
Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 10 MAI 1839.

RAPPORT de la section centrale, sur le projet de loi relatif à la perception du droit de tonnage sur l'Escaut (1).

MESSIEURS,

En présentant le projet de loi relatif au traité de paix, le gouvernement avait exprimé l'intention de racheter, par le paiement direct d'une rente à la Hollande, le péage que ce traité impose à la navigation de l'Escaut, et qu'il considérait dès-lors comme une dette nationale. Les propositions faites dans ce sens avant la signature du traité n'ayant pas été accueillies par la conférence, il restait au gouvernement à aviser à un autre moyen de parer, ainsi qu'il l'avait annoncé, au préjudice que l'application du péage causerait à la navigation. Tel est l'objet du projet de loi qui vient d'être soumis à la Chambre, et sur lequel la section centrale m'a chargé de vous présenter son rapport.

Ce projet consacre le principe du remboursement du péage par l'État belge aux navires de toutes les nations, la Hollande exceptée. Pour couvrir en partie la dépense à résulter du remboursement, le gouvernement propose d'ajouter *trois* centimes extraordinaires aux droits de douane, transit et tonnage. Il demande un crédit éventuel de fr. 300,000 jugé suffisant pour le rachat du péage pendant les derniers mois de 1839. Enfin, il se réserve d'examiner avant le 1^{er} janvier 1843, si le bénéfice de ce rachat sera maintenu à l'égard des pays avec lesquels il ne serait pas intervenu d'arrangements commerciaux.

Ces diverses dispositions n'ont donné lieu dans les sections qu'à des débats de peu d'étendue. D'autres questions y ont été soulevées et reproduites à la section centrale qui, les joignant dans son examen à la proposition principale,

(1) La section centrale était composée de MM. RAIKEM, *président*, H. DE BROUCKERE, C^{te} F. DE MÉRODE, ANDRIES, DECHAMPS, LEBEAU, et CH. ROGIER, *rapporteur*.

s'est successivement posé les questions suivantes qui résument toute la discussion :

Le péage sur l'Escaut sera-t-il mis à charge de l'État ?

Le droit de péage sera-t-il restitué aux navires hollandais ?

Établira-t-on, pour le remboursement, une distinction entre les navires à raison de leur chargement, de la provenance des marchandises, etc. ?

Pour couvrir en partie le remboursement du péage, aura-t-on recours à des centimes additionnels à prélever sur les droits de douane ?

Quel sera le terme fixé pour la révision éventuelle de la loi en ce qui concerne les pays avec lesquels il n'interviendrait pas d'arrangements commerciaux ?

J'ai à vous faire connaître, Messieurs, sur chacune de ces questions, le résultat des délibérations des diverses sections et de la section centrale, et pour me conformer aux intentions de celle-ci, je le ferai de la manière la plus succincte possible.

1^{re} QUESTION. — *Le péage sur l'Escaut sera-t-il mis à charge de l'État ?*

Le principe de la mise à la charge de l'État du péage considéré comme dette nationale, principe qui constitue toute la base de la loi, a été admis par cinq sections. La 4^e, sans se prononcer contre le projet, s'en est référée à la discussion générale.

Cette unanimité des sections sur ce point essentiel de la loi a singulièrement facilité le travail de la section centrale, qui a également adopté le même principe à l'unanimité des voix des six membres présents.

Un pareil résultat répond assez aux craintes prématurément manifestées par quelques esprits défiants. Il prouve que la question de l'Escaut a été comprise par la Chambre suivant son véritable caractère, et dans toute l'étendue de son importance. Il est permis de le dire aujourd'hui, l'art. 9 du traité interprété sainement comme il l'a été par la conférence et libéralement exécuté comme il faut qu'il le soit par nous et par la Hollande, ne ressuscite pas pour l'Escaut le traité de Munster. La liberté du fleuve avait été proclamée en principe par le traité de Vienne. L'acte du 23 janvier organise sur des bases définitives et pratiques cette liberté restée jusque là à l'état de principe. Il consacre pour la libre fréquentation du fleuve par le commerce de toutes les nations, des garanties précises et nouvelles dont nulle autre rivière peut-être, placée dans les mêmes conditions topographiques, ne jouit au même degré; et loin qu'il reconnaisse la souveraineté exclusive de la Hollande sur l'Escaut, il appelle de la manière la plus explicite la Belgique au partage de cette souveraineté.

Ainsi, par la faculté accordée à la Belgique d'établir ses pilotes en concurrence avec ceux de la Hollande à l'embouchure du fleuve, prérogative dont notre pays ne jouissait pas même pendant le régime de la communauté, la

sécurité de la navigation, la régularité, la rapidité du transport se trouvent en tout temps garanties au commerce des nations.

Par la surveillance en commun du balisage et des passes de l'Escaut, la police du fleuve et sa conservation se trouvent remises aux mains de la Belgique, qui proposera ses commissaires à cette surveillance.

Enfin, par l'exercice du droit de pêche et du commerce de pêcherie dans toute l'étendue de l'Escaut, attribuée à la Belgique sur le pied d'une parfaite réciprocité et égalité avec la Hollande, ne peut-on pas dire que la première, en participant ainsi aux produits du fleuve, partage en quelque sorte les fruits d'une propriété commune?

Pilotage commun, police et mesures conservatrices communes, récolte commune, ce sont là, il faut bien le reconnaître, des garanties réelles, de solides avantages. Qu'on y joigne l'interdiction formelle de toute visite, retard ou entrave quelconque dans les rades hollandaises, et l'on pourra se demander ce que la Belgique, sauf l'occupation territoriale d'une des deux rives du fleuve jusqu'à la mer, aurait à désirer de plus dans le partage de la souveraineté.

Pour prix de ce partage, en compensation des avantages et des prérogatives dont la Hollande est dessaisie, l'Escaut se trouvera grevé d'une redevance au profit de cette puissance. Voilà ce qui constitue le péage. Ainsi compris, et il ne peut l'être autrement, il est loin de ressembler à un tribut honteux (1).

Il importe que la nature de ce droit soit bien définie et bien comprise. A cet égard l'art. 9 ne saurait être trop étudié. Il forme un contrat synallagmatique dont toutes les parties sont solidaires et indivisibles. Le péage étant le prix d'avantages et de garanties réelles, assurées à la Belgique et à la navigation en général, si l'une de ces garanties venait à manquer, il va de soi que l'obligation du péage viendrait à cesser.

Sans doute ce péage est exagéré, et s'il devait peser sur la navigation, les garanties que nous venons d'énumérer seraient vaines en partie. Le fleuve aurait été affranchi, en droit et en fait, de toute entrave matérielle, pour retomber

(1) Voici, comment la Hollande elle-même a apprécié la portée des stipulations de l'art. 9, dans une note remise par ses plénipotentiaires à la conférence, le 14 décembre 1831 :

« Nul exemple, que l'on sache, dit-elle, dans l'histoire des traités, qu'un État indépendant ait soumis le pilotage et le balisage d'un de ses propres fleuves à la surveillance commune d'un autre gouvernement; qu'il ait consenti à fixer les droits de pilotage d'un commun accord avec un État étranger, et, par conséquent, à faire dépendre les droits que paieront ses propres sujets, de la volonté d'un de ses voisins, et à substituer au principe souvent adopté, que le pavillon étranger sera traité comme celui de la nation la plus favorisée, ou assimilé au pavillon national, le principe opposé, que le pavillon national sera traité comme celui de l'étranger, et comme celui-ci le jugera convenable; qu'il ait assujéti son propre commerce, en ce qui concerne la navigation de ses eaux intérieures, aux mêmes péages que celui de l'étranger, et qu'il ait accordé à un autre État le droit de la pêche et du commerce de pêcherie dans toute l'étendue d'un de ses fleuves, stipulation dont l'analogie se trouve seulement sur les côtes de certaines colonies. Le gouvernement des Pays-Bas ne peut souscrire à ces clauses dérogoatoires aux droits de souveraineté de tout État indépendant. »

sous un obstacle financier également restrictif de la navigation. Mais, cet obstacle ne voit-on pas tout de suite qu'il est au pouvoir de la Belgique de le faire disparaître, plus facilement encore, qu'elle le ferait d'une entrave matérielle; que le laisser subsister, ce serait se priver volontairement elle-même des avantages dont l'art. 9 lui assure la conquête, asservir de ses propres mains un fleuve auquel se rattache la prospérité et l'honneur de tout le pays et dont l'affranchissement complet et irrévocable, sous la garantie de l'Europe, mérite bien sans doute un tel sacrifice.

Faire supporter le péage à la navigation, ce serait établir entre l'ancien état de choses et l'état nouveau un fâcheux parallèle pour la nationalité non moins que pour les intérêts du pays.

L'Escaut belge doit être aussi accessible au commerce des nations que l'était l'Escaut des Pays-Bas, et si l'étranger doit s'apercevoir d'un changement de régime, ce ne devrait être qu'à la libéralité plus grande de nos institutions.

Certes, en prenant tout entier à sa charge le droit nouveau imposé au commerce de tous les peuples, la Belgique agit avec libéralité. Mais l'Escaut, s'il est le fleuve le mieux situé, le plus commode et le plus facile peut-être, n'est pas cependant le seul par où le commerce étranger puisse établir des relations avec le continent européen. C'est dire assez que l'intérêt du pays s'accorde parfaitement ici avec une politique libérale. D'ailleurs, les sacrifices que fait la Belgique pour retenir ou attirer sur son fleuve le commerce étranger, d'autres pays ne les font-ils pas dans le même but? Il y a rivalité entre les diverses contrées maritimes à qui attirera chez elles le plus de commerce; et malheur à celles qui, par des vues étroites d'économie ou d'intérêt local mal entendu, se priveraient volontairement des fruits heureux que dans tous les temps et dans tous les pays a rapportés cette noble branche de l'activité humaine.

Telles sont les considérations générales qui ont guidé la section centrale dans l'examen et l'adoption du principe posé par le gouvernement. Tel est aussi l'esprit qu'elle a apporté dans la discussion de la 2^e question.

2^e QUESTION. — *Y aura-t-il exception au principe du rachat à l'égard des navires hollandais?*

Sur cette question l'opinion des sections s'est trouvée divisée. Admise par les 3^e et 5^e sections, l'exception a été rejetée par la 2^e et la 6^e. Dans la 1^{re}, trois voix ont voté pour, six se sont abstenues. La 4^e section s'est abstenue.

La section centrale a rejeté l'exception par 5 voix; un membre s'est abstenu.

Au premier aspect, il faut le dire, l'exception dont il s'agit n'apparaît que comme équitable et naturelle. Si la Hollande, dit-on avec le projet ministériel, veut affranchir ses propres navires du péage qui lui est attribué sur l'Escaut, libre à elle de les en exempter. Ce n'est pas à la Belgique à dégrever la Hollande d'une charge créée à son profit. Mais, ainsi qu'il a été observé dans la 6^e section, il y a une différence entre le gouvernement et les commer-

cants hollandais. Ce n'est pas au profit de ces derniers, mais bien du trésor public de la Hollande que se percevra le péage. Supposer que le trésor se privera du montant des droits dus par les navires hollandais naviguant sur l'Escaut, c'est admettre en quelque sorte que le gouvernement hollandais exciterait par une prime indirecte cette navigation à se diriger sur nos ports, même au préjudice des siens. Que si, ce qui est plus probable, il ne fait pas cet avantage à ses propres navires, agissant en ceci de la même manière que la Belgique qui n'exempte pas ses navires du droit de tonnage payé par les étrangers, la charge de 1 fl. 50 pèsera exclusivement sur les navires hollandais, et aura pour effet d'éloigner le commerce qu'ils pourraient faire par mer avec nous, et de priver notre industrie de leur utile concours.

Le maintien de l'exception offrirait encore cette anomalie que les navires hollandais seraient assujétis, en Belgique, à deux régimes différents, suivant le point de nos côtes où ils aborderaient. Traités sur le pied des navires de toutes les nations, quand ils se présenteraient aux ports d'Ostende ou de Nieuport; ils subiraient la charge exceptionnelle, quand ils se dirigeraient sur Anvers, Gand, Bruxelles, Louvain, etc.

Enfin, et c'est là un motif grave contre l'exception, au moment où la Belgique va rétablir ou régulariser, avec la Hollande, des relations d'industrie et de commerce également profitables aux deux pays, au moment où, après bientôt neuf années de séparation hostile, Belges et Hollandais vont substituer à des relations secrètes et de défiance des rapports ouverts et de bon voisinage, on a pensé que cette réconciliation des intérêts s'opérerait sans doute sous de meilleurs auspices en effaçant de la loi une exception, qui, toute naturelle qu'elle paraisse, placerait cependant le commerce hollandais hors du droit commun en Belgique.

Cette dernière considération a particulièrement déterminé la section centrale à proposer le retranchement de la disposition exceptionnelle.

3^e QUESTION. — *Établira-t-on, pour le remboursement, une différence entre les navires à raison du chargement ou de la provenance des marchandises?*

Cette question qui, quelque limitée qu'elle soit dans ses termes, renferme le système des droits différentiels tout entier, a été soulevée par la 5^e section. La 4^e section incline assez, suivant les expressions du rapport, à voir établir quelque protection en faveur de la navigation nationale. La 1^{re} demande que la section centrale examine si le moment ne serait pas opportun pour s'occuper de la question des droits différentiels.

La section centrale n'a point pensé que la circonstance fût opportune pour s'occuper de cette importante et difficile question qui, par sa nature, semble d'ailleurs plus particulièrement appartenir à l'initiative du gouvernement.

Maintenir l'Escaut libre de toute entrave, faire que la navigation n'y soit pas plus onéreuse sous le régime belge qu'elle ne l'était sous le régime des Pays-Bas, telle est la tâche que s'est attribuée le gouvernement, tel est le but de la loi qui nous occupe, loi non de privilège et de faveur, mais de répara-

tion et d'équité, loi qui se lie intimement à la constitution définitive du pays, loi politique, en un mot, plus encore que commerciale.

Vouloir introduire, à propos de cette loi toute de circonstance et d'urgence, un système nouveau de navigation, une sorte de révolution dans notre régime commercial, dans nos relations maritimes, ce serait, semble-t-il, dénaturer complètement le caractère et le but de la loi, en compliquer la discussion, en retarder, pour long-temps peut-être, l'adoption qui cependant n'est susceptible d'aucun retard. Car il n'est pas permis d'admettre qu'alors que toutes les conditions de la nationalité belge viennent ou sont sur le point d'être définitivement fixées, la question de l'Escaut qui est, sans contredit, une des premières conditions de cette nationalité, reste indéfiniment ajournée.

Sans doute, on ne peut se dissimuler que l'établissement d'un droit sur l'Escaut contre le gré de la Belgique, ne soit pour les membres de cette Chambre, partisans des droits différentiels, une occasion d'introduire cette question ardue dont le gouvernement déjà a demandé l'ajournement. Mais toute proposition de loi de douane ou de commerce n'offre-t-elle pas également une occasion de soulever la question dont il s'agit, et n'est-il pas incontestable que la situation actuelle des esprits, la fin de la session qui nous presse, et surtout la position nouvelle où va se trouver la Belgique vis-à-vis de beaucoup d'États avec lesquels ses relations ont été jusqu'ici ou restreintes ou nulles, tout conseille de remettre à un autre temps des débats dont la gravité, non moins que la longueur probable, n'échappera à personne? Tels sont les motifs généraux qui ont déterminé la section centrale à adopter la question préalable sur la proposition.

4^e QUESTION. — *Pour couvrir en partie le remboursement du péage aura-t-on recours à des centimes additionnels, à prélever sur les droits de douane?*

Cette proposition qui répond à l'art. 2 du projet de loi a été admise, soit explicitement, soit implicitement, par les 6^e, 5^e, 3^e et 2^e sections. Toutefois cette dernière fait exception pour le droit de transit qui ne serait pas majoré.

La 1^{re} section rejette ce mode de couvrir en partie le rachat du péage. Elle pense que le péage étant reconnu charge du pays, c'est au pays tout entier à la supporter. Récupérer sur la marchandise, et même sur le *tonnage belge* d'un navire, encore que dans une faible proportion, le *droit de tonnage* dont on l'affranchit vis-à-vis de la Hollande, c'est, dit-elle, reprendre en partie d'une main ce qu'on accorde de l'autre, et grever le commerce en paraissant vouloir le soulager. Quelques députés de la même section observent en outre, en ce qui concerne le port d'Ostende, qu'il se trouverait injustement chargé pour contribuer à l'affranchissement du port d'Anvers.

La section centrale a cru devoir entendre M. le ministre des finances sur cette partie du projet.

Outre les 3 centimes proposés pour faire face au remboursement partiel du péage, et qui porteront à 18 pour cette année le nombre des additionnels, les 2 centimes extraordinaires votés au budget de 1839, en vue des armé-

ments, seront-ils maintenus au budget de 1840 de telle manière que le nombre des centimes additionnels sur ce dernier exercice comparé à celui de 1838, serait en définitif de *cinq*? Interpellé à cet égard, M. le ministre des finances n'a pas hésité à déclarer qu'il ne considérerait pas les deux derniers centimes additionnels comme définitivement acquis au budget de l'État; et que les circonstances qui en avaient provoqué le prélèvement étant venues à cesser, le retranchement en serait proposé au budget prochain.

La section centrale a pris acte de cette déclaration de M. le ministre, et le nombre des centimes spéciaux affectés au remboursement, se trouvant ainsi définitivement fixé à *trois*, elle n'a pas pensé que cette augmentation répartie, à titre de part contributive, sur le commerce général du pays, dût l'affecter d'une manière préjudiciable; et mue aussi par le désir de voir se réunir en faveur de la loi toute nationale qui nous est proposée le plus grand nombre de voix, elle a adopté la proposition du gouvernement, telle qu'elle a été expliquée par M. le ministre des finances. Toutefois l'adoption n'a eu lieu que par quatre voix contre deux.

Ce serait ici le moment de dire un mot de la proposition faite dans une section (la 1^{re}), de mettre à la charge des localités intéressées, une partie, un quart, par exemple, du droit à rembourser.

Cette proposition qui ferait descendre une question d'intérêt national aux proportions d'un intérêt local, et qui d'ailleurs est en contradiction avec le principe même de la loi, ne paraît pas avoir trouvé d'écho dans les autres sections, et la section centrale l'a jugée complètement inadmissible.

5^e QUESTION. — *Quel sera le terme fixé pour la révision éventuelle de la loi en ce qui concerne les pays avec lesquels il n'interviendrait pas d'arrangements commerciaux?*

Le 1^{er} janvier 1843, proposé par le gouvernement, a été adopté par quatre sections. La 5^e a proposé l'année 1842; la 4^e s'est abstenue.

Le terme proposé par le projet de loi a été adopté par la section centrale à la majorité de 5 voix contre une.

La section centrale pense que trois années ne sont pas un délai trop long pour faire l'expérience du régime libéral que la loi nouvelle consacre pour l'Escaut, et sous la foi duquel des intérêts commerciaux vont se rétablir ou se créer à l'intérieur et à l'étranger. Elle considère d'ailleurs comme utile que le gouvernement réserve cette circonstance d'une charge nouvelle établie sur l'Escaut par le fait d'autrui et contre le gré de la Belgique, pour en faire, le cas échéant, tel usage qu'il appartiendra vis-à-vis des pays qui établiraient ou maintiendraient à l'égard de la Belgique un système répulsif et exceptionnel.

La section centrale, conformément à l'avis de la 5^e section, a adopté à l'unanimité la suppression des considérants qui servent de préambule à la loi; et, en conséquence, le projet serait, d'après les observations qui précèdent, conçu de la manière suivante :

PROJET DE LOI.

eopold,

Roi des Belges, etc.

ARTICLE PREMIER.

Le péage à percevoir par le gouvernement des Pays-Bas sur la navigation de l'Escaut, pour se rendre de la mer en Belgique ou de Belgique à la mer, par l'Escaut ou le canal de Terneuzen, sera remboursé par l'État aux navires de toutes les nations.

A cet effet, il est ouvert au gouvernement un crédit de trois cent mille francs destiné à couvrir les dépenses des derniers mois de l'exercice 1839.

Avant le 1^{er} janvier 1843, il sera examiné si le bénéfice de la disposition précédente doit être maintenu en faveur des pays avec lesquels il ne sera pas intervenu d'arrangements commerciaux.

ART. 2.

Pour faire face en partie au remboursement prescrit par l'article précédent, il sera prélevé trois centimes additionnels sur les droits de douane, de transit et de tonnage, à partir de la date qui sera fixée ultérieurement par le gouvernement.

Bruxelles, 10 mai 1839.

Le rapporteur,
CH. ROGIER.

Le président,
RAIKEM.