

(¹)

(N° 136.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 12 MARS 1873.

Convention de navigation conclue le 5 février 1873 entre la Belgique et la France (¹).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (²), PAR M. JACOBS.

MESSIEURS,

Avant d'examiner la convention de navigation conclue entre la Belgique et la France, il n'est pas inutile de jeter un regard en arrière pour mesurer les progrès faits par la doctrine de l'assimilation des pavillons.

Le 24 mars 1828, le Congrès des Etats-Unis d'Amérique autorisa le Président de la Confédération à conférer tous les avantages du traitement national, sous la seule réserve du cabotage, au pavillon des puissances qui traiteraient de même le pavillon américain.

Ce principe de réciprocité ne tarda pas à être appliqué à plusieurs puissances du nord de l'Europe : la Russie, la Prusse et le Danemark.

En vue de créer à l'Angleterre une marine puissante et de faire cesser la prépondérance navale des Provinces-Unies, l'*acte de navigation* de Cromwell généralisa le système de protection du pavillon national, système restreint au cabotage et aux colonies, depuis le règne d'Elisabeth.

De 1651 à 1849, cet acte a servi de base à la politique de l'Angleterre en matière de navigation et n'a subi que peu de modifications.

L'acte du 26 juin 1849 fit cesser ce régime, qui n'autorisait l'importation en Angleterre des produits d'Asie, d'Afrique, d'Amérique et d'un grand nombre de

(¹) Projet de loi n° 114.

(²) La section centrale, présidée par M. THIBAUT, était composée de MM. L. VISART, VAN ISEGHEM, MEEUS, JANSSENS, NOTHOMB et JACOBS.

produits d'Europe, que par bâtiments anglais ou par bâtiments du pays de production.

Sauf pour le cabotage, le pavillon étranger fut assimilé, en 1849, au pavillon national ; l'acte du 23 mars 1854 supprima l'exception faite pour le cabotage.

L'acte du 10 août 1854 codifia toutes les lois relatives à la marine marchande (1).

Pour les colonies anglaises, l'assimilation de pavillon date de l'acte du 23 mars 1848.

L'exemple de l'Angleterre ne tarda pas à être suivi :

La Prusse, qui l'avait devancée sous d'autres rapports, admit, par la loi du 3 février 1855, le pavillon étranger au cabotage, sous condition de réciprocité.

Les Provinces-Unies des Pays-Bas pratiquaient l'égalité du pavillon alors que l'exclusion de la marine étrangère était la loi de l'Angleterre.

Après le blocus continental et la chute de l'Empire, le nouveau royaume des Pays-Bas ne revint pas au système des Provinces-Unies.

La loi du 5 octobre 1816 fixa les droits de tonnage à payer par les navires étrangers, au-dessus de ceux que devaient acquitter les nationaux.

Les lois des 12 juin 1821 et 26 août 1822 appliquèrent la même règle différentielle aux droits d'entrée et de sortie.

Ce régime fut aggravé, postérieurement à la révolution de 1830, par la loi du 21 juillet 1844, en Belgique, par le tarif du 19 juin 1845, en Hollande.

La Hollande, la première, imita l'Angleterre par ses lois du 8 août 1850.

Elle abolit les droits différentiels établis en faveur du pavillon national ; dans les colonies, l'égalité ne fut concédée qu'aux pays dépourvus de droits différentiels, soit chez eux, soit dans leurs colonies :

La loi du 1^{er} septembre 1854 rendit d'application générale les réductions de droits accordées par des traités.

La protection accordée par la *Société de commerce* à la marine nationale pour la navigation entre la Hollande et ses colonies, protection qui est pour cette Société une obligation corrélative aux droits que lui confère son monopole javanais, maintint une inégalité de fait qui n'a pas disparu.

En Belgique les droits différentiels, successivement réduits en vertu de la loi du 31 janvier 1852, disparurent par l'effet de la loi du 19 juin 1856. Le cabotage même devint libre.

Les cargaisons de sel et les bateaux de pêche conservèrent seuls, à raison de leur nationalité, des avantages qui cessèrent, les premiers par la loi du 14 août 1865, qui généralisa l'art. 8 du traité franco-belge de 1861, les seconds par la loi du 15 mai 1870.

La loi du 19 juin 1856 confère au Gouvernement le droit de frapper de surtaxes la marine des pays qui n'accordent pas à la Belgique une réciprocité suffisante (2).

(1) *Histoire de la réforme commerciale en Angleterre*, par HENRI RICHELOT, chap. II et X.

(2) « Les droits différentiels étant supprimés, il reste à faire choix d'une combinaison qui nous fournisse le moyen d'obtenir une juste réciprocité des pays étrangers. Deux systèmes se présentent : ou bien la loi attribuera au Gouvernement la faculté de frapper de surtaxes les

Il n'a pas jusqu'ici été fait usage de cette faculté.

La loi de 1856 est restée la charte de la navigation belge.

La France n'avait pas encore rompu avec les droits différentiels de pavillon lors de la convention du 1^{er} mai 1861, que le traité soumis aux délibérations de la Chambre est destiné à remplacer.

La rupture ne remonte qu'au 11 décembre 1866, ~~à~~ à laquelle fut signée la convention de navigation entre la France et l'Autriche.

La Belgique s'était assurée le traitement de la nation la plus favorisée; l'Autriche obtenait l'assimilation de son pavillon au pavillon national; la Belgique en bénéficiait par contre-coup.

Mais ce bénéfice expire avec la convention franco-belge de 1864, et s'il ne nous est aujourd'hui directement accordé, notre marine va se trouver sous le coup des surtaxes de pavillon établies par la loi française du 30 janvier 1872 (1).

navires où les produits des pays qui n'accordent pas la réciprocité dans des limites équitables; ou bien la loi elle-même établira des surtaxes qui atteignent de plein droit, et sans qu'aucune mesure spéciale soit nécessaire, les pays étrangers dont la législation nous refuse des avantages équivalents à ceux qu'ils trouvent chez nous.

» Une surtaxe générale, comme nos anciens 10 p. $\frac{1}{2}$, frappant à l'aveugle tous les produits, blesserait en certains cas nos intérêts autant que ceux du pays, contre lequel elle serait décrétée; et quant à des surtaxes restreintes aux seuls objets passibles aujourd'hui de droits différentiels, elles ne seraient en réalité que le maintien du régime actuel.

» L'autre système n'offre aucun de ces inconvénients; il permet de n'atteindre que les pays dont la législation nous blesse réellement, et il fournit le seul moyen pratique de mesurer les représailles au dommage que nous souffrons. Dans un état constitutionnel comme le nôtre, sous le contrôle des Chambres et de l'opinion publique, on ne doit pas appréhender que le Gouvernement s'abstienne lorsqu'il faut agir, ni qu'il dépasse le but lorsqu'il se décide pour l'action. » (Exposé des motifs de la loi du 19 juin 1856. Pièce de la Chambre, 1855-1856, n° 158, p. 24.)

(1)

Versailles, 2 février 1872.

L'ASSEMBLÉE NATIONALE A ADOPTÉ,

Le président de la république française promulgue la loi dont la teneur suit :

ART. 1^{er}. Les marchandises importées par navires étrangers, autres que celles provenant des colonies françaises, seront passibles de surtaxes de pavillon fixées par 100 kilogrammes, comme ci-après :

Des pays d'Europe et du bassin de Méditerranée, fr. 0-75 ;

Des pays hors d'Europe, en deçà des caps Horn et de Bonne-Espérance, fr. 1-50 ;

Des pays au delà des caps, 2 francs.

ART. 2. Toutefois, les surtaxes édictées par l'article précédent ne seront pas applicables au guano.

ART. 3. Les marchandises des pays hors d'Europe seront passibles, à leur importation des entrepôts d'Europe, d'une surtaxe de trois francs (fr. 3) par 100 kilogrammes.

Cette disposition n'est pas applicable aux marchandises que les lois actuellement en vigueur assujettissent à des surcharges plus élevées.

ART. 4. Les dispositions des art. 1 et 3 sont applicables aux relations de l'Algérie avec l'étranger.

ART. 5. Les droits à l'importation des bâtiments de mer sont fixés comme suit :

Si l'on compare les divers traités de navigation conclus par la Belgique avec les autres puissances, on constate entre eux de nombreuses différences.

A côté du principe de l'assimilation du pavillon, à côté de l'exception presque universelle en faveur de la pêche nationale, que chaque Etat se réserve de protéger par des primes et des exemptions de droits, nous voyons le cabotage, tantôt réservé à la marine indigène (traités russes des 14 février 1850 et 9 juin 1858); tantôt exclu du traité pour rester sous l'empire des lois du pays (traité autrichien du 23 février 1867, traité français du 1^{er} mai 1861); tantôt autorisé sans distinction (traité anglais du 23 juillet 1862, traité suédois-norvégien du 13 juin 1863, traité italien du 9 avril 1863, traité danois du 17 avril 1863); tantôt seulement dans la mesure accordée à la nation étrangère la plus favorisée (traité avec les Etats-Unis, 17 juillet 1870-20 mai 1863, id. avec l'Espagne, 12 février 1870); tantôt simplement passé sous silence, ce qui exclut un régime autre que celui de la navigation au long cours (traité avec la Porte Ottomane, 10 octobre 1861, traité avec le Zollverein, 28 mars 1863).

Bâtiments grés et armés.

A voiles, en bois . . .	40 francs par tonneau de jauge.		
— en bois et fer	30	—	—
— en fer . . .	60	—	—

A vapeur, droits ci-dessus, augmentés du droit afférent à la machine.

Coques de bâtiments de mer.

En bois . . .	30 francs par tonneau de jauge.		
En bois et fer .	40	—	—
En fer . . .	50	—	—

Ces droits ne seront pas applicables aux navires étrangers dont l'achat antérieur à la promulgation de la présente loi sera justifié par des actes authentiques ou sous seing privé ayant date certaine.

ART. 6. Les navires de tout pavillon, venant de l'étranger ou des colonies et possessions françaises, chargés en totalité ou en partie, acquitteront, pour frais de quai, une taxe fixée par tonneau de jauge, savoir :

Pour les provenances des pays d'Europe ou du bassin de la Méditerranée, fr. 0-50.

Pour les arrivages de tous autres pays, 1 franc.

En cas d'escales successives dans plusieurs ports pour le même voyage, le droit ne sera payé qu'à la douane de prime abord.

ART. 7. Les art. 1, 5 et 8 de la loi du 19 mai 1866 sont et demeurent rapportés.

Délibéré en séance publique, à Versailles, le 30 janvier 1872.

Le Président,

Signé : JULES GRÉVY.

Les Secrétaires,

Signé : BARON DE BARANTE, PAUL DE RÉMUSAT,

Vicomte DE MEAUX, PAUL BETHMONT.

Le Président de la République,

A. THIERS.

Le Ministre de l'Agriculture et du Commerce,

VICTOR LEFRANC.

Il en est de même des colonies et possessions lointaines :

Tantôt elles sont mises sur la même ligne que la mère-patrie (traité suédois-norvégien, 13 juin 1863, traité danois, 17 août 1863, traité hollandais, 12 mai 1863); tantôt on s'en réfère à la décision des colonies elles-mêmes (traité anglais du 23 juillet 1862) ⁽¹⁾; tantôt on se borne à garantir le traitement de la nation la plus favorisée (traité avec l'Espagne, 12 février 1870, traité avec le Portugal, 13 juin 1863); tantôt le traité ne les comprend pas et dès lors elles restent soumises aux lois du pays (traité français du 1^{er} mai 1861).

Parfois, il arrive que, au lieu de proclamer la règle de l'assimilation des pavillons, on se contente de garantir le traitement de la nation étrangère la plus favorisée; tant pour la navigation de long cours que pour le cabotage (traité français, 1^{er} mai 1861, traité hollandais, 12 mai 1863, traité portugais, 13 juin 1863).

En fait, à l'exception du cabotage, le traitement de la nation étrangère la plus favorisée est devenu, dans ces divers pays, le traitement du pavillon national.

Cette revue rétrospective facilitera, nous l'espérons, l'appréciation de la convention du 3 février 1873.

Les sections de la Chambre l'ont toutes adoptée, et la section centrale s'y est ralliée unanimement, après avoir posé au Gouvernement les questions et reçu de lui les réponses dont nous intercalons ici le texte :

PREMIÈRE QUESTION.

Comment seront traités les navires belges, dans les colonies françaises ?

RÉPONSE.

La convention ne stipule, en ce qui concerne la navigation belge, en France, que pour le territoire de ce pays et d'une seule de ses colonies : l'Algérie :

Le régime auquel est soumis le pavillon belge, dans les autres colonies françaises, est réglé par la législation intérieure de la France.

Aux termes de la loi du 3 juillet 1861, les marchandises étrangères, dont l'importation est permise en France, peuvent être importées dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, qui étaient soumises autrefois au régime du pacte colonial.

Les marchandises étrangères peuvent être importées dans ces colonies sous pavillon belge, aux mêmes conditions que si elles étaient importées sous pavillon

(1) En ce qui concerne le cabotage dans les colonies, ces stipulations ne sont applicables qu'au cabotage de celles qui ont demandé ou demanderont ultérieurement, conformément aux actes du Parlement qui régissent cette matière, que leur cabotage soit ouvert aux navires étrangers. (Art. 12.)

français. (Art. 5 et 7 de la loi du 19 mai 1866.)

Les produits des colonies à destination de la France et les produits de la France à destination des colonies peuvent être transportés sous tous pavillons. Lorsque les transports sont effectués sous pavillon étranger, et, par conséquent, sous pavillon belge, il est perçu une taxe de trente francs par tonneau d'affrètement, sur les produits à destination ou en provenance de la Réunion, de vingt francs sur les produits en destination ou en provenance de la Martinique et de la Guadeloupe.

Les colonies peuvent exporter sous pavillon belge leurs produits, soit pour l'étranger, soit pour une autre colonie française, pourvu que cette colonie soit située en dehors des limites assignées au cabotage.

Le commerce entre la France et les autres colonies françaises ne peut se faire que par navires français.

La convention ne s'applique pas aux navires français dont le port d'attache se trouverait dans les colonies françaises; mais ces navires seront traités en Belgique comme les navires nationaux en vertu de la loi du 19 juin 1856, qui supprime tous les droits différentiels.

Les traités et conventions de navigation conclus entre la France, d'une part, l'Angleterre et les autres puissances maritimes, de l'autre, ne font pas mention des colonies françaises. Les avantages que la France pourrait accorder plus tard à ces puissances, quant à la navigation des colonies, nous seraient acquis en vertu de l'art. 12 de la convention du 5 février.

2° QUESTION.

Quel est le régime du cabotage en France?

RÉPONSE.

La loi française du 21 septembre 1793 interdit, d'une manière absolue, aux bâtiments étrangers de transporter d'un des ports de la France à un autre les denrées et les productions de la France ou de ses colonies.

Cette loi a été modifiée par l'art. 12

du traité entre la France et l'Italie qui autorise les navires à vapeur italiens à faire le cabotage dans tous les ports français de la Méditerranée, y compris ceux de l'Algérie.

De plus, la loi du 21 septembre 1793 n'abroge point le pacte de Famille de 1761. L'art. 24 de ce traité assimile, sous tous les rapports et par conséquent aussi sous le rapport du cabotage, le pavillon espagnol au pavillon français.

En Belgique, tous les pavillons sont admis au cabotage.

En vertu de l'art. 2 de la convention du 5 février, la France s'engage à nous accorder le cabotage dans la Méditerranée, comme à l'Italie. Elle serait aussi obligée de nous accorder les faveurs qu'elle donnerait à tout autre pavillon étranger en ce qui concerne le cabotage; mais nous n'avons pas droit aux faveurs que la France accorde à l'Espagne, conformément au pacte de Famille.

Elles ont toujours été considérées comme spéciales à ce dernier pays et ne rentrent point sous la clause générale de la nation la plus favorisée.

De notre côté, si nous jugions utile de restreindre les privilèges du pavillon français, en ce qui concerne le cabotage, nous serions libres de le faire, à la seule condition de ne pas traiter plus défavorablement la navigation française que celle des pays tiers.

5^e QUESTION.

Pourquoi le traité de navigation a-t-il pour terme l'année 1879, quand le traité de commerce expire à une autre date?

RÉPONSE.

Le traité de commerce du 5 février 1873 n'expire qu'en 1883.

Le 31 décembre 1876 est la limite assignée à l'exception au traitement de la nation la plus favorisée à laquelle nous avons consenti.

La convention de navigation expire le 15 juillet 1879. C'est le terme du traité entre la France et le Portugal et du traité entre la France et l'Angleterre, qui sont les derniers qui arriveront à leur terme parmi les arrangements par lesquels la France

4° QUESTION.

Pourquoi a-t-on ajouté à la rédaction de 1864 les mots : « et les sujets de toute » autre nation jouissant du traitement de » la nation la plus favorisée? »

RÉPONSE.

accorde l'assimilation de pavillons étrangers au pavillon national.

La France n'a pas voulu s'engager envers nous, à cet égard, pour une période plus longue.

Ces mots se trouvaient dans le texte du traité conclu, le 3 novembre 1872, entre la France et l'Angleterre. Ils y ont été introduits afin de prévoir le cas, très-peu probable du reste, dans lequel des sujets de puissances tierces seraient plus favorablement traités dans les États des deux parties contractantes que les nationaux. Le Gouvernement a cru bien faire en les insérant dans l'art. 1^{er} de la convention de navigation du 3 février.

Il est à supposer que la clause dont il s'agit ne sera jamais invoquée, mais puisqu'elle nous était offerte, il n'y avait aucun inconvénient et il peut y avoir avantage à l'adopter.

Pas plus que le précédent, le traité actuel ne concerne le cabotage ni les colonies; ces branches de navigation restent soumises exclusivement aux lois du pays.

Sans doute, il est regrettable, alors qu'en Belgique, comme en Angleterre, en Hollande, en Allemagne, en Italie, etc., le cabotage est libre, de le voir en grande partie monopolisé en France, comme il l'est encore en Russie, en Autriche, en Espagne, aux États-Unis; sans doute il serait préférable d'obtenir pour la marine belge, dans les colonies françaises, le traitement de la marine française; mais, outre que ce dernier intérêt est relativement minime, on peut compter que l'exemple donné par les nations les plus commerçantes et les heureux fruits que produit la liberté de la navigation finiront par y rallier sans réserve les peuples qui en craignent aujourd'hui les effets.

L'intérêt principal de la Belgique était d'obtenir pour la navigation au long cours, soit de, soit vers la France et l'Algérie, l'assimilation de pavillon; ce résultat, la convention le lui assure. Il suffit pour que la section centrale fasse taire ses regrets quant aux points accessoires, et vous propose l'adoption du traité.

Le Rapporteur,
V. JACOBS.

Le Président,
THIBAUT.