

(1)

(N° 153.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 27 MARS 1857.

Traité général et convention particulière concernant l'abolition des péages
du Sund et des Belts (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (2), PAR M. VAN ISEGHEM.

MESSIEURS,

Dans la séance du 18 de ce mois, M. le Ministre des Affaires Étrangères nous a présenté le résultat d'une négociation difficile et importante, celle de l'abolition du péage du Sund et des deux Belts; il a demandé en même temps à la Chambre de vouloir approuver le traité général conclu, le 14 de ce mois, à Copenhague, entre le Danemark et les puissances européennes, et la convention spéciale signée, le même jour, entre le Gouvernement danois et la Belgique.

Le traité général contient encore certains avantages de transit sur les autres voies de communication qui relient la mer du Nord à la Baltique.

Pour des motifs particuliers, les ratifications doivent avoir lieu à Copenhague, le 1^{er} avril prochain. A cet effet, la Chambre a renvoyé ces deux traités à l'examen d'une commission spéciale, qui s'est réunie le 24 de ce mois et vient aujourd'hui, par mon organe, vous rendre compte de son travail. La commission regrette d'avoir eu si peu de temps pour traiter, sous toutes ses faces, l'intéressante question des péages du Sund, qu'on peut appeler séculaire.

S'il a existé en Europe une question internationale qui fut souvent agitée et à des époques très-reculées, c'est sans aucun doute celle de ces péages.

On ne peut facilement trouver la véritable origine de cet impôt; il était

(1) Projet de loi, n° 154.

(2) La commission était composée de MM. DE LEHAYE, *président*, VAN ISEGHEM, OSY, VERMEIRE, DE BROUCKERE, LEBEAU et DU MONTIER.

onéreux au commerce et à la navigation, non-seulement à cause du paiement des frais, mais aussi à raison des dangers et des retards occasionnés par les relâches forcées à Elseneur.

Mais avant de chercher cette origine, arrêtons-nous pour un moment à une question de principe, celle de savoir à qui appartiennent les eaux du Sund. Cette propriété est-elle universelle, appartient-elle à tout le monde, ou au Danemark seul ?

D'après le droit des gens et les principaux auteurs qui ont traité ces questions, le doute n'est pas admissible.

La mer est libre pour tous les pavillons marchands, aucun État n'a le droit d'y exercer un acte de souveraineté. Si deux mers communiquent par un détroit, ce passage maritime doit être libre également, sans cela la liberté des mers serait illusoire. Il en est de même quand les deux rivages d'un détroit appartiennent à un seul et même État ; car si cet État avait le droit d'exiger un péage, il aurait aussi le pouvoir d'empêcher qu'un navire ne continue son voyage, en cas de refus d'acquitter l'impôt ; par conséquent il mettrait obstacle à cette libre voie de communication ; dès lors que deviendrait la faculté, accordée à tous les hommes, de naviguer dans les mers ? la nation, maîtresse d'un détroit, qui refuserait de laisser passer librement les bâtiments, priverait les autres d'un droit incontestable, d'un droit concédé par la nature.

Serait-il possible de prétendre qu'on pût être propriétaire d'une chose qui ne peut être ni possédée ni conservée, et qui est continuellement submergée ?

La mer et ses détroits n'appartiennent donc à personne, conséquemment, en principe, aucun État ne peut y exercer un acte de propriété.

La liberté de la mer est une vérité qui se sent et qui se comprend d'elle-même.

Si, en Europe, on ne reconnaît pas à l'Angleterre le droit d'arrêter, de faire payer les bâtiments à Gibraltar, à la Turquie d'empêcher les navires d'entrer dans la mer Noire, aux Deux-Siciles de défendre la navigation entre son continent et l'île, comment une des puissances riveraines du Sund pourrait-elle se dire souveraine du détroit ?

Mais, entre le droit d'établir des impôts, de faire un acte de propriété, et la juridiction territoriale, la protection d'un État maritime, il y a une différence ; il est généralement admis qu'une nation peut se réserver exclusivement le droit de pêche dans un certain rayon de la côte, y exercer une surveillance douanière et prendre des mesures pour sa sûreté.

En parlant de la liberté des mers, il convient de dire un mot de la liberté des fleuves, surtout de ceux qui traversent le territoire de deux ou de plusieurs États, de ces grands fleuves qui n'occasionnent aux riverains presque aucune dépense.

Les principes arrêtés en 1815 par le Congrès de Vienne forment, pour ainsi dire, la jurisprudence actuelle de la navigation des fleuves et des rivières. L'art. 109 de l'acte du 9 juin 1815 s'exprime de la manière la plus positive à cet égard ; il porte : « La navigation dans tout le cours des rivières, du point » où chacune d'elles devient navigable jusqu'à son embouchure, sera entière- » rement libre, et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite » à personne : bien entendu que l'on se conformera aux règlements relatifs à

» la police de cette navigation , lesquels seront conçus d'une manière uniforme
 » pour tous, et aussi favorables que possible au commerce de toutes les na-
 » tions. »

Il est vrai de dire aussi que les articles suivants et les règlements parlent d'un droit de navigation à payer sur les rivières ; mais ce droit ne peut jamais être autre chose qu'une compensation des frais que l'État riverain doit faire pour la sécurité et la police de la navigation ; en examinant l'ensemble des actes du Congrès de Vienne, c'est le sens qu'on doit donner à ses travaux et à ses décisions.

Ainsi la liberté des rivières est décrétée ; mais si, d'un côté, il ne faut pas qu'elle soit onéreuse pour un État, d'un autre côté, le fleuve ne doit pas être la source d'un revenu pour un pays ; celui qui peut établir un impôt a le droit de prendre des mesures pour sa perception , et dès lors, il en résulte des entraves à la liberté de la navigation.

A d'autres époques la question de la liberté des fleuves fut aussi traitée ; un auteur disait : « Le même principe (celui en vertu duquel les autres nations ont
 » le droit de passer librement dans les détroits et bras de mer), s'applique aux
 » fleuves qui coulent d'un État à travers un autre État dans la mer, ou dans le
 » territoire d'un troisième État. Le droit de naviguer pour des objets de com-
 » merce sur un fleuve qui coule dans le territoire de plusieurs États, est com-
 » mun à toutes les nations qui habitent ses rives ; mais ce droit, étant un *droit*
 » *imparfait*, son exercice peut être modifié pour la sûreté des États intéressés, et
 » ne peut être assuré d'une manière efficace par des conventions réciproques. »

Dans l'Exposé des motifs, l'honorable Ministre des Affaires Étrangères exprime des vœux pour voir disparaître toutes les entraves onéreuses qui gênent encore la navigation ; il dit :

« La Belgique ne saurait qu'applaudir à l'affranchissement de toutes les voies
 » navigables ouvertes par la Providence au commerce des nations. »

Et il termine l'Exposé des motifs par la phrase suivante :

« Le traité général c'est, à certains égards, une application nouvelle des
 » règles déjà proclamées en 1815, au Congrès de Vienne, parfois oubliées de-
 » puis, mais récemment remises en pratique dans la Plata et sur le Danube. »

La commission exprime les mêmes vœux et partage les mêmes opinions ; aussi elle désire l'annulation de toutes les entraves, et malheureusement il en existe encore. Le péage à établir sur le Danube ne sera pas onéreux pour la navigation : il sera le prix d'un service rendu, d'une nouvelle sécurité donnée à la marine, en rendant cette rivière partout navigable ; mais il ne pourra jamais être une source de revenu pour les principautés.

Après ces observations préliminaires, arrive la question de l'origine du péage.

A cet égard, les auteurs sont divisés : les uns prétendent que les rois de Dane-
 mark exigeaient le payement de cet impôt, en compensation des frais qu'ils
 faisaient pour procurer aux étrangers qui arrivaient dans les ports danois, et
 principalement à Elseneur, toute espèce de protection. A cette époque, c'était
 dans la ville d'Elseneur qu'on élisait les rois ; cette place avait, au point de vue
 commercial, une grande importance, et il y arrivait un grand nombre d'étran-
 gers ; cette importance commerciale attirait par contre dans les eaux danoises
 des pirates, ce qui avait pour conséquence de compromettre la sécurité de la

navigation ; d'autres attribuent l'origine du péage aux licences que le gouvernement danois donnait aux pêcheurs du hareng, pour pouvoir vendre leurs produits dans les ports du Danemark ; suivant une troisième opinion, le droit du Sund a été établi afin de compenser le gouvernement danois des frais qu'il devait faire en établissant des phares, des feux, des bouées, pour rendre la navigation aussi sûre que possible.

Sans entrer plus avant dans l'examen de la question de l'origine du péage, souvent, et à diverses époques, des tentatives furent faites pour arriver à la suppression des droits, ou au moins pour les faire diminuer. Divers traités furent conclus ; mais, par suite de plusieurs circonstances, inutiles à rappeler ici, ils ne furent pas toujours exécutés jusqu'à leur expiration ; ces traités accordaient des faveurs ou le traitement le plus favorisé.

Nous allons donner en résumé ces principaux traités :

Le roi de Danemark publia, le 27 septembre 1645, un tarif de péages pour les marchandises embarquées à bord des navires français ; ce tarif fut confirmé par un traité qu'il signa avec la France, le 14 février 1663, et de nouveau plus tard, par le traité du 23 août 1742 ; ce dernier traité donnait, par son art. 4, une extension nouvelle à la convention précédente : il admettait sans surtaxe les marchandises chargées à bord des navires suédois, anglais et hollandais et appartenant à des Français, et par l'art. 10, le payement pouvait se faire au retour du navire de la Baltique.

Les premiers traités entre la Grande-Bretagne et le Danemark remontent au commencement du XI^{me} siècle ; d'autres conventions furent conclues à diverses autres époques, et notamment le 25 septembre 1654 ; par cet acte les navires anglais obtenaient, dans les États du roi de Danemark, le traitement le plus favorisé. Un nouveau traité, signé le 29 novembre 1669 et rédigé dans le même sens, fut néanmoins plus complet. La dernière convention entre ces deux puissances date du 13 août 1841.

Les traités entre le Danemark et la Hollande présentent plus d'importance ; il en existait dès l'année 1370. En 1554, le traité de Spire régla le passage du Sund ; il fut suspendu du côté du Danemark, en 1581. Les droits de péage furent ensuite modifiés par le traité de 1641. Le 13 août 1645, une nouvelle convention fut signée à Christianopole : elle assimilait, quant à la perception des droits, les navires hollandais aux navires danois, et même les marchandises hollandaises embarquées à bord des navires étrangers ne pouvaient pas être surtaxées. Le traité le plus important était certainement celui du 9 octobre 1649, connu sous le nom de *traité de rédemption* ; il était relatif au rachat du péage sur le Sund pendant 36 ans ; les navires hollandais, ainsi que leurs chargements, étaient entièrement exempts du péage ; il y avait obligation pour le Danemark d'entretenir convenablement les phares, les feux, etc. ; il lui était défendu d'accorder les mêmes faveurs à d'autres puissances, et pour prix du rachat, le Danemark devait recevoir une rente annuelle de 350,000 florins ou 140,000 rixdalers, et par anticipation, les Pays-Bas avaient à payer, lors de la signature du traité, 100,000 rixdalers, et à la ratification, 200,000 rixdalers ; ce traité souleva quelques difficultés en Hollande et ne fut ratifié que plus tard ; toutefois, il ne resta pas longtemps en vigueur ; par un traité nouveau, signé

à Copenhague, le 26 septembre 1653, il fut annulé, et les précédentes conventions furent remises en vigueur. Le 15 juin 1701, on conclut à Copenhague un traité dont parle l'Exposé des motifs; il fut enfin confirmé par une déclaration du 10 juillet 1817.

Deux autres pays avec lesquels le Danemark a eu, dans les anciens temps, de nombreux rapports, méritent aussi d'être signalés : ce sont la Suède et les villes hanséatiques.

En 1397, l'union de Colmar plaça sous le même sceptre les trois royaumes scandinaves, et donna aux habitants de ces pays les mêmes avantages. La rupture de cette union eut lieu en 1523, et des conventions furent signées; le traité de paix de Stettin, du 13 décembre 1570, accorda aux Suédois le passage du Sund. Le traité de Siared, de janvier 1613, confirma de nouveau celui de 1570, et déclara que les biens et les marchandises des Suédois seraient exempts de tout impôt dans le Sund. Cette exemption est répétée dans le traité du 13 août 1645; l'art. 3 de cet acte disait : « Que les navires et marchandises appartenant aux sujets de Suède, seront exempts de tous les droits et impositions qui sont maintenant ou que l'esprit humain pourrait imaginer, sous quelque prétexte et raison que ce soit. » D'autres stipulations favorables à la Suède se trouvèrent dans le même traité. L'art. 4 de la convention du 26 février 1658, contenait aussi l'exemption du péage en faveur des navires suédois. En 1660, par le traité du 27 mai, le cabinet de Copenhague prit l'obligation de payer annuellement au roi de Suède une somme de 3,500 rixdalers, en compensation des frais occasionnés pour l'entretien des feux. Le privilège dont la Suède avait joui, c'est-à-dire l'affranchissement de tout péage, fut supprimé par le traité du 3 juillet 1720. Par l'article 9, le roi de Suède renonça à cette exemption et consentit à payer le péage comme la nation la plus favorisée.

Le traité de commerce et de navigation conclu en 1826, pour un terme de 10 ans, ne parle plus spécialement du Sund, mais il dit, en termes généraux, que les deux nations s'accorderont réciproquement le traitement national.

Finalement, les villes hanséatiques avaient aussi, dans des temps très-reculés, des traités avec le Danemark; les plus anciens de ces actes remontent au XII^{me} siècle; nous ne citerons que le traité du 25 juillet 1560 et celui du 18 juillet 1621. Le premier accordait aux navires et aux marchandises des six villes des Vandales, *Lubeck, Hambourg, Rostock, Stralsund, Wismar et Lünebourg*, le passage par l'Oresund sans payer d'autres droits que le *schryf- et tonnegeid*, sauf quant au vin et au cuivre, qui restaient soumis au péage. Le traité de paix de Sternbourg, du 18 juillet 1621, exemptait les bâtiments hambourgeois de tout péage sur le Sund, pendant 43 ans.

Après cette excursion dans le domaine des anciens traités, il nous reste à examiner la question de fait.

Bien que le péage du Sund fût contraire à tout principe, on ne peut cependant méconnaître qu'il y avait pour le Danemark une possession séculaire, une position pour ainsi dire acquise, et qu'à différentes époques, les nations étrangères se sont liées par des traités.

Si, depuis longtemps, ce péage onéreux n'a pas été aboli, il faut l'attribuer à plusieurs circonstances qu'il est inutile d'examiner ici. Toutefois, quand des frais de la nature de ceux qu'on perçoit au Sund, sont payés par une multitude

de commerçants appartenant à toutes les nations maritimes, il arrive d'ordinaire qu'on ne met pas toute l'ardeur nécessaire pour faire cesser de pareils abus, car des intérêts divisés sont souvent impuissants.

N'arrive-t-il pas souvent que la conclusion de la convention la plus simple entre deux nations est quelquefois une œuvre laborieuse? et quand il s'agit d'un traité général, les difficultés doivent être plus nombreuses, car, dans cette occurrence, il s'agit d'obtenir l'adhésion de presque toutes les puissances maritimes à un acte qui les obligeait à racheter les péages pour des sommes plus ou moins considérables.

Il est encore une considération qu'on ne peut pas perdre de vue : c'est que les puissances étrangères ont voulu toujours indemniser le Danemark des frais qu'il devait faire dans l'intérêt de la navigation en général, pour l'éclairage de ses côtes ; hâtons-nous cependant de dire que les recettes actuelles du Sund et des deux Belts dépassaient considérablement ces dépenses, et même qu'il n'y avait plus aucun rapport entre elles. En effet, d'après l'Exposé des motifs, la moyenne annuelle des recettes a été de 1851 à 1853 :

Pour les navires de	rixd.	284,089
Pour les cargaisons		2,103,200
Rixd.		2,387,289

tandis que les dépenses n'ont été que de 182,000 rixd.; encore comprennent-elles les frais des fanaux de tout le Danemark, situés au dedans et au dehors du Sund et des deux Belts. Les recettes seules des bâtiments, capitalisées, auraient été une ample compensation des dépenses que le Danemark doit faire pour procurer aux navires qui longent ses côtes toute la sécurité possible; mais les puissances étrangères ont été mues par d'autres considérations, et, de son côté, le gouvernement danois accorde en outre des avantages pour les autres voies de communication à travers les deux duchés.

Quand on examine dans son ensemble cette grave question du Sund, on reconnaît que les négociations ont dû être longues et difficiles, que chacun a dû agir avec une grande prudence, et on doit avouer que toutes les puissances européennes avaient le désir sincère d'arriver à un résultat définitif et aussi favorable que possible à tous les intérêts. Elles étaient convaincues que rien ne peut plus développer les relations entre les divers peuples, faciliter les transactions, augmenter, par conséquent, la richesse publique, que la suppression de toutes entraves établies à titre onéreux sur les voies de communication. Donc, tout ce qui tend à supprimer les dépenses inutiles, diminuer les dangers, raccourcir les voyages, est un avantage pour les peuples commerçants, et un objet sur lequel l'attention des gouvernements doit être constamment éveillée.

Nous trouvons le traité général du 14 mars favorable à la navigation en général, et très-avantageux, en particulier, au Danemark; ce pays reçoit une somme considérable; il doit se féliciter du résultat des négociations, et il n'aura plus à craindre, par suite de difficultés qui pouvaient surgir, de voir compromettre ses revenus.

Bien que tout soit supprimé, péage sur les navires et sur les chargements, à l'égard de la Belgique spécialement, le traité présente en ce moment plus d'avantages pour notre commerce et notre industrie, que pour notre marine marchande; car, d'après l'Exposé des motifs, le nombre le plus considérable des navires belges qui ont traversé le Sund, n'a été que de 25, et la moyenne est beaucoup au-dessous, tandis que la moyenne des chargements que nous avons reçus de la Baltique, pendant les années 1851-1853, est de 298, et les cargaisons que nous y avons expédiées s'élèvent à 121. Les taxes perçues par chargement ont été en moyenne, par navire venant de la Baltique, de 262 francs, et, en y allant, de 393 francs. Ces chiffres sont seulement les péages reçus pour compte du gouvernement danois; il faut y ajouter ce qu'on appelle les faux frais, qui sont considérables.

On tient à répéter de nouveau que l'abolition si désirée des péages du Sund est un immense avantage pour tous les États maritimes; à cet égard, il y a deux questions à examiner: la première, les frais à payer; la seconde, et elle est très-importante, celle des dangers d'une relâche forcée à Elseneur. Nous avons déjà dit quelques mots de la première question, et l'Exposé des motifs contient, au sujet de la seconde question, des remarques très-justes et qui ont été tirées d'un rapport présenté, l'année dernière, à la Chambre des Communes, en Angleterre⁽¹⁾. Ces relâches, pour lesquelles les assureurs demandent ordinairement une augmentation de primes, présentent toujours un certain danger, et sont souvent très-périlleuses. Le mauvais temps et les tempêtes, qui règnent ordinairement dans la Baltique, le Cattegat et la mer du Nord sont, pendant l'automne et au commencement de l'hiver, très-dangereux pour la navigation. Combien de fois n'a-t-on peut-être pas dû attribuer la perte d'un navire à la relâche d'Elseneur, et combien de fois aussi les voyages n'ont-ils pas été retardés? Un navire se trouvant sous la côte de Suède avec un vent favorable et qui sortait de la Baltique pour entrer dans le Cattegat, ne pouvait pas continuer sa route: il était obligé d'approcher la côte danoise et de jeter l'ancre à Elseneur, pour faire sa déclaration et payer l'impôt; première perte de temps pour changer de route, et deuxième, par suite de l'obligation pour le capitaine de se rendre à terre et d'y rester quelques heures. Un bâtiment qui doit ancrer, surtout dans des parages difficiles, risque toujours de perdre ses ancres et ses chaînes; cet accident est souvent arrivé dans la rade d'Elseneur, et maintes fois il a eu pour conséquence, ou bien un échouement ou une collision avec un autre navire. Il n'y avait pas seulement à payer à Elseneur les droits de phare et de fanaux, mais en outre, comme le dit l'Exposé des motifs, les frais d'expédition ou émoluments aux agents danois, qui, pour un navire de 100 tonneaux, étaient le double du droit de feu. Ajoutez à ces frais, ceux du capitaine pour se rendre à terre, commission à payer au correspondant et autres dépenses semblables, et les armateurs et négociants trouvaient un compte assez surchargé; tels étaient les dangers, tels étaient les inconvénients, tels étaient les retards, et finalement, telles étaient les charges qui pesaient sur les navires et marchandises, par suite du paiement des droits de Sund.

(1) Page 9 de l'Exposé des motifs.

EXAMEN DES ARTICLES DU TRAITÉ GÉNÉRAL

ET DE LA CONVENTION PARTICULIÈRE.

Par l'article 1^{er}, le Danemark prend l'engagement, non-seulement envers les puissances signataires du traité, mais vis-à-vis de toutes les autres indistinctement, de ne prélever à l'avenir aucun droit de péage, de quelque nature qu'il soit, sur la coque du bâtiment ou sur la cargaison des navires qui passent par le Sund ou les deux Belts, même s'ils sont obligés de relâcher dans les eaux danoises; de plus, aucun bâtiment ne pourra à l'avenir être assujéti à une détention ou entrave quelconque. Mais S. M. le roi de Danemark se réserve le droit de faire avec les puissances qui n'ont point signé le traité général, des traités spéciaux, n'impliquant toutefois ni visite ni détention.

Ainsi, bien que quelques puissances n'aient pas concouru au traité de Copenhague, néanmoins le péage est définitivement aboli, et les navires appartenant à leur marine marchande ne pourront pas même, par exception, être arrêtés.

Cependant les puissances signataires ont promis au Danemark leur concours pour engager les puissances retardataires d'intervenir également dans la dépense du rachat.

Par le n° 2 de l'article 1^{er}, le Danemark prend l'engagement de ne pas exiger, dans les autres ports, de nouveaux droits qui pourraient laisser supposer que son intention est de rétablir indirectement les taxes qui viennent d'être abolies.

L'article 2 contient, de la part du Danemark, les engagements suivants :

1^o De donner à la navigation toute la sécurité possible, en conservant dans le meilleur état tous les feux et phares le long de ses côtes, aux approches de ses ports, rivières et canaux, et en maintenant les bouées, balises, etc., servant à faciliter la navigation dans le Cattegat, le Sund et les Belts; d'augmenter même et d'améliorer les signaux susdits, si l'utilité et l'opportunité en sont démontrées.

Il convenait que cet engagement fût inséré dans le traité; la question des phares et fanaux est une de ces questions vitales pour la marine: sans ces signaux, la navigation le long des côtes ne devient pas seulement dangereuse, mais elle est impossible pendant la nuit, et les ports sont inabordables: tous les frais occasionnés pour l'entretien et l'amélioration des feux, phares, bouées et autres signaux, restent à tout jamais pour compte du gouvernement danois, et aucune dépense de cette nature ne pourra être mise, en aucune circonstance, à charge des navires étrangers;

2^o De surveiller le service du pilotage dans le Cattegat, les deux Belts et le Sund, de laisser ce pilotage facultatif, de conserver des droits modérés et de ne jamais établir une surtaxe à charge des bâtiments étrangers;

3^o De permettre à chacun, n'importe à quelle nation il appartient, d'organiser dans le Sund et les deux Belts, un service facultatif de remorquage des navires.

Les nos 5 et 6 de l'article 2 sont relatifs à la navigation et au transport des marchandises à travers les deux duchés. Le commerce était intéressé à obtenir

aussi sur ces voies de communication quelques avantages, et quoiqu'à un moindre degré, il désirait un passage libre comme pour le Sund ; il y a à observer cependant, qu'entre les deux communications de la mer du Nord à la Baltique, il y a une différence à faire : du côté du Sund, nous trouvons la pleine mer, et du côté des duchés, il y a des rivières, des canaux, des chemins de fer et des routes ; la première voie a été créée par la Providence, elle appartient à tout le monde ; les autres, en partie par la main des hommes : pour l'exécution de ces travaux, ils ont dû employer des capitaux.

Les principales voies de communication entre les deux mers indiquées au n° 5 et 6 sont :

1° Le canal de Schleswig-Holstein ou l'Eider, partant de Tonnungen, et se jetant dans la Baltique à Friedericksort près de Kiel ;

2° Le canal de Stecknitz, un affluent de l'Elbe, et qui est par Molln en communication avec Lubeck ;

3° Un chemin de fer partant de Hambourg, allant d'un côté à Lubeck, et de l'autre côté, par Altona avec embranchement sur Gluckstad, à Kiel, etc. ;

4° Un chemin de fer de Tonnungen à Flensburg et relié au chemin de fer précédent par Rendsbourg.

Il importait aussi au commerce en général d'obtenir, pour les marchandises transitant par ces voies de communication, un traitement plus favorable et à des conditions moins onéreuses.

Il ne convenait pas de continuer à surcharger le transit par ces voies, quand on supprimait entièrement le péage sur le Sund et les deux Belts.

On a de nouveau obtenu ici des concessions ; elles feront certainement augmenter le transit, et le Danemark lui-même commencera à en tirer les premiers bénéfices.

Déjà un certain nombre de catégories de marchandises étaient exemptées par quelques-unes de ces routes ; le n° 5 de l'article 2 étend cette exemption à toutes les autres routes et canaux, et la même disposition du traité contient la nomenclature de ces marchandises.

Le droit de transit sur les autres produits, comme le dit l'Exposé des motifs, était en général de 80 skillings danois, avec 6 p. ⁰/₁₀ additionnels, par 500 livres de poids brut.

Ce droit se trouve réduit à 16 skillings par 500 livres, ou 20 centimes par 100 kilogr. ; c'est donc une diminution de 8 francs par tonneau de 1,000 kilogr.

Pour connaître l'importance du transit par les chemins de fer de Lubeck et de Kiel à Hambourg et *vice versa*, ainsi que par le roulage ordinaire et le canal de Stecknitz, M. le Ministre des Affaires Étrangères s'est empressé de remettre à la commission le tableau de ce mouvement commercial. (*Annexe A.*)

La Chambre remarquera que, pendant ces dernières années, il y a eu un accroissement considérable de transport, provoqué par la construction des chemins de fer ; ces derniers sont surtout favorables aux ports de l'Elbe.

Par le même tableau, on verra que le mouvement sur le canal de Stecknitz est de peu d'importance, et qu'il ne comprend pas les marchandises qui traversent le Danemark par le canal de l'Eider ou de Schleswig-Holstein.

Voici le mouvement de la navigation sur ce dernier canal, pendant les années 1853, 1854 et 1855 :

ANNÉES.	Navires DANOIS.	Navires NÉERLANDAIS.	Navires HANOVRIENS.	Autres NAVIRES.	TOTAL.
1853.	2,445	705	579	268	3,997
1854.	2,479	711	490	162	3,851
1855.	2,252	582	491	168	3,483

La part est donc, pour pavillon danois, de 64 0/0; néerlandais 17 0/0; hanovrien 14 0/0; tous les autres ensemble 5 0/0.

On comptait parmi eux, en 1853, seulement 3 bâtiments belges; il n'y en a aucun en 1854 ni en 1855.

Les bâtiments qui naviguent sur le canal de l'Eider sont généralement d'une capacité d'environ 60 à 80 tonneaux et d'un faible tirant d'eau : ce sont des navires qui font des voyages entre les ports néerlandais, hanovriens et ceux de l'Elbe, en destination de Kiel et autres ports danois des Belts, Lubeck, des ports de Melkenbourg et de la Poméranie et *vice versa*; ces petits bâtiments préfèrent traverser ce canal, pour avoir de moindres dangers et pour raccourcir la route.

Les bâtiments en destination de la Belgique profitent peu de ce passage; leur nombre varie beaucoup; il est parfois de 50 en une seule année : en 1855 il a été seulement de 9; ils sont généralement chargés de grains et de graines.

Un nombre moindre de navires arrive de Belgique par le même canal : on n'en a compté que 7 en 1855; mais ce chiffre est, dans certaines années, notablement dépassé. Nos produits se composent principalement de clous, cordes et articles de fer, de verreries, armes, livres, meubles, zinc, etc.

Quant au tarif des droits de navigation sur le canal de Schleswig-Holstein ou l'Eider, il se trouve annexé à ce rapport. (*Annexe B.*) M. le Ministre des Affaires Étrangères l'a fait parvenir à la commission.

Les taxes sur la coque des bâtiments qui traversent ce canal, rapportent au trésor danois environ 26,000 rixdalers par an.

Le traité général ne fait aucune mention d'une réduction de droits de navigation sur la coque des navires.

Cependant, dans les réunions de la conférence à Copenhague, des instances ont été faites pour atteindre ce but, et principalement, comme on peut le supposer, par le plénipotentiaire néerlandais. Par le tableau qui a été mis sous les yeux de la Chambre, on verra que la marine marchande des Pays-Bas est, après le Danemark, la plus fortement intéressée dans cette question. Le commissaire danois, bien qu'en prenant la défense des intérêts de son pays, à son point de vue, et en déclarant que, pour le moment, il ne pouvait prendre aucun engagement, a cependant ajouté, « que son gouvernement s'occupait en ce moment d'une révision radicale assez avancée des droits de

» douanes et de navire de la monarchie, et que, parmi ces derniers, se trouvent aussi les droits de navire dans l'Eider. » (Page 79 de l'Exposé des motifs.)

Les marchandises à bord des navires naviguant sur l'Eider, sont soumises à des droits trop longs à rapporter ici, mais qui sont assez lourds. Ces taxes produisent annuellement 90,000 rixdalers.

Les droits actuels sont remplacés par un nouveau droit de transit qui n'est que d'un *cinquième* de l'ancien. On calcule que cette substitution du nouveau droit de transit aux anciennes taxes sur les marchandises, fera descendre le chiffre de la recette de 90,000 rixdalers à 9,000 rixdalers. Ce droit de transit est donc considérablement réduit; il reste à un taux minime, et il est même, dans certains cas, supprimé.

Si, par la suite, des droits de transit venaient encore à être diminués, le Danemark promet de placer toutes les voies de communication sur le même pied.

Les arrangements qui existent entre le gouvernement de Suède et le gouvernement danois, pour l'entretien des fanaux sur les côtes de Suède, continueront à exister, et le Danemark s'entendra définitivement à ce sujet avec son voisin.

D'après l'art. 3 du traité général, les engagements contractés par les articles précédents, sortiront leurs effets le 1^{er} avril prochain.

Cette date, bien que peut-être un peu trop rapprochée, était cependant nécessaire; c'est ordinairement vers cette époque de l'année que la navigation commence dans la Baltique; il fallait donc mettre le traité en vigueur avec l'ouverture de cette navigation.

Cependant, aussi longtemps que le traité général ne sera pas ratifié, le gouvernement danois, d'après le protocole annexé à ce dit traité, pourra maintenir sur le Sund et les Belts, à titre provisoire, les taxes qu'il s'est engagé à abolir, et le cas échéant, ces droits seront ultérieurement restitués.

En tout état de choses, les concessions faites par le Danemark sur le transit à travers les deux duchés, et qui sont spécifiées aux n^{os} 5 et 6 de l'art. 2, seront mises en vigueur à dater du 1^{er} avril prochain.

L'art. 4 règle la somme que chaque puissance signataire du traité est tenue de payer au Danemark, comme dédommagement et compensation des sacrifices que le traité lui impose.

- La moyenne annuelle des droits perçus de 1851 à 1853, a été, tant sur les navires que sur les chargements, de 2,387,289 rixdalers. Comme la plupart des revenus commerciaux, ces droits se sont accrus depuis quelques années, et, suivant toutes les probabilités, à raison du développement que les affaires prennent en général, ces chiffres ne seraient pas restés stationnaires; au contraire, par la suite, il y aurait eu une nouvelle augmentation.

Capitalisé à raison d'un intérêt de 4 p. 0/0, ce revenu aurait donné un capital de 59,682,225 rixdalers; mais on comprend facilement que les puissances étrangères n'ont pas pu admettre un pareil sacrifice; une transaction a été proposée même par M. le commissaire danois, dans la séance de la conférence du 2 février 1856. Par cette transaction, il ne demandait plus, au nom de son gouvernement, qu'une somme de 35,000,000 rixdalers (105,000,000 de francs).

Les puissances signataires du traité général, y compris la Belgique, supporteront ensemble une somme de		rixd.	30,476,325
Le Danemark lui-même doit y contribuer pour			1,122,078
L'Espagne —			1,020,016
Les États-Unis —			717,829
Le Brésil —			506,295
Les autres puissances non signataires du traité pour			1,157,457
			Rixd. 35,000,000

Comme nous l'avons déjà dit, on peut féliciter le Danemark d'avoir obtenu un tel résultat.

Quand on examine quels ont été les revenus du Sund à d'autres époques, alors que les puissances étrangères consentirent à signer des traités avec le Danemark, pour obtenir des réductions ou des suppressions de droits, on verra qu'ils ne peuvent être comparés avec les recettes actuelles.

Si les chiffres qu'on a pu se procurer sont exacts, l'impôt sur le Sund a produit :

En 1756.	rixd.	200,000
En 1770.		450,890

Il est à remarquer qu'entre ces recettes et le produit actuel, la différence est notable, et qu'au XVIII^{me} siècle les péages perçus étaient plus ou moins en rapport avec les dépenses, ou au moins le paiement des frais était en apparence le prix d'un service rendu, celui de l'éclairage des côtes, etc.

Les articles 5 et 6 règlent le paiement des sommes mises à charge de chaque puissance signataire du traité général. L'équivalent ou le paiement du montant dû par la Belgique, fait l'objet de la convention spéciale signée aussi le 14 mars, à Copenhague, entre notre plénipotentiaire et le commissaire danois.

Après avoir signé le traité général, chaque puissance a dû, par une convention particulière, régler le mode de paiement.

Principalement pour la Belgique, cette convention était très-importante, à cause de la résolution toute particulière qu'elle avait prise, en 1839, *volontairement* et *temporairement*, dans l'intérêt de sa politique intérieure, de rembourser le péage sur l'Escaut.

En effet, ce péage est une dépense mise, par les cinq grandes puissances signataires du traité de paix de 1839, au profit de la Néerlande, sur tous les navires qui fréquentent l'Escaut en destination de la Belgique, et il n'existe pour nous aucune obligation (sauf celle résultant de nos traités de commerce), de prendre cette lourde charge pour notre compte et de rembourser éternellement ce péage à nos voisins du Nord.

Le péage est divisé en deux taux, il est de fl. 1 12 c^{ts} par tonneau pour les navires qui montent l'Escaut occidental, et de 38 cents pour ceux qui descendent le fleuve.

Ce sont en conséquence, en droit, les navires, n'importe la nation à laquelle ils appartiennent, qui sont obligés de supporter cette dépense; telle a été la décision prise en 1839, par les cinq grandes puissances; on aurait tort de prétendre que la Belgique est, en tout état de choses, obligée de rembourser ce péage, qui doit être en principe payé par tous les capitaines entrant dans l'Escaut, absolument comme les autres frais de port, tels que les droits de pilotage, de tonnage, de phare, etc.

Le droit du Sund et le péage sur l'Elbe n'ont-ils pas toujours été supportés par les navires?

Il est vrai que, par des conventions de commerce et de navigation, la Belgique a pris, vis-à-vis de quelques puissances étrangères, l'engagement de rembourser le péage sur l'Escaut; mais cet engagement a toujours été une compensation des avantages que la Belgique recevait de l'autre partie contractante, pour son commerce et sa navigation. Comme, à l'époque de la conclusion de ces actes internationaux actuellement encore en vigueur, le Gouvernement belge remboursait le péage sur ses propres bâtiments, et demandait en même temps à la puissance contractante le traitement national, autant que possible, pour les frais de port, il était équitable de placer, par réciprocité, ces navires étrangers sur le même pied que les navires belges.

Nous n'avons donc aucun autre engagement; nous n'avons contracté que l'obligation de rembourser le péage sur l'Escaut aux navires appartenant aux nations avec lesquelles nous avons signé des conventions de navigation, et seulement encore pendant leur durée.

La Belgique est entièrement libre, elle n'est liée définitivement envers personne.

Ainsi, actuellement, les deux pays ont un péage, mais d'une nature bien différente: le Danemark en faveur de son trésor, la Belgique au détriment de ses revenus.

Le Danemark a mis, de son propre mouvement, sur tous les navires qui passaient le Sund et les deux Belts, un impôt qu'il encaisse et qui fait partie de son budget des recettes, et les puissances étrangères viennent, par le traité du 14 de ce mois, racheter ce tribut, moyennant une certaine somme.

La Belgique, au contraire, a une autre position: elle se trouve située sur un fleuve international, et les cinq grandes puissances, à l'encontre des principes qui ont été proclamés par elles-mêmes en 1815, ont accordé en 1839, en faveur de la Hollande, un péage de un florin cinquante cents sur l'Escaut.

Par le traité avec le Danemark, la Belgique a été obligée, comme toutes les puissances, de reconnaître sa part dans le rachat, elle doit payer comme les autres gouvernements; cette part s'élève à 301,455 rixdalers, ou 904,365 francs.

Le Danemark avait à compter avec la Belgique; depuis nombre d'années il remboursait pour ses navires le péage sur l'Escaut. La proposition belge de continuer le remboursement de ce péage en acquit de notre dette, lui était très-avantageuse. Nous avons intérêt à faire reconnaître par l'Europe que le principe du rachat du péage sur l'Escaut ne devait pas se faire par la Belgique seule, mais par toutes les puissances, suivant l'importance de leur propre navigation; les puissances représentées à la conférence de Copenhague, ont eu connaissance

de la juste et équitable prétention de notre Ministre des Affaires Étrangères ; la convention particulière y a fait droit.

L'engagement de payer une dette doit être exécuté.

La Belgique comment le fera-t-elle, et à quoi est-elle obligée?

Quatre modes sont indiqués par la convention spéciale :

Aussi longtemps que nous continuerons à rembourser aux Pays-Bas le péage sur l'Escaut, mis à charge des navires qui entrent dans le fleuve par le § 3 de l'article 9 du traité du 19 avril 1839, nous sommes obligés de le faire pour les navires danois; c'est le *statu quo*, c'est la clause qui actuellement produira ses effets (art. 1^{er} de la convention). Ce mode de payement est une compensation.

L'intérêt à raison de 4 p. 0/0 sur le capital de rachat mis à notre charge, et pris au cours du change actuel, est de fr. 36,174 60 c., et la moyenne du remboursement du péage sur l'Escaut a été, pendant les années 1839 à 1856, de 38,797 francs. Ainsi la différence est peu de chose.

Le pays qui exporte par ses propres bâtiments une partie de ses produits, a un double intérêt à économiser les frais de port qui pèsent à l'étranger sur la coque des navires; une réduction dans ces frais permet une diminution dans le fret, avantage pour la nation qui vend ses produits, et à ce double titre le Danemark a intérêt à être affranchi du péage sur l'Escaut, puisque les 3/8 de ses navires qui arrivent en Belgique viennent des ports danois.

Si, par suite d'une mesure de principe, la Belgique renonce au remboursement du péage sur l'Escaut, elle est alors tenue et elle s'engage à payer annuellement, le 1^{er} mars, au Danemark, l'intérêt de 4 p. 0/0 sur la somme contributive mise à notre charge : cet intérêt se monte, comme nous l'avons dit, à environ fr. 36,174 60 c., (art. 2), ou l'équivalent suivant le cours, et dans ce cas les navires danois payeront eux-mêmes le péage à l'agent néerlandais à Anvers.

Le troisième mode prévoit le rachat du péage de l'Escaut, au profit des Pays-Bas; dans ce cas, la Belgique se met en lieu et place du Danemark : elle payera la part danoise, comme le cabinet de Copenhague a pris la dette belge pour son compte; les deux pays font alors un sacrifice mutuel, tous les deux de la même importance. (Art. 3, § 1.)

Si par l'une ou l'autre circonstance, le pavillon danois était lui-même exempté du péage sur l'Escaut, c'est le quatrième et dernier cas prévu, la Belgique serait affranchie de l'obligation qu'elle a contractée, par les dispositions précédentes; mais par contre elle deviendrait débitrice et serait tenue au payement de la somme mise à notre charge par le traité général. C'est une stipulation dont la réalisation n'est guère à prévoir.

La paix dont l'Europe jouit en ce moment et l'accord qui existe entre les diverses puissances, leur permet de s'occuper de toutes les questions qui se rattachent au bien-être matériel des nations, questions si importantes, qui procurent autant de bonheur et de richesses aux peuples que la guerre leur procure de gloire.

Espérons de voir disparaître partout les entraves, tant matérielles que pécuniaires, qui datent encore des époques reculées : tâchons d'obtenir l'usage de ces voies de communication créées par la Providence; faisons des vœux pour

que le principe, admis par le traité de Copenhague, ait des conséquences dignes du siècle où nous vivons.

La commission, à l'unanimité de ses membres, vous propose l'adoption du projet de loi.

Le Rapporteur,

JEAN VAN ISEGHEM.

Le Président,

DE LEHAYE.

ANNEXE A.

Tableau du mouvement des marchandises entre la mer du Nord et l'Elbe et la mer Baltique, par Hambourg, Kiel et Lubeck :
en quintaux (centner) poids net.

Années.	MARCHANDISES ARRIVÉES A HAMBOURG,					Années.	MARCHANDISES EXPÉDIÉES DE HAMBOURG,				
	DE LUBECK :				DE KIEL :		POUR LUBECK :				POUR KIEL :
	par le chemin de fer de BERLIN-HAMBOURG.	par le roulage.	par la Stecknitz.	Totaux.	par le chemin de fer de HAMBOURG - KIEL.		par le chemin de fer de BERLIN-HAMBOURG.	par le roulage.	par la Stecknitz.	Totaux.	par le chemin de fer de HAMBOURG-KIEL.
1849	"	204,562	95,452	500,024	41,211	1849	"	274,054		274,054	128,655
1850	"	235,590	80,812	314,202	55,759	1850	"	258,021		258,021	112,880
1851	59,548	193,025	56,092	508,668	48,097	1851	25,690	121,019	75,657	222,546	144,455
1852	353,392	8,162	54,551	596,085	59,290	1852	141,658	27,671	84,859	254,188	129,250
1853	550,276	2,985	56,203	609,464	106,214	1853	203,627	10,941	64,454	279,002	175,520
1854	687,515	185	56,658	724,356	128,771	1854	512,504	4,557	46,567	564,428	216,146

ANNEXE B.

Les péages de la navigation du canal, d'un lieu étranger à un autre lieu étranger, sont, pour chaque voyage, les suivants :

	PAR LAST DE COMMERCE DANOIS.			
	RIXD.	SCH.	RIXD.	SCH.
A. Pour les navires chargés :				
Droit de last (<i>Canallast</i>), 26 sch., droit de fanal à Reudsbourg	"	"	"	50
Droit de tonnage et de balisage à Tønning	"	"	"	24
Total des taxes de navigation.	"	"	"	54
Droit d'écluse et de pont pour 8 écluses et ponts, chacun 15 sch. par bâtiment, 1 rixd. 8 sch.; évaluation approximative	"	4		
Demi-droit de pilotage entre Tønning et la mer, à payer alors même qu'on n'emploie pas de pilote.	"	16		
Ce droit de pilotage est de moitié en sus, c'est-à-dire de 24 sch. par last de commerce danois, dans la période d'hiver du 1 ^{er} novembre au 31 mars. Droits de quarantaine à Tønning, environ	"	5		
			"	25
Les droits fixes inévitables sont donc de	"	"	"	79
Dépendent; en outre, de l'emploi fait, les taxes suivantes :				
Pour chevaux sur le canal de Holtenu à Reudsbourg, 5 ³ / ₄ milles	"	31		
Pour pilotage entre Reudsbourg et Tønning	"	16		
Canot remorqueur à vapeur (<i>Dampfleugsirboot</i>) entre Reudsbourg et Tønning, 16 milles	1	8		
Id. id. sur l'Eider extérieur, de Tønning à la mer, 6 milles	"	51		
Pilotage de Tønning à la mer	"	16		
Cette dernière taxe est aussi augmentée de moitié pendant la période d'hiver indiquée, soit 24 sch. par last de commerce.				
ENSEMBLE,	2	26		

Comme on l'a fait remarquer, ces dernières taxes dépendent de l'usage des objets et sont donc rarement applicables en totalité pour tout le parcours; on sait toutefois, par expérience, qu'il y a lieu d'évaluer ces taxes, en moyenne, au quart pour chaque passage.

Donc ensemble, en frais de navigation, à chaque passage d'un navire chargé . . .

B. Pour les navires vides ou sur lest :

Droit de last (*Canallast*), 13 sch.; droit de fanal à Reudsbourg . . .

Droit de tonnage et de balisage à Tønning . . .

Total des taxes de navigation . . .

Droit d'écluse et de pont.

Demi-droit de pilotage . Ensemble comme pour les navires chargés . . .

Frais de quarantaine.

Donc, taxes fixes inévitables . . .

Pour les autres frais dépendant de l'usage des objets, on n'a également pas égard au point de savoir si le navire est chargé ou à vide; il y a donc lieu de les évaluer au quart, soit . . .

Les navires d vide et sur lest payent donc, à chaque passage, du chef des différentes taxes de navigation . . .

Il y a donc un excédant de frais pour les navires chargés, de . . .

lequel excédant, du chef du chargement, constitue indirectement un droit de cargaison au préjudice des navires.

PAR LAST DE COMMERCE DANOIS.			
RIXD.	SCH.	RIXD.	SCH.
"	"	"	55
"	"	1	38
"	17		
"	12		
"	29		
"	25		
"	54		
"	55		
"	"	1	15
"	"	"	25