SENAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 29 JANVIER 1852.

Rapport de la Commission des Affaires Étrangères et de celle d'Agriculture, d'Industrie et de Com- merce, chargées d'examiner le Projet de Loi qui approuve le Traité de Commerce et de Naviga- tion conclu, le 20 septembre 1851, entre la Belgique et les Pays-Bas.

(Voir le N^o 15, son annexe, et le n^o 55 de la Chambre des Représentants.)

Présents : MM. le Marquis DE RHODES, vice-président ; le Baron DE FAVEREAU ,
ZOUDE , le Chevalier BETHUNE , MICHIELS , LOOS, le Baron DAMINET, le Baron
PECSTEEN DE VRIÈRE , le Chevalier WOUTERS, GRENIER-LEFEBVRE , LAUWERS ,
et le Baron DE TORNACO, rapporteur.

MESSIEURS ,

Dans votre séance du 29 décembre dernier, vous avez renvoyé à vos Commissions des Affaires Étrangères et de l'Industrie le traité du 20 septembre, entre la Belgique et les Pays-Bas.

Vous vous rappelez dans quelles circonstances eut lieu le renvoi : la première chambre des États-Généraux des Pays-Bas venait d'ajourner la discussion du traité dont il s'agit.

En présence de cet incident, vos Commissions, réunies le 8 janvier, reconnuent tout d'abord l'inopportunité d'un travail immédiat. Cependant, après avoir entendu M. le Ministre des Affaires Étrangères et l'un de nos négociateurs du traité, elles désignèrent un rapporteur, voulant ainsi témoigner de leurs bonnes dispositions et éviter toute cause et même tout prétexte de retard ultérieur.

Vos Commissions sont demeurées forcément inactives jusques hier.

Le premier objet qui dut fixer leur attention était l'incident qui avait arrêté la discussion du traité. Il importe, en effet, au Sénat et au pays de connaître exactement la cause de cet incident et la manière dont il a pris fin.

M. le Ministre des Affaires Étrangères a remis à vos Commissions une note sur ce sujet ; je vais vous en donner lecture.

« La première Chambre des États-Généraux des Pays-Bas, dans sa séance du 27 décembre dernier, a résolu d'ajourner la discussion du traité du 20 septembre jusqu'après le vote de la Législature belge sur le projet de loi présenté à demeurer intact.

« On ne relèvera pas le reproche fait au Gouvernement par l'opposition d'avoir manqué de bonne foi dans cette affaire. Il doit suffire au Sénat de savoir que, de part et d'autre, la parfaite loyauté des procédés n'a pas été un seul instant mise en doute.

« Le Projet de Loi du 22 décembre a donné lieu à des observations portant sur deux points (1) :

« 1° En ce qui concerne quelques-uns des produits compris dans l'art. 5 du Projet de Loi, tels que les bois, les huîtres et quelques autres, l'on a cru que le nouveau tarif n'était point favorable au commerce et à l'industrie des Pays-Bas, sans que, toutefois, l'on contestât le droit qu'avait la Belgique d'établir ce tarif.

« La loi de 1844 établissait pour chaque article une série de tarifications différentielles entre lesquelles il a fallu prendre des moyennes. Celles-ci ont été calculées avec beaucoup de modération et de manière, autant que possible, à se rapprocher des droits le plus généralement appliqués sous le régime antérieur. Ce qui, d'ailleurs, importe essentiellement aux provenances néerlandaises, c'est de se voir placées sur le même pied que les provenances les plus privilégiées, et cet avantage, le nouveau tarif le consacre.

« Il est juste de rappeler aussi que si le Projet de Loi semble élever les droits sur un très-petit nombre de marchandises, il les abaisse ou même les supprime totalement sur une série d'autres parmi lesquelles figurent des articles importants du commerce néerlandais, tels que l'indigo, l'étain, les cendres gravelées, etc.

« Enfin, si on le considère dans l'ensemble de ses dispositions, le Projet de Loi est évidemment empreint d'un caractère libéral qui ne semble pas devoir blesser la politique commerciale pratiquée par les Pays-Bas.

« En conséquence, nous n'avons point cru pouvoir modifier les chiffres du nouveau tarif sur les marchandises dont il s'agit.

« 2° Un doute s'est élevé sur la portée de l'art. 14 et de l'art. 15 du traité, mis en rapport avec l'art. 1^{er} du projet de loi du 22 décembre. Le Gouvernement belge, quand il a admis la clause devenue l'art. 15 du traité, l'a fait avec la pensée qu'il pourrait librement *supprimer* pour le pavillon national, et, par suite, pour le pavillon néerlandais, les déductions de droits établies par l'art. 10 de la loi de 1822, et l'art. 4 de la loi de 1844.

« La correspondance officielle échangée entre le gouvernement du roi et les plénipotentiaires belges à La Haye, quant aux 10 p. c., ne laisse aucun doute à cet égard. Elle établit clairement que la Belgique voulait demeurer libre d'effacer la déduction de 10 p. c. de sa législation commerciale.

« On lit dans les instructions adressées à nos plénipotentiaires :

(1) Voir à la fin les annexes n^{os} 1, 2 et 3. Voir aussi la séance du sénat du 29 décembre 1851.

« Il doit bien être entendu que le pavillon néerlandais partagera le sort du nôtre, si la réduction de 10 p. c. vient à disparaître de notre législation. »

« Et, dans une autre dépêche :

« Déduction de 10 p. c. déjà réglée par ma dépêche d'hier, § ult. Il faut que si la déduction de 10 p. c. est enlevée à notre pavillon, elle le soit aussi au pavillon néerlandais. »

« Le rapport de MM. Willmar et Liedts contient, sur le même point, ce qui suit :

« § relatif aux 10 p. c. A cette occasion, il a été expressément convenu que si la législature trouvait convenable de priver de cet avantage le pavillon national, le pavillon néerlandais en serait également privé.

« Le Gouvernement néerlandais avait reconnu à la Belgique le droit de supprimer la déduction de 10 p. c. établie par les lois déjà citées ; mais il avait supposé que, le cas échéant où la Belgique ferait usage de cette faculté, la déduction de 10 p. c. serait néanmoins conservée en faveur des marchandises qui continueraient à demeurer soumises à une tarification différentielle. Tel était le sens qu'il attribuait au § 6 de l'art. 14 du traité.

« Dans l'esprit du Gouvernement belge, la réserve attachée à l'art. 15 était absolue et sans restriction.

« On ne doit pas omettre de faire observer ici que la suppression générale des 10 p. c. laissait subsister, en faveur des Pays-Bas, deux avantages essentiels qui constituaient des concessions nouvelles dans nos traités et une double dérogation à notre Législation :

« a. Assimilation du pavillon néerlandais au pavillon belge pour le transport même indirect de toutes marchandises autres que les 10 ou 11 articles réservés.

« b. Assimilation des arrivages par rivières et canaux aux arrivages par mer.

« Telle était l'entière confiance avec laquelle agissait le Gouvernement belge que, dès le 28 novembre, avant la discussion du traité en Hollande et en Belgique, il annonçait publiquement à la Chambre des Représentants son intention d'exécuter les mesures qui, dans sa pensée, formaient le complément nécessaire des traités.

« Devant la différence d'appréciation qui s'est produite, que fallait-il faire ?

« Au point de vue politique, l'intérêt des deux pays prescrit de resserrer leurs bons rapports, loin de les relâcher et surtout de les rompre.

« Au point de vue commercial, le traité du 20 septembre est encore la meilleure transaction que comportent les circonstances différentes dans lesquelles se trouvent les deux États.

« La dignité d'un pays ne demande point qu'on se retranche obstinément derrière un malentendu.

« Enfin, la question d'intérêt matériel se renfermait dans des limites étroites. Il ne s'agissait pas de maintenir la déduction de 10 p. c. pour toutes les marchandises en général ; la proposition qui nous était faite, ne s'appliquait qu'aux marchandises demeurées en Belgique sous le régime des droits différentiels et pour autant, encore, qu'elles ne sont pas déjà favorisées par une disposition spéciale.

« Dans cet état de choses, et eu égard aux considérations qui viennent

d'être exposées, nous avons de commun accord signé la déclaration suivante :

« A la suite des explications échangées entre les deux gouvernements, à propos du projet de loi présenté aux Chambres Belges, le 22 décembre 1851, et pour fixer le sens du 6^e alinéa de l'article 13 du traité du 20 septembre dernier, il est entendu que la différence dont il s'agit dans cet alinéa, quant aux marchandises qui demeurent soumises au régime différentiel créé par la loi Belge du 27 juillet 1844, ne pourra être augmentée ni par la suppression de la déduction de 10 p. c. établie par l'article 4 de ladite loi, ni par toute autre mesure. »

« Fait en double à la Haye, le 20 janvier 1852.

(Signé) WILLMAR.

(Signé) VAN SONSBEECK.

« En ne mettant point en vigueur une partie de l'article 1^{er} du Projet de Loi du 27 décembre, le Gouvernement resterait dans les termes du Projet de Loi voté le 27 du même mois par la Chambre des Représentants et soumis aujourd'hui à la sanction du Sénat.

« Il est superflu d'ajouter que si la déduction de 10 p. c. est maintenue sur quelques articles, c'est en faveur, non point des provenances des Pays-Bas seulement, mais aussi des provenances maritimes ; ce n'est donc point un privilège pour la Hollande, mais une mesure d'application générale.

« Ainsi entendu, le maintien de la déduction de 10 p. c. est d'accord avec l'économie du Projet de Loi du 22 décembre, qui conserve des droits différentiels sur les mêmes articles.

« La note ci-jointe sub N^o 3 entre dans quelques détails sur la valeur pratique de la déduction de 10 p. c. pour les Pays-Bas. On y verra qu'en calculant sur la moyenne des importations de 1849 et de 1850 et en comparant le nouveau tarif à celui du Traité de 1846, la différence des droits se réduit à une somme peu importante. »

Plusieurs pièces sont jointes à la note dont vous venez d'entendre la lecture.

Les unes seront annexées au rapport ; vos Commissions vous proposent le dépôt des autres sur le bureau pendant la discussion.

Elles vous font la même proposition touchant trois pétitions qui leur ont été renvoyées : ces pétitions émanent de la Chambre de commerce de Namur, des fabricants de bonneterie de Leuze, et du 4^{me} district agricole du Limbourg.

Les deux premières sont favorables à l'adoption du traité, la troisième lui est contraire.

Messieurs, vos Commissions ont examiné avec attention toutes les pièces concernant l'incident soulevé dans la première chambre des États-Généraux des Pays-Bas ; elles regrettent que cet incident, soit né contre toute prévision ; elles reconnaissent néanmoins que ni l'incident ni les circonstances dont il a été entouré ne sont de nature à porter atteinte à quelque grand intérêt national.

La difficulté résolue ne touche, en dernière analyse, qu'un intérêt matériel très-secondaire ; un intérêt semblable ne saurait mettre obstacle à l'adoption d'un traité qui a reçu l'approbation de la grande majorité de la Chambre des Représentants ; il doit s'effacer devant les considérations générales qui militent en faveur du traité et devant la saine appréciation de celui-ci.

Une rupture commerciale entre les deux États de Belgique et des Pays-Bas eût été infiniment regrettable ; leurs intérêts respectifs leur commandent d'entretenir et de cultiver avec soin les relations de bon voisinage.

Les deux peuples aussi sont faits pour s'entendre : les mêmes institutions les régissent ; ce sont des institutions sagement libérales ; les mêmes sentiments les animent : ce sont l'attachement à leur indépendance et l'amour aussi constant que sincère de leurs libertés.

Nos rapports commerciaux avec les Pays-Bas ont été laborieusement réglés et le souvenir des faits qui ont précédé le traité du 29 juillet 1846 ne doit point s'effacer de notre mémoire.

Tel a été, Messieurs, l'empire de ces considérations sur vos Commissions, que deux de leurs membres lui ont attribué exclusivement leur vote en faveur du traité.

Le traité du 30 septembre embrasse dans ses dispositions le commerce, la navigation, l'agriculture et l'industrie. Ce sont autant d'intérêts différents sur lesquels vos Commissions, Messieurs, ont successivement porté leur examen aussi sommaire que l'exigeait le peu de temps dont elles avaient à disposer.

Pour apprécier le traité du 20 septembre, au point de vue de la navigation et du commerce, il faut nécessairement tenir compte de la situation respective dans laquelle se trouvaient les parties au moment d'entrer en négociation.

La Belgique était sous le régime des droits différentiels.

Les Pays-Bas, marchant à la suite de l'Angleterre, venaient de réformer leur législation commerciale ; et leurs lois, comme l'acte du Parlement britannique, posaient, vis-à-vis des États étrangers, un même principe : celui de la réciprocité pour tout, excepté le cabotage et les colonies.

La Belgique avait-elle intérêt à traiter avec l'Angleterre et les Pays-Bas ? Votre Commission n'a pas élevé de doute à cet égard.

Pouvait-elle traiter en conservant intact le régime créé en 1844 ? Nous ne le pensons pas.

Voilà comment se présentaient les choses au début des deux négociations.

Le double problème, devant lequel la Belgique était placée, a été résolu par les traités du 20 septembre et du 27 octobre.

Les deux traités ont emporté une partie de notre loi des droits différentiels : a-t-il été trop loin ? Le Sénat comprendra qu'il n'a pas été au pouvoir de ses commissions d'entreprendre, à ce sujet, un travail étendu.

Un membre des Commissions a témoigné le regret que le traité du 20 septembre ait consacré l'assimilation des arrivages et du transit par canaux et rivières aux arrivages par mer. Il a fait remarquer la diminution considérable que le commerce des tabacs a subie en Belgique depuis que des faveurs ont été accordées à la Hollande pour l'importation de cet article.

De 15,000 boucauds qu'était l'importation directe en 1844, elle est tombée, en 1851, à 3,000. L'honorable Sénateur a fait remonter l'origine de ce fait à la

dérivation que l'on a, dès 1844, fait éprouver à la loi des droits différentiels et qui a permis à la Hollande d'introduire par la Meuse une quantité de 180,000 kil. de tabacs aux moindres droits du tarif. Le mal a été agrandi par le traité de 1846. L'honorable membre a ensuite critiqué l'abandon de l'art. 15 de l'ancien traité, qui accordait aux navires belges la faculté d'exporter de Java, moyennant un droit de faveur, 8,000 tonnes de marchandises.

Enfin, il s'est plaint de ce que chaque traité avec les Pays-Bas se négociât aux dépens d'Anvers.

Un autre membre a été d'avis que les relations directes, forcément imposées, ne sont pas toujours d'un effet favorable. Il a cité les sucres bruts que très-souvent les raffineurs du pays auraient intérêt à tirer de Londres.

Quant à l'art. 15 du traité de 1846, on a rappelé que, demeuré pour nous stérile dans la pratique, il a été pour les Pays-Bas le sujet d'embarras extérieurs très-réels.

L'observation a aussi été faite que, fût-il vrai que tel ou tel intérêt dût souffrir des clauses d'un traité, cette considération ne saurait alter jusqu'à prévaloir sur l'intérêt général.

Le transit du bétail a été regardé par un membre de vos Commissions comme une concession fâcheuse. D'autres ont considéré la question sous un jour qui paraît d'accord avec la réalité. Le vrai fondement du débat, c'est le droit d'entrée sur le bétail et non la liberté du transit. Depuis que l'Angleterre a supprimé les taxes qui frappaient chez elle les denrées alimentaires, les bêtes grasses de Hollande sont en grande partie dirigées vers ce marché. Les bêtes maigres vont en Belgique et parfois en France. Or, l'expéditeur hollandais, avant d'aller plus loin, veut d'abord courir la chance du marché belge. S'il peut vendre son bétail en Belgique, il échappe aux frais et aux risques d'un plus long transport, et cet avantage vaut pour lui plus que ne lui coûte un modique droit de douane. C'est ce qui explique pourquoi, nonobstant la loi de 1849 qui a remplacé la prohibition du transit par une taxe fort modérée, l'expédition directe du bétail néerlandais vers la France n'a pris aucun développement.

La Commission a, du reste, constaté que le traité du 20 septembre dernier ne met point obstacle à ce que les droits d'entrée sur le bétail hollandais soient relevés au taux fixé par le traité de 1846. Elle a aussi reconnu que certaines stipulations du nouveau traité ne peuvent être sans intérêt pour l'agriculture. Telles sont les clauses relatives au lin, au chanvre, au houblon, à la bière; on peut mentionner encore les facilités plus grandes apportées à la sortie des cendres de Hollande.

La valeur du traité du 20 septembre pour la plupart des branches du travail industriel du pays a été appréciée par vos Commissions.

D'après les développements présentés par l'un des membres, les ouvrages de fer et les clous entrent pour plus de 1,800,000 fr. dans notre commerce avec les Pays-Bas.

La Belgique a expédié à l'étranger, en 1850, pour 8,500,000 fr. de cotonnades. Dans ce chiffre, la part du marché néerlandais a été de plus de 5,000,000 de francs.

La Hollande nous a acheté, durant la même année, pour 2,700,000 francs

de tissus de lin et pour plus d'un demi-million de francs de fils. Ces données méritent toute votre attention, alors surtout qu'on les rapproche du mouvement de notre commerce linier avec la France. Et ce qui ajoute à l'intérêt de la comparaison, c'est que l'exportation d'un côté va en descendant sans cesse, tandis que, de l'autre, elle se soutient et s'élève.

Le même membre a signalé, comme une circonstance digne d'être remarquée, le changement introduit par le nouveau traité dans la tarification des toiles teintes. Sous l'empire du traité de 1846, le droit d'un p. c. ne s'appliquait qu'aux tissus écrus ou blanchis. Le traité de 1851 étend le même droit aux toiles teintes. L'honorable sénateur a déclaré que nos teinturiers s'appréhendent à tirer parti de cette amélioration de tarif.

L'importance du marché néerlandais pour nos tissus de laine n'a pas besoin d'être rappelée. L'exportation des lainages belges vers les Pays-Bas, est d'environ 4,000,000 de francs, le quart de l'exportation totale.

Les houilles ne pouvaient pas non plus manquer d'être mentionnées. Les expéditions de nos bassins vers les Pays-Bas s'accroissent chaque année. Le chiffre de 1850 a été de 3,300,000 fr.

Après avoir ainsi passé rapidement en revue les divers intérêts que touche le traité du 20 septembre, Vos Commissions ont procédé au vote sur le projet de loi d'adoption dudit traité.

Des 12 membres présents 8 l'ont adopté, 1 l'a rejeté, 3 se sont abstenus.
Arrêté en séance le 29 janvier 1852.

Le Président,
LE MARQUIS DE RHODES.

Le Rapporteur,
LE BARON DE TORNACO.

(8)

ANNEXE N° 1.

**Déclaration de Son Excellence le Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas ,
du 1^{er} octobre 1851.**

En relisant le traité de commerce et de navigation signé le 20 septembre dernier, les négociateurs néerlandais ont fixé leur attention sur deux points, sur lesquels; à la vérité, il ne saurait exister aucun doute entre eux et Messieurs les Plénipotentiaires belges, puisque de part et d'autre on s'est parfaitement entendu sur le sens que l'on devra donner aux stipulations arrêtées; néanmoins il paraît qu'un échange d'explications par écrit est préférable aux explications verbales qui ont eu lieu. Pour éviter tout malentendu possible, les Plénipotentiaires néerlandais ont cru pouvoir présenter à Messieurs les Plénipotentiaires belges la note suivante qui n'est destinée qu'à consigner par écrit ce qui a été dit de part et d'autre dans le cours des négociations, sans qu'il soit nécessaire de lui donner la forme d'un protocole final à ajouter au traité.

1^o En s'engageant mutuellement par le chap. I^{er} de l'art. 25 à ne pas accorder spécialement sans équivalent à d'autres nations les avantages qui ont été accordés par le traité, les deux parties n'ont nullement entendu obliger la législature de leur pays respectif à ne pas rendre d'application générale, ces divers avantages; au contraire, on s'est réservé, à cet égard, de part et d'autre, la plus entière liberté...

La Haye, le 1^{er} octobre 1851.

(Signé) VAN SONSBEECK.