28 mai

Rapport de la section centrale, fait par M. E.
Mary, sur le Projet de loi pour l'Etablissement
d'un Rayon unique de Douanes

N^o 103

CHAMBRE DES REPRÉSENTANS.

Séance du 28 mai 1832.

Rapport

de la section centrale sur le projet de loi tendant à substituer un rayon unique au double rayon de douanes.

MESSIEURS ,

A l'époque de notre séparation d'avec la France , notre système de douanes était régi par la loi du 22 août 1791 , qui est encore en vigueur en France et que plusieurs orateurs ont plusieurs fois citée dans cette enceinte comme un modèle de clarté et de précision. Depuis lors le génie des innovations nous a valu successivement deux arrêtés-lois de 1814 , puis les lois de 1816 , de 1819 et de 1822 , qui ont chaque fois apporté dans cette partie une nouvelle organisation. Mais toujours la fraude , plus adroite que le législateur , trouvait le moyen de s'introduire à travers le réseau des dispositions fiscales. L'essai que l'on vous propose aujourd'hui se rapproche des dispositions des articles

35 à 62 du titre XIII de la loi de 1791. Ils admettaient, comme le projet qui vous est soumis, un territoire réservé de deux lieues (un myriamètre), mais sans diminution vers les côtes maritimes, et la loi du 4 germinal an II astreignait en outre les capitaines des bâtimens naviguant, louvoyant ou à l'ancre dans la distance de 4 lieues des côtes, à l'exhibition de leurs manifestes ou à la visite des préposés de la douane. Elle prononçait contre eux des amendes dans le cas où ils étaient trouvés en contravention aux lois de douanes, et même la confiscation de leurs bâtimens, s'ils contenaient des marchandises prohibées. L'article 24 de l'arrêté du gouvernement général de la Belgique du 23 juin 1814 avait réduit le territoire réservé à un demi myriamètre sans l'étendre sur mer. Les articles 53 et 54 de l'arrêté du 26 octobre 1814 se bornaient même à ne soumettre qu'à des acquits à caution ou à des passavans les propriétaires ou conducteurs des marchandises ou denrées que l'on faisait voyager dans la distance d'un demi-myriamètre de la frontière ou des côtes. La loi du 3 octobre 1816, plus rigoureuse dans ses articles 56 à 71, établissait deux lignes de surveillance, l'une frontière, l'autre tracée à l'intérieur dans une direction parallèle à la première et à la distance d'une lieue plus ou moins, suivant les circonstances locales. Les articles 215 à 236 de la loi du 12 mai 1819 maintenaient ces dispositions avec de légers changemens de détails; mais la loi qui nous régit aujourd'hui, celle du 26 août 1822, tout en maintenant dans son article 177 le même territoire réservé de 5,500 mètres (environ une lieue) pour les frontières de terre, le réduisait à 2,600 mètres (une petite demi-lieue) pour

les côtes maritimes. En outre, l'article 162 exigeait que l'on fût muni d'acquits à caution pour la circulation de marchandises dans la distance de 22,500 mètres de la frontière de terre et de 2,600 mètres de celle de mer.

Il est essentiel de se pénétrer de ces antécédens et de s'éclairer de l'expérience qu'ils ont pu nous fournir, pour pouvoir bien apprécier la proposition législative qui vous est soumise aujourd'hui. Elle tend à nous ramener aux principes de la loi de 1791. Elle soustrait 12,500 mètres en deçà du rayon de la frontière de terre aux entraves de circulation auxquelles les soumettait la formalité des acquits à caution et des passavans, mais elle double en partie l'étendue actuelle du territoire réservé. Cependant on ne peut se dissimuler qu'il existe une espèce d'interdit sur ce qu'on appelle territoire réservé, en ce sens qu'aucune marchandise ne peut y circuler sans être munie de documens; qu'en général les transports ne peuvent s'y faire qu'entre le lever et le coucher du soleil; que dans ce même espace de temps les employés sont autorisés à faire des visites dans les maisons ou enclos où ils soupçonnent l'existence clandestine de magasins et dépôts défendus; que toute grande fabrique, que toute boutique ou débit de sel, vin, boissons distillées, vinaigre ou bière, ne peut y être établie qu'avec le consentement du gouvernement. Mais ces entraves sont admises dans les états voisins; mais l'expérience les a rangées parmi les obstacles les plus assurés contre la fraude, et si l'on veut donner à notre douane des moyens suffisans de surveillance, il faut bien se résoudre à les adopter.

Il faut surtout ne pas perdre de vue que si l'on n'ad-

(4)

mettait, à cet égard, que des mesures insuffisantes, une institution qui doit être la protectrice et la sauvegarde de l'industrie, en serait l'ennemie la plus sûre. Elle donnerait, en effet, à la fraude la faculté de ruiner l'industrie, le commerçant honnête qui n'aurait pas recours à la contrebande et qui croirait devoir satisfaire aux droits fixés par les tarifs. Trop souvent même, on les a vus forcés, pour soutenir la concurrence, à devoir employer aussi des moyens qui répugnaient à leur caractère et à leur amour du bien public; et c'est ce que nous a très-bien démontré un négociant de Bruxelles, dont la pétition a été imprimée par suite de la décision que vous avez prise dans votre séance du 16 mars dernier. Vous n'ignorez pas, Messieurs, que la fraude s'opère sur notre ligne de douanes par divers procédés; tantôt c'est en introduisant ou sortant des marchandises à l'insu des préposés de la douane ou à main armée. On ne peut y mettre obstacle qu'en ayant un nombre suffisant d'employés, afin d'avoir une ligne de surveillance compacte et serrée, en soumettant de plus la circulation à certaines formalités dans un rayon déterminé, en permettant même de poursuivre la fraude en deçà du territoire réservé, dès que les préposés de douanes l'ont vue pénétrer et l'ont suivie sans interruption. Tantôt la fraude s'opère en corrompant les employés, afin qu'ils facilitent l'introduction des marchandises sans droits ou avec des droits moindres que ceux établis par les tarifs; c'est ainsi que l'on gagne un visiteur qui classe les objets de manière à ne les soumettre qu'à des droits souvent nuls; c'est ainsi que l'on fait décharger, à un bureau de la frontière par des

employés corrompus, des acquits à caution délivrés pour des marchandises faussement déclarées en transit, que l'on ne représente pas à la sortie et qui restent dans l'intérieur du pays. Pour arrêter cette dégoûtante démoralisation, il faut un choix de bons employés, une inspection assidue, un contrôle de tous les jours, une grande fermeté pour renvoyer les employés prévaricateurs, et, en cas de conviction, pour laisser suivre son cours à la loi pénale; enfin, pour obtenir ces divers résultats, il faut pouvoir exercer la surveillance sur les préposés dans un cercle peu étendu. Votre section centrale aurait voulu, par une révision totale de la loi du 26 août 1822, arrêter les progrès de la fraude, qui ne se fait qu'avec trop d'impunité; elle aurait voulu pouvoir surtout se rapprocher des dispositions de la loi du 22 août 1791, qui nous a régis pendant dix-huit ans, et qui a paru à la plupart de vos sections bien supérieure aux essais multipliés qui ont surgi depuis lors. Tout en répétant cependant le vœu presque'unanime de ces mêmes sections, pour la prompte révision de la législation actuelle des douanes, elle partage leur opinion de borner pour le moment votre discussion au seul point qui vous est soumis par le gouvernement, comme étant le plus urgent. Pressés que nous sommes par l'examen des lois destinées à compléter notre organisation politique, le temps nous manquerait pour établir avec assez de maturité un nouveau code de douanes. Il doit nous suffire en ce moment d'appeler l'attention du gouvernement sur cette révision, de lui rappeler surtout qu'entrés dans la grande famille européenne, nous devons nous occuper sans retard à former avec nos

voisins, des traités de commerce, établis sur les bases d'une juste réciprocité, de concessions mutuelles, de compensations respectives, traités qui offriraient des débouchés aux produits de notre industrie, tout en nous enrichissant des productions de nos voisins, et qui feraient disparaître peu à peu des prohibitions qu'il serait imprudent de lever seulement de notre côté, avant d'obtenir des modifications favorables à des tarifs qui ne nous excluent que trop souvent des marchés étrangers.

Il conviendrait encore d'abolir par ces traités les droits différentiels qui assurent un avantage aux marchandises apportées par les bâtimens nationaux, en frappant d'un droit supplémentaire celles qui arrivent sur les bâtimens étrangers.

Ces espérances, ces vœux, la section centrale se plaît à les exprimer ici, car le bien-être matériel de notre patrie est fortement intéressé à leur accomplissement; et personne n'ignore qu'à ce bien-être matériel se trouve attachée la prospérité de la Belgique, si riche d'industrie agricole, manufacturière et commerciale.

Nous allons rentrer maintenant dans les détails du projet de loi qui vous est proposé.

Cinq sections se sont fait représenter à la section centrale; une seule n'a pas envoyé de rapporteur; toutes ont été unanimes pour l'adoption d'un rayon unique au lieu d'un double rayon de douanes. Elles y ont vu non-seulement une économie pour le trésor, mais elles pensent qu'en concentrant la surveillance sur une ligne plus resserrée dans un pays qui, ainsi que le nôtre, est d'une médiocre étendue, on apportera

plus d'obstacles à la fraude. Quant à la manière dont ce rayon serait établi sur terre et sur mer, les avis se sont divisés. Le gouvernement voulait porter la moitié de ce rayon sur mer, mais ne proposait pas des moyens d'exécution et de surveillance sur cette dernière partie. Cependant la loi du 26 août 1822 n'étendant pas le rayon de la douane sur mer, ne contenait aucune disposition à cet égard, et dès-lors il pouvait sembler ridicule de vouloir appliquer à des bâtimens naviguant loin des côtes des dispositions qu'il leur serait impossible d'accomplir, et qui n'ont été faites que pour les cas de transports intérieurs ou d'arrivages. Votre section centrale n'a donc pas cru devoir étendre le rayon sur mer, mais a voulu se borner à y établir une simple surveillance; c'est ce qui a nécessité la rédaction du dernier paragraphe de l'article 1^{er}, et l'adjonction des deux nouveaux articles 2 et 3. Cette surveillance, elle l'a étendue sur l'espace d'un myriamètre, et c'est effectivement jusqu'à cette distance des côtes de Flandres que le gouvernement autrichien semblait porter autrefois ses droits de suzeraineté. L'article 2 indique comment s'établira cette surveillance; c'est au moyen d'une croisière destinée à prévenir et à empêcher les introductions et importations frauduleuses. L'article 3 parle des bâtimens qui seront soumis à la visite et à l'exhibition de leurs connaissements; ce sont ceux en-dessous du port de 50 tonneaux et qui se trouvent louvoyant ou à l'ancre dans la distance d'un myriamètre de la côte, hors le cas de force majeure. Ainsi l'on pourra facilement reconnaître ou signaler les bâtimens contrebandiers.

La section centrale a pensé que vouloir aller plus loin et soumettre a des pénalités spéciales les capitaines ou patrons des navires dont les manifestes ne seraient pas reconnus en règle, ou qui auraient à bord des marchandises dont l'entrée ou la sortie est prohibée en Belgique, ce serait peut-être amener des collisions avec des puissances voisines et entraîner à des représailles, alors surtout que nous n'avons que dix lieues de côtes maritimes. Si, d'ailleurs, plus tard cette possibilité, cette nécessité, étaient reconnues, il serait toujours facile de l'introduire dans la loi pénale, sans troubler en rien l'harmonie des dispositions qui vous sont soumises aujourd'hui.

L'article 2 du projet ministériel, qui devient le 4^e de celui que nous avons l'honneur de vous proposer, n'a éprouvé d'opposition que dans la cinquième section. Elle proposait de ne pas étendre les dispositions de l'article 177 de la loi du 26 août 1822, au-delà des distances qui y sont établies, et de n'appliquer au surplus du nouveau rayon que les restrictions portées par l'article 162. Votre section centrale n'a pu partager cet avis, parce qu'il lui a semblé que c'eût été dès lors rétablir deux rayons distincts, dont le second eût été moins étendu qu'il ne l'est maintenant. Elle a cru qu'il fallait accroître les moyens de surveillance et d'appliquer ainsi à tout le nouveau rayon les dispositions de l'article 177 de la loi du 26 août 1822.

Elle a fait plus en reproduisant ici la clause de l'article 35 du titre XIII de la loi de 1791, qui autorise les préposés des douanes, en cas de poursuite de la fraude, à la saisir même en deçà du rayon établi,

pourvu toutefois qu'ils l'aient vue pénétrer et qu'ils l'aient suivie sans interruption.

Quant à la fin de l'article qui nous occupe et à l'article 3 qui le suit, dont le premier exempte de l'autorisation préalable les boutiques, usines et fabriques, établies dans l'adjonction du nouveau rayon à l'époque de la mise à exécution de la nouvelle loi, et dont le second cesse d'assujettir aux restrictions prescrites par l'article 162 la partie de territoire qui reste en dehors de la nouvelle ligne, la section centrale vous en propose la suppression. Elle est d'accord, en ce point, avec la majorité des sections, qui ne voient pas qu'il faille énoncer dans la loi des dispositions qui sont de droit commun, car une loi ne peut avoir d'effet rétroactif, et elle supprime la loi antérieure dans tous les points qui lui sont contraires ou qu'elle abroge de fait.

L'urgence reconnue de l'établissement de la nouvelle ligne de douanes a engagé votre section centrale à la mettre sans délai en activité et à fixer dans un article final l'époque de la mise à exécution de la nouvelle loi au 1^{er} juillet prochain. Par suite elle a énoncé à l'art. 1^{er} que le cours du nouveau rayon de douanes devait être réglé avant le 25 juin, afin que les intéressés en fussent informés quelques jours d'avance, et elle a fait disparaître l'art. 4 du projet ministériel.

D'après ces considérations j'ai l'honneur de vous proposer, au nom de la section centrale, l'adoption du projet de loi modifié dans les termes suivans :

PROJET DE LOI.

LÉOPOLD , roi des Belges ,

A tous présens et à venir, salut !

Vu les articles 162 et 177 de la loi générale du 26 août 1822, n° 38, et l'arrêté du 22 novembre même année, relatifs au cours des deux lignes des douanes introduites par cette loi ;

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

ART. 1^{er}.

Un rayon unique sera substitué au double rayon établi par la loi ci-dessus.

Le pouvoir exécutif tracera , avant le 25 juin prochain , le cours de ce nouveau rayon de douanes , à la distance au plus d'un myriamètre de l'extrême frontière de terre et d'un demi myriamètre de la côte maritime.

A partir de la côte , il y aura , sur un espace d'un myriamètre en mer , une surveillance déterminée par les deux articles suivans :

ART. 2.

L'administration de la douane pourra tenir en mer pour croiser le long de la côte , le nombre de bâtimens nécessaires pour prévenir et empêcher les introductions et exportations frauduleuses.

ART. 3.

Les préposés sur lesdites embarcations pour le ser-

(11)

vice de la douane, pourront visiter les bâtimens en dessous de cinquante tonneaux, étant à l'ancre ou louvoyant dans ladite distance d'un myriamètre de la côte, hors le cas de force majeure, et se faire représenter les connaissements et autres papiers de bord relatifs à leur chargement.

ART. 4.

Toutes les dispositions de la loi générale précitée qui concernent le territoire mentionné à l'article 177, sont rendues applicables au rayon à tracer en vertu de l'article premier.

Les préposés de douane pourront en outre, en cas de poursuite de la fraude, la saisir même en deçà du rayon ci-dessus fixé, pourvu qu'ils l'aient vue pénétrer et qu'ils l'aient suivie sans interruption.

ART. 5.

La présente loi sera exécutoire à dater du premier juillet prochain.

Le président, E. C. DE GERLACHE.

Le rapporteur, E. MARY.