

Sénat de Belgique.

SÉANCE DU 24 FÉVRIER 1842.

Rapport fait par M. DELLAFAILLE, au nom de la Commission chargée d'examiner le Projet de Loi relatif à l'exécution de la Loi du 29 juin 1840.

MESSIEURS,

La loi du 29 juin 1840 autorisait le Gouvernement à favoriser l'établissement d'un service de bateaux à vapeur entre la Belgique et les États-unis. Elle limitait la dépense à une somme moyenne de 400,000 fr. par an pendant 14 années.

Le Gouvernement Belge achète, d'une société anglo-américaine, deux bateaux à vapeur *the British Queen* et *the Président*, au prix de 143,500 livres sterlings ou 3,616,200 fr.

Le paiement de cette somme devait se faire au moyen d'obligations portant 5 p. c. d'intérêts, dont l'amortissement se serait opéré successivement sur les 14 annuités de 400,000.

Le 3 avril 1841, le Gouvernement conclut avec MM. Catteaux-Wattel, Georges Jollié et Jules Lejeune, un contrat par lequel les deux bateaux à vapeur étaient mis à la disposition d'une société anonyme, à constituer par les derniers contractans, avec octroi royal, au capital de 7 à 800,000 francs. Ce capital devait être amorti, ainsi que ses intérêts, au moyen de quatorze annuités variant de 57,000 à 86,720 francs et formant en totalité un capital de 1,006,520 francs, à prendre sur le crédit annuel de 400,000 francs. A la dissolution de la société, son avoir devait avec les *Steamers* revenir au Gouvernement.

Ces contrats entraînaient une dépense supérieure de 400 et quelques mille francs à la somme de 5,600,000 francs, maximum alloué par la loi, pour les 14 années. Il est remarqué, toutefois, que ce déficit devait être plus que compensé par la valeur des navires.

Le mode d'exécution, adopté pour la loi du 20 juin 1840, n'est autre que l'exploitation aux frais de l'état.

Votre Commission ne pense pas que ce mode soit en harmonie avec la loi.

Le législateur avait autorisé le Gouvernement à favoriser l'établissement d'un service de bateaux à vapeur. Ces termes ont une signification claire et précise, qui ne comporte pas, qui exclut même l'idée d'un service à établir

par l'Etat ; si le législateur avait eu l'intention d'autoriser le Gouvernement à faire plus que *favoriser* un pareil service , à *l'établir*, il aurait employé les termes qui rendent cette idée , ceux qu'il emploie chaque fois qu'il s'agit d'un établissement quelconque à créer par l'Etat. Il se serait encore bien gardé , dans ce cas, de limiter un *maximum* de dépenses, mesure fort simple, s'il ne s'agit que d'un subside , mesure incompréhensible s'il s'agit d'une entreprise dont les frais n'ont été ni ne pouvaient être calculés même approximativement.

Nous ne croyons pas, Messieurs, qu'on puisse arguer des intentions présumées des Chambres et supposer qu'elles aient voulu laisser le Gouvernement libre d'opter entre le système qu'il a préféré et celui des subsides. Le texte de la loi, qui énonce clairement leurs intentions , prouve qu'elles ont adopté le dernier système, et la manière même dont les organes du Ministère ont parlé du premier ont dû leur faire penser qu'il n'y avait pas lieu de s'en occuper. Rien non plus ne peut induire à supposer que si l'exploitation par le Gouvernement avait été soumise à la délibération , ce mode, très-coûteux , aurait été adopté plutôt que rejeté.

Il nous semble aussi que le réglemeut de la dépense n'est pas plus conforme à la volonté de la loi, qui s'exprime ainsi : « Art. 2. La dépense à supporter » de ce chef, par le trésor public , ne pourra *excéder* une somme moyenne » de fr. 400,000 par an, pendant 14 années. »

Remarquez, Messieurs, le caractère limitatif de cette disposition. Elle n'ouvre pas, comme presque toutes les autres allocations financières, un crédit présumé convenable, sauf à l'augmenter si la cause de la dépense, qui est alors le principal mobile de la volonté du législateur, vient à l'exiger. Elle fixe impérativement le maximum de la dépense en question ; elle défend d'aller plus loin et exclut nécessairement tout mode d'exécution qui dépasserait les limites fixées. C'est ici le chiffre de l'allocation qui est le principal objet de la volonté législative, la condition rigoureuse à laquelle toute opération est subordonnée.

Il résulte des calculs qui nous ont été fournis, que le paiement des deux *Steamers* et le remboursement des actions de la société Catteaux-Wattel devaient excéder de plus de 400,000 francs la somme qui ne *pouvait* être dépassée.

Il est objecté que ce découvert devait être plus que compensé par la valeur des bâtiments.

Supposons que l'événement fût venu justifier des prévisions toujours incertaines, au bout de quatorze années. Une somme de plus de 400,000 francs, non allouée, n'en aurait pas moins été employée à l'achat de deux navires dont la législature n'avait pas autorisé l'acquisition. Cette opération aurait toujours été entachée d'irrégularité, l'Etat fût-il demeuré indemne.

Si, maintenant, vous prenez égard aux chances malheureuses auxquelles on était exposé pendant un laps de temps aussi long, soit à cause de guerres éventuelles, soit à cause de l'incertitude des prévisions, soit à cause de la perte ou du dépérissement des bâtiments ou de l'un d'eux , il vous sera difficile, Messieurs, de ne pas conclure , que le gouvernement s'était fortement exposé à ne pouvoir respecter les limites tracées par la loi.

Ajoutez une autre circonstance : nous avons remarqué, Messieurs, que pour l'année 1842, un crédit de 400,000 francs sera nécessaire pour couvrir les

intérêts et l'amortissement du capital d'acquisition, et pour subvenir aux avances et frais d'exploitation de la seule *British-Queen*, qu'aurait-ce été, s'il avait encore fallu subvenir aux frais du *Président*?

Il est possible que les frais de la *British-Queen* aient été assez largement calculés, pour éviter la nécessité de venir demander des crédits supplémentaires. Il est possible, d'autre part, que le mode d'exploitation, adopté par le dernier Ministère, n'eût pas nécessité d'aussi fortes avances; mais à la vue de chiffres si différens, on doit concevoir des craintes sur l'exactitude des premiers calculs.

Votre Commission pense donc, Messieurs, que la loi n'a pas été sagement exécutée, ni quant au mode adopté pour favoriser l'établissement d'un service de bateaux à vapeur, ni quant à la disposition du crédit alloué.

Au point de vue administratif, elle pense que l'acquisition des deux *Steamers* et le contrat avec la société *Catteaux-Wattel* ne peuvent être considérés comme des actes avantageux, et elle croit pouvoir se référer à cet égard, aux considérations énoncées dans le rapport fait à la Chambre des Représentans, dont elle adopte les motifs.

Les choses en étaient à ce point, et il ne manquait plus à la négociation qu'une formalité, la ratification du contrat, lorsque le Ministère fut renouvelé.

Bientôt un incident vint compliquer l'affaire. Le bateau le *Président*, qui était en route pour l'Amérique, périt en mer.

Le contrat contenait, pour ce cas éventuel, la clause suivante :

« Et il est de plus convenu que dans le cas où l'un ou l'autre des dits bateaux à vapeur ne soit pas de retour au port de Londres ou de Liverpool avant le dit 24 mai prochain, ou bien dans le cas où l'un ou l'autre des dits bateaux à vapeur fera naufrage d'ici au dit 24 mai, ou subira des avaries importantes, telles qu'elles ne sauraient être réparées, afin que le dit bateau soit dans l'état ci-dessus stipulé pour être livré le 24 mai ou dans le délai d'un mois à partir du dit jour, suivant les stipulations de ce contrat ci-dessus mentionné, alors il sera licite et permis au Sr. Van de Weyer (mais toutefois ledit Sr. Van de Weyer n'y sera pas obligé) de prendre et accepter l'autre bateau à vapeur à raison du prix de 71,750 livres sterlings, payable en obligations du Gouvernement Belge comme ci-dessus spécifiées aux termes (excepté seulement en ce qui regarde le prix) et conditions ci-dessus déclarés touchant celui des deux bateaux à vapeur avec ses accessoires qui sera ainsi pris et accepté comme ci-dessus dernièrement mentionné. »

Le cas prévu se trouvant réalisé, le Gouvernement belge pouvait-il rompre le marché?

Procédurièrement parlant, oui; moralement, des difficultés graves se présentaient.

Si la clause résolutoire n'avait pas été insérée dans le contrat, il était facile de se tirer de ce mauvais pas. Il suffisait de dire aux vendeurs: Remplissez les obligations qui vous incombent en me livrant le *Président* et la *British-Queen* que vous m'avez vendus, et je remplirai les miennes en vous livrant les obligations stipulées. L'impossibilité où la société se trouvait de livrer les objets vendus amenait d'elle-même la résolution du contrat.

L'insertion et le contexte de la clause résolutoire, loin de rendre plus libre la position du Gouvernement belge, lui étaient défavorables.

La clause admettait que le contrat n'était pas indivisible et que le défaut de livraison de l'un des bâtiments ne rompait pas essentiellement la convention, en ce qui concernait le second.

De la manière dont cette clause est rédigée, la réduction éventuelle du contrat à l'un des deux bateaux seulement, qui était toute en faveur de la société en défaut de remplir intégralement ses obligations, est présentée comme une faveur accordée par elle au Gouvernement Belge.

Après avoir accepté une pareille clause, après avoir établi soi-même que la perte d'un des deux navires n'était pas un obstacle à la réception de l'autre, il fallait un motif différent et plausible pour justifier le refus de la *British-Queen* aux yeux des personnes qui tiennent plus, en affaires, aux règles de la délicatesse qu'aux ressources de la chicane.

Quel aurait pu être ce motif ? ce n'était pas assurément l'état de l'objet vendu, trouvé parfaitement satisfaisant par les personnes qui l'avaient examiné à la prière de notre Gouvernement lui-même.

Quel que pût être le prétexte allégué, il n'y avait qu'un motif possible que chacun eût assigné sur-le-champ, savoir : un revirement d'opinion du Gouvernement Belge, trouvant tout-à-coup mauvaise une spéculation que, la veille encore, il jugeait excellente.

Qu'en fait d'administration intérieure, un cabinet modifie les actes de ses prédécesseurs, c'est une chose fort simple et fort ordinaire ; mais il n'en est plus de même lorsque ces actes intéressent des tiers, surtout à l'étranger. En cas pareil, le Gouvernement est un, quels que soient les noms des hommes politiques auxquels le Roi confie l'exercice de son pouvoir, et un Ministre ne saurait répudier arbitrairement les conséquences des faits consommés. Forcé de reprendre la négociation en l'état où il la trouvait et de la continuer dans l'esprit qui l'avait dirigée, le nouveau cabinet, supposé même qu'il différât d'avis avec celui qui l'avait précédé, avait à calculer s'il ne valait pas mieux, pour la Belgique, subir un marché désavantageux que porter atteinte à sa réputation de loyauté en affaires.

Dans l'espèce, l'impossibilité d'alléguer l'inexécution partielle du contrat et de donner un motif quelconque qui pût être considéré autrement que comme un prétexte, aurait indiqué une versatilité d'opinion encore moins honorable pour un Gouvernement que pour un particulier, et n'aurait pas manqué d'exciter le blâme de tous ceux qui préfèrent le fond à la forme. Elle aurait soulevé les reproches assez plausibles de la société contractante qui n'aurait pas oublié de se plaindre et de la position dans laquelle on la plaçait et de ce qu'après s'être compromise en abaissant ses prix, par un effet de sa confiance dans le Gouvernement Belge, elle avait vu employer contre elle une latitude qu'elle avait stipulée comme une faveur pour ce Gouvernement. Cette manière d'agir était d'autant plus propre à susciter des difficultés que, par nous ne savons quel motif, la négociation avait été conduite par les voies diplomatiques, et le Gouvernement Anglais y était intervenu.

Votre Commission ne pense pas, Messieurs, que dans cet état de choses, il ait été au pouvoir du cabinet de refuser honorablement l'acceptation de la *British-Queen*.

Le Gouvernement, maintenant la ratification du contrat quant à la *British-Queen*, modifia les conditions de paiements, et offrit de verser toute la somme en espèces au moment de la livraison. Par suite de cette offre, il obtint une

réduction de 1750 livres sterlings ou 45,000 francs sur le prix d'achat. Cette somme, majorée des intérêts échus du capital de 1,850,000 francs, constituait pour l'État une économie de 91,250 francs. Le prix d'achat fut acquitté au moyen d'un mandat sur le caissier de l'État, sauf régularisation ultérieure.

L'avantage du nouveau mode de paiement est évident, mais son irrégularité est incontestable. Une somme fort élevée que la législature n'avait pas affectée à l'exercice, a été dépensée sans autorisation et est sortie des caisses de l'État, sur mandats non visés par la Cour des Comptes.

Il est juste de remarquer, Messieurs, que le Gouvernement se trouvait, comme il le fait observer avec raison, dans l'impossibilité de payer régulièrement.

Le mode originairement convenu, suivant lequel le paiement devait se faire en obligations portant intérêt, n'était pas plus régulier que celui qui lui a été préféré. Le Gouvernement n'était autorisé par aucune loi à créer ces obligations que la Cour des Comptes ne pouvait viser ; ce mode illégal aussi avait cet inconvénient de plus qu'il compromettait le Gouvernement, qui aurait remis à une société prête à les mettre en circulation, des effets irrégulièrement créés et dépourvus des garanties légales qu'ils devaient offrir.

Force était donc au Gouvernement d'adopter le second, qui, sans être plus répréhensible, évitait à l'État tout embarras de position à l'égard des vendeurs, et lui procurait une économie notable.

Il nous semble, Messieurs, qu'il y a lieu, pour la législature, de couvrir, par un vote équivalent à un *bill d'indemnité*, cet acte irrégulier, mais incontestablement avantageux, et qui résulte de la force des précédents dans une négociation où tout a été irrégulier dès le principe.

Quelles que soient les diverses opinions sur le mérite des transactions intervenues avec la société anglo-américaine, il est un fait que domine la situation. La *British-Queen* est acquise et payée et il s'agit d'en régler l'emploi. La vente de ce *steamer* ne paraît guères possible en ce moment, surtout lorsqu'il est à craindre que, dans les commencemens du moins, le décri imprudemment jeté sur la construction du bâtiment joint au fâcheux effet de la perte du *Président* n'exerce une influence défavorable sur ceux qui ne liront pas les déclarations des hommes de l'art constatant le bon état du vaisseau ; il importe donc que quelques voyages heureux, opposant des faits à des paroles, détruisent cette défaveur et rendent la confiance aux spéculateurs, pour le cas où le Gouvernement se déciderait dans la suite à nous proposer la vente du navire.

Dans le nouveau contrat conclu, le 26 novembre dernier, avec MM. Cateaux-Wattel et Lejeune, l'exploitation directe par l'État est nettement déterminée. Nous croyons que cet état de choses n'est pas dans les termes de la loi du 29 juin 1840, mais il n'est que la conséquence d'une négociation conduite dès l'origine dans un sens qui n'était pas celui du législateur. Du reste, des précautions prudentes ont été prises pour assurer la bonne administration du service.

Y a-t-il lieu d'accéder au projet de loi qui vous est soumis, à l'effet de mettre ce service en exploitation ?

Votre Commission ne vous dissimule pas, Messieurs, que si elle devait émettre un avis sur un établissement à créer, elle ne croirait pas pouvoir vous proposer le mode d'exploitation par l'État ; mais dominée par la réalité des faits et convaincue de la nécessité de ne pas laisser pourrir inutilement

dans les bassins d'Anvers un capital mort de près de deux millions, dont l'intérêt annuel approche de cent mille francs ; convaincue en outre de la convenance de tenter un essai qui donnera des lumières sur la possibilité d'atteindre le but de la loi du 29 juin 1840, elle croit devoir vous proposer de donner les mains à cet essai, bien entendu que ce vote ne sera pas considéré comme emportant le moindre engagement formel ou tacite pour l'avenir.

Se réunissant à l'avis de la section centrale de la Chambre des Représentans, elle émet le vœu que le Gouvernement fasse un appel à une société qui se charge de l'exploitation à forfait, moyennant un subside de l'État.

L'article 1^{er} du projet de loi alloue au Budget de 1841, les fonds nécessaires pour l'acquisition de la *British-Queen*. Il régularise ainsi le passé et le couvre au moyen de ce qu'on appelle chez nos voisins d'outre-mer, un bill d'indemnité.

Les articles 2 et 3 ouvrent et imputent au Budget de 1842 les crédits nécessaires aux avances, aux frais d'exploitation, aux intérêts et à l'amortissement du capital d'acquisition de la *British-Queen*.

L'article 4 rapporte la loi du 29 juin 1840, dont l'exécution est devenue maintenant impossible. Ce rapport replace le Gouvernement dans les termes de la légalité, et offre à la législature une garantie pour l'avenir.

Votre Commission, à la majorité de quatre voix contre une, a l'honneur de vous proposer l'adoption du projet de loi, dans la confiance que des irrégularités aussi graves que celles qui ont été signalées ne se reproduiront plus.

Bruxelles, le 24 février 1842.

Le Duc D'URSEL.

BIOLLEY.

Le Baron DE PÉLICHY VAN HUERNE.

D'HOOP.

Le Baron H. DELLAFAILLE, Rapporteur.