait le droit de faire stationner un ou deux bâtiments de guerre légers aux bouches du fleuve pour assurer l'exécution des règlements relatifs à la liberté du fleuve.

Le même Acte déclarait la neutralité de la mer Noire.

Deux commissions furent constituées : une permanente, qui ne dura que peu de temps parce qu'elle réserva aux États riverains le monopole du cabotage; la seconde, temporaire, qui devint permanente et dont la mission consistait dans l'indication et l'exécution des travaux nécessaires pour améliorer la navigation aux bouches du Danube.

Ce progrès était la conséquence du traité de paix de Paris qui créait une situation balkanique nouvelle.

Pour permettre aux intérêts maritimes de se développer librement, il faut une triple solution pour régler la question d'Orient : la neutralité de la mer Noire, l'internationalisation des bouches du Danube et le règlement de la navigation dans les détroits.

Le Danube a un cours de 2,750 kilomètres; c'est, après le Volga (5,400 kilomètres), le plus grand fleuve de l'Europe. De tout temps, il a joué un grand rôle dans l'histoire militaire et dans celle des migrations des peuples; il a toujours eu une importance considérable pour le commerce et pour la navigation et cela malgré les nombreux obstacles — rapides, cataractes, etc. — qu'il présente notamment aux Portes de Fer où il coupe les Carpathes, n'a que 105 mètres de largeur et où il roule ses eaux grossies, en violence.

Au congrès de Berlin, en 1878, on confia à la Hongrie la tâche de rendre le fleuve navigable entre Moldova et Orsova. Les travaux ne furent commencés qu'en 1890 et achevés en 1896; un canal fut construit dans le lit du fleuve, sur une longueur de 2 1/2 kilomètres et une largeur de 80 mètres.

La Commission européenne, constituée après le Traité de Paris de 1856, pour deux ans, vit proroger régulièrement ses pouvoirs jusqu'à la Conférence de Londres de 1885. Elle obtint ensuite une existence légale pour neuf ans et demeurer valablement constituée, sauf dénonciation d'une

des puissances, pour des périodes de trois ans indéfiniment renouvelables.

On appliquait alors le régime des nations riveraines, depuis les sources du fleuve jusqu'aux Portes de fer, et celui de la Commission européenne dans la région maritime, de Braïla aux bouches du fleuve. Entre les Portes de fer et Braïla il n'y avait pas de réglementation officielle.

On comprend que dans ces conditions il n'y avait pas de véritable internationalisation du fleuve; pour l'obtenir, il fallait l'entente entre les États riverains qui, malheureusement, ne s'entendaient pas.

Après la terrible période ensanglantée qui, pendant plus de quatre ans, arrêta la marche de la civilisation, l'internationalisation des fleuves fut discutée à Versailles, à la Conférence de la paix.

La section II du traité avec l'Allemagne s'occupe de la liberté de la navigation; le Chapitre 3 de cette section contient les clauses relatives à l'Elbe, à l'Oder, au Niémen et au Danube, fleuves déclarés internationaux, depuis des points indiqués dans le traité, — pour le Danube depuis Ulm —; en même temps on internationalisait toutes les parties navigables de ces réseaux fluviaux servant naturellement d'accès à la mer, à plus d'un État, ainsi que les cours latéraux et les chenaux. On déclara qu'il en sera de même de la voie navigable Rhin-Danube, au cas où cette voie serait construite dans les conditions fixées à l'article 353.

Au point de vue belge, les décisions prises à Versailles, ont donc un double intérêt : pour la navigation maritime à cause de nos relations suivies et importantes avec les ports de l'embouchure du Danube, et pour la navigation fluviale d'Anvers au Rhin, puis, dans l'avenir, par le canal Rhin-Danube, jusqu'aux États balkaniques, car nous allons à la jonction de la mer du Nord avec la mer Noire.

L'Allemagne qui possède déjà un outillage économique important, cherche, dans l'aménagement et la construction de voies d'eau, de nouvelles facilités pour son activité industrielle et commerciale. Elle a décidé notamment de relier ses ports de Hambourg, Brême et Lubeck au Danube par un canal allant du Weser au Main, affluent du Rhin.

Cette nouvelle route commerciale élargirait l'arrière-pays des ports allemands au détriment de celui d'Anvers. Pour neutraliser cette concurrence, nous aurons à résoudre promptement le problème d'une meilleure communication fluviale entre l'Escaut et le Rhin.

Les travaux projetés chez nos voisins de l'Est auront certainement des conséquences économiques considérables.

L'Exposé des motifs de l'honorable Ministre des Affaires Étrangères, qui accompagne le projet de loi approuvant la convention internationale établissant le statut définitif du Danube, a facilité le travail de votre Commission. M. Jaspar a exposé brièvement, clairement, les conditions nouvelles du régime du Danube et la situation délicate, difficile, de notre plénipotentiaire pour faire admettre comme titre à l'admission dans les commissions danubiennes, l'intérêt commercial.

La conférence de Paris de 1920 a fait une œuvre utile en accentuant l'harmonie des intérêts particuliers des États riverains du fleuve avec l'intérêt

général. La Convention est un bon règlement des relations internationales. Elle fixe les dispositions qui garantissent la libre ouverture du Danube à tous ; elle contribuera à rétablir le plein cours de l'activité économique dans l'Europe centrale.

Toutefois nous Belges avons à nous plaindre parce que d'emblée nous n'avons pas été admis dans les Commissions danubiennes permanentes, alors que notre pays figure parmi les États non riverains ayant les plus grands intérêts au Danube et les titres les plus sérieux pour s'associer aux travaux des Commissions. Or, de tous les États représentés à Paris, la Belgique seule est tenue en dehors de ces organismes permanents !

La lecture des protocoles de la Conférence est très instructive à cet égard.

L'annexe I au protocole N° 10 fournit des extraits de la statistique de la navigation à l'embouchure du Danube, publiée par la Commission européenne. Nous y trouvons un état général et comparatif des bâtiments de chaque nationalité sortis du fleuve pendant les années 1911 et 1912. Dans ce tableau la Grèce tient le premier rang en 1912, puis viennent l'Autriche-Hongrie, l'Allemagne, la Russie, la Roumanie, la Belgique, l'Italie, la France, etc.

Pour les recettes effectuées par la caisse de navigation à Sulina en 1914, les États se classent comme suit : la Grande-Bretagne, la Grèce, la Roumanie, l'Autriche, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, la Hongrie, la Russie, la France.

Quant aux exportations de Roumanie vers les différents pays, elles se dirigent pour 25 p. c. vers la Belgique qui tient la tête dans le mouvement ; elle est suivie par l'Autriche-Hongrie, l'Italie l'Angleterre, la France etc.

Des considérations économiques autant que des considérations de droit et d'équité militaient et militent encore en faveur de la demande d'admission de la Belgique dans les Commissions du Danube. Nous regrettons l'opposition qu'elle a rencontrée.

Nos intérêts, l'honorable Ministre des Affaires Etrangères l'a déclaré, ont été défendus avec tact et énergie par notre plénipotentiaire, M. Brunet ; grâce à lui le quatrième article de la Convention laisse la porte ouverte pour l'admission d'un délégué belge dans les deux Commissions sorties des délibérations de la Conférence à Paris.

Il faut donc espérer qu'après le dépôt des ratifications de la Convention, les Gouvernements représentés dans la Commission européenne décideront à l'unanimité l'admission d'un délégué belge.

S'inspirant des intérêts généraux de l'Europe et des intérêts de la Belgique, votre Commission vous recommande, Messieurs, d'approuver la Convention de Paris du 23 juillet 1921.

*Le Rapporteur,*

L. STRAUSS.

*Le Président,*

H. CARTON DE WIART.



---

# Kamer der Volksvertegenwoordigers.

---

VERGADERING VAN 28 FEBRUARI 1922.

---

## Wetsontwerp

tot goedkeuring der Internationale Overeenkomst waarbij het definitief statuut van den Donau wordt vastgesteld, gesloten te Parijs den 25<sup>n</sup> Juli 1921, tusschen België, Frankrijk, Groot-Brittanië, Griekenland, Italië, Roemenië, het Koninkrijk der Serviërs, Kroaten en Slovenen, de Tsjecko-Slowakische Republiek, Duitschland, Oostenrijk, Bulgarije en Hongarije <sup>(1)</sup>.

---

## VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE <sup>(2)</sup> UITGEBRACHT DOOR DEN HEER Louis STRAUS.

---

MIJNE HEEREN,

De vervoerkwestie is een zeer aanzienlijk onderdeel van den economischen strijd voor de uitbreiding der afzetgebieden.

In de tweede helft der XIX<sup>de</sup> eeuw, heeft men de belangrijkheid der binnenscheepvaart vaak miskend. Zij werd opgeofferd om hare concurrentie aan de Staatsspoorwegen te belemmeren of omdat men dacht dat de verbeteringen van de uitwinning der spoorlijnen het verlaten der waterwegen zou voor gevolg hebben.

De ondervinding bewees welk een grooten invloed de rivieren en de kanalen hadden op het bedrijf van het vervoer. De binnenscheepvaart houdt gelijken stap met de concurrentie en geeft dikwijls wat de spoorweg niet geven kan. Ondanks de moeilijkheden die zij opleveren, blijven de waterwegen uitmuntende werktuigen van het economische leven.

Is het waar dat « de tijd de stof is waaruit het leven is gemaakt », dan is het ook waar, dat « de wegen die gaan » economische verkeersmiddelen zijn die, met de kostende prijzen der zware goederen te verminderen, er toe bijdragen om de bestaansmiddelen van het volk te verbeteren en de menschenlijke bedrijvigheid uit te breiden.

---

(1) Wetsontwerp, n<sup>o</sup> 87.

(2) De Commissie bestond uit de heeren Carton de Wiart, voorzitter, de Wouters d'Oplinter, Helleputte, Piérard, Straus en Vandervelde.

Het protectionnisme hindert de scheepvaart op de stroomen die door verschillende landen loopen. Zelden erkennen de Regeeringen de saamenhoorigheid tusschen de vrijheid der natiën, eenerzijds, en hunnen stoffelijken voorspoed, anderzijds.

In 1856 werd te Parijs, voor de eerste maal, gehandeld over het nut der Internationale Commissiën ten einde de voorwaarden van het beheer van den Donau vast te stellen, voorwaarden welke de oeverstaten moesten aannemen.

De bijlage van het protocol n<sup>o</sup> 1 der Conferentie van Weenen 1856 bepaalt, dat de vrijheid op den Donau en dezes uitmondingen op doelmatige wijze zou verzekerd zijn door middel van Europeesche regelingen, bij dewelke de verdragsluitende Mogendheden — Frankrijk, Oostenrijk, Groot-Brittanië, Rusland en Turkije — op gelijke wijze zouden vertegenwoordigd zijn, met inachtneming van de bijzondere toestanden der oeverbewoners, welke dienden te worden geregeld volgens de beginselen vastgesteld door de Akte van het Congres van Weenen op de binnenscheepvaart.

Elke der verdragsluitende Mogendheden zou het recht hebben een of twee lichte oorlogsschepen te laten kruisen aan de mondingen van den stroom ten einde de tenuitvoerlegging der reglementen op de vrijheid van den stroom te verzekeren.

Door dezelfde Akte werd de Zwarte Zee onzijdig water verklaard.

Twee commissiën werden samengesteld : eene bestendige die niet lang heeft bestaan, omdat zij het monopolie over de kustvaart aan de oeverstaten overliet; de tweede, eene tijdelijke commissie, die bestendig werd en waarvan de opdracht bestond in de aanwijzing en de tenuitvoerlegging van de vereischte werken tot verbetering van de scheepvaart aan de mondingen van den Donau.

Deze vooruitgang was het gevolg van het vredesverdrag van Parijs, waardoor een nieuwe balkanische toestand werd in het leven geroepen.

Om aan de zeevaartbelangen vrije bevordering te geven, dient het vraagstuk van het Oosten een drievoudige oplossing te krijgen : de onzijdigheid van de Zwarte Zee, de internationalisatie der mondingen van den Donau en de regeling van de scheepvaart in de zeeëngten.

De loop van den Donau bedraagt 2,750 kilometer; na de Volga (3,400 kilometer) is het de grootste stroom van Europa. Te allen tijde heeft die stroom eene groote rol gespeeld in de krijgsgeschiedenis en in de volksverhuizingen; steeds heeft hij aanzienlijk belang opgeleverd voor den handel en voor de scheepvaart en wel ondanks de talrijke hinderpalen, — watervallen en versnellingen, enz. — welke erin voorkomen, inzonderheid aan de IJzeren Poorten waar de stroom door de Karpathen snijdt, slechts 105 meter breedte heeft en zijne gezwollen waters met geweld voortstuwt.

In 1878 werd op het Congres van Berlijn aan Hongarije de taak toevertrouwd om den stroom bevaarbaar te maken tusschen Moldowa en Orsowa. De werken werden slechts in 1880 begonnen en voltooid in 1896; in de bedding van den stroom werd eene vaart gegraven op 2 1/2 kilometer lengte en 80 meter breedte.

De opdracht der Europeesche Commissie, na het Verdrag van Parijs

van 1856 voor een duur van twee jaar tot stand gekomen, werd regelmatig verlend tot met de Conferentie van Londen van 1883.

Alsdan werd het stelsel toegepast van de oeverlanden, van af de bronnen van den stroom tot aan de IJzeren Poorten, en dit van de Europeesche Commissie in de maritieme streek, van af Braïla tot aan de stroommondingen. Tusschen de IJzeren Poorten en Braïla was er niets officieels geregeld.

Men begrijpt dat er op die wijze geene echte internationalisatie van den stroom bestond; om daartoe te komen was er eene overeenkomst noodig tusschen de Staten langs den oever gelegen, die, ongelukkig, niet verstonden elkander.

Na den bloedigen tijd die gedurende vier jaren alle beschaving had stilgelegd, werd de internationalisatie der stroomen, te Versailles, besproken op de Vredesconferentie.

Afdeeling II van het verdrag met Duitschland handelt over de vrijheid van de scheepvaart; hoofdstuk 5 van deze afdeeling bevat de bepalingen betreffende de Elbe, den Oder, den Niemen en den Donau, de stroomen internationaal werden verklaard van af de punten in het verdrag aangeduid, — voor den Donau, van af Ulm —; terzelfder tijd verklaarde men internationaal al de bevaarbare gedeelten van deze stroomnetten die, voor meer dan één Staat, als natuurlijke uitweg naar de zee dienden evenals de zijrivieren en vaargeulen. Men verklaarde dat dit eveneens geldt voor den bevaarbaren weg Rijn-Donau, voor het geval dat deze weg zou aangelegd worden in de voorwaarden bepaald bij artikel 353.

Van Belgisch standpunt uit, hebben de beslissingen te Versailles getroffen dus een tweevoudig belang voor de zeevaart, wegens de doorlopende en belangrijke betrekkingen met de havens der Donaumondig, en de binnenscheepvaart van Antwerpen naar den Rijn, verder, in de toekomst, voor het Rijn-Donaukanaal, tot aan de Balkanstaten, want wij gaan naar de verbinding van de Noordzee met de Zwarte Zee.

Duitschland, dat economisch reeds buitengewoon uitgerust is, zoekt, door verbeteringen aanlegging van waterwegen, nieuwe middelen voor zijn nijverheid en zijn handel. Het heeft namelijk voorgenomen de havens van Hamburg, Bremen en Lübeck met den Donau te verbinden door een kanaal dat loopt van den Weser naar de Main, bijrivier van den Rijn.

Deze nieuwe handelsweg zou het hinterland der Duitsche havens verruimen ten nadeele van dat van Antwerpen. Om deze mededinging te neutraliseeren, moeten wij onverwijld het vraagstuk van eene betere stroomverbinding tusschen Schelde en Rijn oplossen.

De werken ontworpen bij onze Oosterburen zullen voorzeker zwaarwichtige economische gevolgen hebben.

De Memorie van Toelichting van den achtbaren Minister van Buitenlandsche Zaken, die gevoegd is bij het wetsontwerp tot goedkeuring der internationale overeenkomst waarbij het definitief Statuut van den Donau wordt vastgesteld, heeft het werk van uwe Commissie vergemakkelijkt. In korte en klare woorden heeft de heer Jaspar de nieuwe voorwaarden van het Donaustelsel uiteengezet, alsmede de kiesche en moeilijke taak van onzen gevolmachtigde om het handelsbelang als grond tot toelating in de Donaucommissiën te doen aannemen.

De Conferentie van Parijs van 1920 heeft een nuttig werk verricht met

scherper te doen uitkomen de particuliere belangen der Oeverstaten met het algemeen belang.

De Overeenkomst is een goede regeling der internationale betrekkingen. Zij legt de schikkingen vast welke de vrije opening van den Donau voor allen waarborgen; zij zal er toe bijdragen om de economische bedrijvigheid in middel-Europa te herstellen.

Nochtans hebben wij, Belgen, er ons over te beklagen dat wij niet dadelijk werden toegelaten tot de bestendige Donau-Commissiën, terwijl ons land deel uitmaakt van de niet-aanpalende Staten welke langs den Donau de grootste belangen hebben en de ernstigste titels om zich bij de werkzaamheden der Commissiën aan te sluiten. Welnu, van al de te Parijs vertegenwoordigde Staten, werd België alleen buiten die bestendige Commissiën gehouden.

De lezing van de protocollen der Conferentie is, in dat opzicht, zeer leerrijk.

Bijlage I van Protocol N° 10 levert uittreksels der door de Europeesche Commissie uitgegeven statistiek der scheepvaart aan de monding van den Donau. Wij vinden er een algemeen en vergelijkenden staat der vaartuigen aller nationaliteiten welke gedurende de jaren 1911-1912 den stroom uitvaardden. In die tabel houdt Griekenland de eerste plaats in 1912, daarna komen Oostenrijk-Hongarije, Duitschland, Rusland, Roemenië, België, Italië, Frankrijk, enz.

Wat de ontvangsten betreft der scheepvaartkas te Sulena, in 1914, worden de Staten gerangschikt als volgt : Groot-Brittannië, Griekenland, Roemenië, Oostenrijk, Duitschland, Italië, België, Hongarije, Rusland, Frankrijk.

De uitvoer van Roemenië naar de verschillende landen is voor 25 t. h. gericht naar België dat aan het hoofd komt, gevolgd door Oostenrijk-Hongarije, Italië, Engeland, Frankrijk, enz.

Economische beschouwingen, zoowel als beschouwingen van recht en billijkheid, pleitten en pleiten nog ten voordeele van de toelating van België tot de Donau-Commissiën. Wij betreuren het verzet waarop zij stuitte.

Zooals de achtbare Minister van Buitenlandsche Zaken het verklaarde, werden onze belangen met takt en krachtigheid verdedigd door onzen gevolmachtigde, den heer Brunet; dank zij hem laat artikel 4 van het Verdrag de mogelijkheid open voor de toelating van een Belgischen afgevaardigde in de beide Commissiën ontstaan naar aanleiding van de Conferentie van Parijs.

Men mag dus hopen, dat na de overlegging van de goedkeuringen der Overeenkomst, de Regeeringen, die in de Europeesche Commissie zijn vertegenwoordigd, eenparig de toelating van een Belgisch afgevaardigde zullen goedkeuren.

Begaan met de algemeene belangen van Europa en de belangen van België, stelt uwe Commissie U voor, Mijne Heeren, de Overeenkomst van Parijs van 23 Juli 1921 goed te keuren.

*De Verslaggever,*

L. STRAUS.

*De Voorzitter,*

H. CARTON DE WIART.