20 janvier

**Projet de loi pour établir un Rayon unique de Douanes, précédé de
l'Exposé des Motifs, présenté par le Ministre des Finances (2 pièces).**

1

CHAMBRE DES REPRÉSENTANS.

FINANCES.

Séance du 20 janvier 1832.

~~N° 20.~~

MESSIEURS,

Un double rayon existe aujourd'hui pour la police des douanes, en vertu des articles 162 et 177 de la loi générale du 22 août 1822, n° 38 : ce double rayon, moins étendu du côté de la mer, se prolonge dans l'intérieur du pays jusqu'à la distance de 22,500 mètres de la ligne de nos frontières de terre.

Au lieu de deux territoires réservés, d'une étendue trop considérable eu égard à la superficie totale de la Belgique, le Gouvernement vous propose d'en établir un seul ayant un myriamètre de profondeur, sauf distinction des frontières maritimes d'avec celles de terre. Ce rayon d'un myriamètre surveillé par le personnel tel qu'il va être organisé par suite de l'allocation contenue au budget de 1831, garantira suffisamment l'industrie et le trésor des torts que la fraude leur porterait.

Mais dira-t-on, est-il indispensable d'avoir un territoire réservé, question d'autant plus naturelle que plusieurs pays de l'Europe sont parvenus à introduire un système de lois protectrices de leur industrie sans recourir à l'établissement d'un rayon de douanes.

C'est ici le lieu de donner un aperçu des douanes qui existaient en France et en Belgique avant la révolution qui a signalé la fin du dernier siècle : après cet aperçu, viendront quelques notions sur l'état actuel de cette partie du système commercial des différents peuples de l'Europe.

En 1789, les droits d'entrée et de sortie se percevaient aux limites de chaque province dans le royaume de France : l'une des premières assemblées délibérantes qui ont marqué cette époque y substitua un tarif général de droits d'entrée, de sortie et de transit, à percevoir aux frontières du royaume, moins pour enrichir le trésor que pour protéger l'industrie nationale contre la concurrence étrangère. Il fallait trouver le moyen d'empêcher la contrebande de rendre cette protection illusoire. On s'arrêta à l'idée de tracer à une certaine distance des frontières une ligne parallèle, au-delà de laquelle on serait soumis à quelques restrictions en ce qui concerne la circulation et le dépôt des marchandises. Telle est l'origine de cette institution moderne qu'on a appelée *rayon*.

La Belgique avait aussi à cette époque, ses droits d'entrée et de sortie, outre des droits de convoi et de tonlieu, réglés par des tarifs qui variaient d'une province à l'autre : le commerce avait affaire à une multitude d'agens composant le personnel de toutes ces douanes internes : il était tracassé par des visites continuelles qui se répétaient sous le bon plaisir de ces agens : on exigeait la déclaration spécifique de la cargaison avant le déchargement, et pourtant la contrebande n'en allait pas moins son train ; car les manufacturiers et les commerçans belges ne cessaient d'adresser à ce sujet des remontrances au Conseil des finances, et si l'on parvint quelquefois à ralentir la fraude, ce fut à force de diminuer les droits d'entrée. L'organisation de la douane d'alors présentait encore d'autres vices : les gardes n'ayant pas de gages suffisans pour vivre, on les voyait partout tendre la main, toutes les fois qu'ils avaient un visa ou une autre formalité à remplir : une plaquette de Brabant était le prix exigé pour une visite. Les receveurs en faisaient autant de leur côté, non qu'ils tendissent la main à la manière de

leurs subalternes; mais ils avaient dans leurs bureaux une caisse ou tronc dans lequel l'usage était de déposer quelque pièce de monnaie quand on avait affaire au bureau. De pareilles institutions ne peuvent être l'objet des regrets de la Belgique actuelle.

L'Angleterre, ce pays classique de la liberté, du commerce, des manufactures et de l'économie politique, n'a pas adopté le système de territoire réservé; de là, des objections qui pourraient paraître d'autant plus sérieuses qu'on aime à prendre ce pays pour modèle. Mais l'Angleterre, difficilement accessible à la contrebande par sa position insulaire, non contente de cet avantage naturel, assure encore l'exécution de son système commercial par une forte organisation de douane maritime et un Code pénal d'une sévérité presque barbare. S'il est vrai d'ailleurs que le commerce jouit dans l'intérieur d'une facilité de circulation sans bornes, en revanche il n'y a guère de pays où l'on soit aussi importuné par les formalités, dès qu'il s'agit d'y importer des marchandises. Ainsi les objets fabriqués ne sont admis à l'entrée que par certains ports; ils ne peuvent être chargés que dans des ballots du poids de 200 kil., qui ne doivent contenir qu'un seul et même article. Les marchandises étrangères trouvées dans l'intérieur des trois royaumes sans les marques indicatives du paiement des droits d'entrée, sont confisquées avec amende de cent guinées par pièce; et si les marques existantes sont reconnues fausses, la peine est la mort!... — Tout navire à bord duquel on découvre des objets prohibés, est non-seulement confisqué, mais mis en pièces et brûlé. Tel est le triste tableau des institutions sévères qui en Angleterre peuvent tenir lieu de rayon.

En France, en Hollande et en Prusse, un territoire réservé existe pour la police des douanes aux limites du royaume: ce territoire est de quatre lieues en France et en Hollande: en Prusse il s'étend plus ou moins dans l'intérieur du pays, au gré du Gouvernement, qui, lorsqu'il en a déterminé le cours, a eu égard à la nature des localités.

Ce système n'est pas introduit en Autriche, à cause de la diversité des tarifs particuliers, applicables à l'Autriche, à la Hongrie, à la Bohême, au Tyrol et à la partie de l'Italie réunie à cet empire. Au reste, la législation pénale de la douane y est excessivement sévère, outre que les employés peuvent, de même que la police, saisir les objets prohibés dans toute l'étendue des possessions autrichiennes.

Les enclaves et l'exiguïté du territoire des petits états de l'Allemagne les ont mis dans le cas de devoir conserver leur ancien système de douanes intérieures.

En Espagne et en Italie on fait garder les côtes et les frontières par une espèce de milice, qui chaque jour a des scènes sanglantes pour empêcher la fraude qui se fait à main armée.

Le Danemarck et la Suède, imitant l'Angleterre, ont recours à un service de douane purement maritime pour assurer la perception des droits d'importation et d'exportation. Il est à observer que ces pays, étant peu manufacturiers, n'ont pas grand intérêt à faire garder strictement leurs frontières.

Des douanes sont établies sur les frontières des immenses possessions de la Russie. Le système commercial de cet empire offre le mélange des institutions françaises et anglaises. On n'y a pas tracé de rayon pour la police de la douane; mais les lois sont fort sévères contre les contrebandiers; la prison, l'exil en Sibérie et surtout le knout y jouent un grand rôle, et les marchandises prohibées sont saisissables dans toute l'étendue de l'empire.

Si, après avoir considéré les moyens coercitifs à l'aide desquels les peuples de l'Europe assurent l'observation de leur législation des douanes, l'on examine sans prévention le peu de restrictions mises aux droits des habitans du territoire réservé par la loi du 26 août 1822; si on apprécie à leur juste valeur les objections qui peuvent s'élever contre ce mode de surveillance, le plus efficace, le seul possible en Belgique, on n'hésitera pas à le préférer aux moyens mis en usage dans d'autres pays pour parvenir au même but. En effet les formalités inhérentes au rayon de douanes se bornent :

1° A la défense de circuler avec des marchandises soumises aux droits *entre le lever et le coucher du soleil*; la nuit étant consacrée au repos, cette défense ne peut être fort préjudiciable à l'industrie. Il est à observer d'ailleurs que relativement aux voitures et barques publiques, il peut être accordé des permis de circulation pendant la nuit. Une

autre observation, c'est que divers objets susceptibles d'une prompte détérioration, peuvent circuler en tout temps.

2° A l'obligation de lever un document pour transporter pendant le jour les marchandises imposées; sans le document, il y aurait impossibilité de saisir la fraude : c'est une disposition inséparable de l'établissement du rayon. Il faut bien se garder d'exagérer les inconvénients de cette formalité, pour les habitans du territoire réservé : elle ne s'applique en effet qu'aux transports de marchandises qui sont l'objet des spéculations du commerce; car pour les objets servant à la consommation journalière des habitans, par exemple de petites quantités de sel, de vinaigre, d'eau-de-vie, de vin, de bière; les choses qui se transportent aux foires ou marchés dans les lignes, les productions du sol, les fruits verts, le bétail, les engrais, les transports dont les droits n'excèdent pas un florin, tout cela est affranchi de la formalité de l'acquit à caution; et lorsque cette formalité doit s'observer, les habitans du rayon peuvent facilement se procurer le document nécessaire aux nombreux bureaux de douanes établi sur ce territoire, et cela sans frais.

3° A devoir suivre des routes désignées. Ceci ne regarde non plus que les chargemens de marchandises du commerce proprement dit. Aucune espèce de gêne n'en résulte pour l'habitant du territoire réservé.

4° A l'interdiction de former des dépôts ou magasins de marchandises, d'établir des fabriques, usines, barques, nacelles, boutiques, à moins d'une autorisation. La nécessité de cette défense est palpable. La faculté d'avoir des dépôts de marchandises dans le voisinage du territoire étranger, constituerait un moyen de fraude qui neutraliserait les efforts de la douane la plus nombreuse. A cette interdiction il existe d'ailleurs des correctifs qui la rendent peu ou point gênante pour les habitans du rayon. Ainsi la disposition ne s'applique ni aux villes fermées ni aux communes ayant une population de plus de 2,000 âmes et éloignées de plus de 1,000 mètres du territoire étranger; des autorisations s'accordent sans difficultés, dès qu'il s'agit de former des établissemens d'industrie qui ne doivent pas devenir le centre d'une fraude fatale aux manufactures, à l'agriculture et au trésor. Nulle difficulté n'existe pour les particuliers de s'approvisionner de ce dont ils ont besoin; les provisions nécessaires à leur consommation ne constituent pas des dépôts dans le sens de la loi. Enfin des boutiques peuvent même s'établir dans le rayon; seulement on exige l'autorisation et la justification du paiement des droits, ce qui est loin d'entraîner un exercice journalier. Il suffit de dire que cette disposition n'a excité que peu ou point de réclamation.

5° A la visite des bâtimens, d'habitation, navires, voitures ou autres moyens de transport et des personnes présumées en état de fraude. Ce droit de visite sans lequel il n'y a pas de douane possible, peut présenter quelque gêne à celui qui traverse le territoire réservé, et c'est ce qui indispose les voyageurs qui n'ont pas assez de pénétration pour sentir que c'est une des nécessités sociales. Quant aux personnes domiciliées dans le territoire réservé, il est à remarquer qu'elles sont rarement soumises à la visite, étant connues du personnel de la douane. La visite corporelle n'a presque jamais lieu; s'agit-il de la visite domiciliaire d'un bâtiment soupçonné de receler un magasin frauduleux, l'employé ne peut y procéder qu'à ses risques et périls, moyennant un ordre de son supérieur et avec l'assistance de l'autorité communale; ce qui suffit sans doute pour garantir le respect dû à l'inviolabilité du domicile, même dans cette partie du pays où l'on est obligé d'introduire quelques dispositions exceptionnelles au droit commun.

Ce serait au reste se méprendre étrangement, que de croire que l'établissement d'un rayon de douanes pût être regardé comme une calamité par les habitans qui y sont renfermés. Le nombreux personnel de la douane qui vient s'y fixer, le séjour plus ou moins long des voituriers et d'autres causes ouvrent aux communes des sources de consommation, qui influent avantageusement sur la vente des produits, et les loyers d'habitation. Aussi l'établissement de la douane dans une commune n'y produit-il ordinairement l'autre sentiment que la satisfaction. C'est ce qu'un employé supérieur a tout récemment encore observé en parcourant les nouvelles localités qui doivent entrer dans le rayon par suite de la cession d'une portion du territoire.

Il reste quelques mots à dire sur la question de l'étendue d'un myriamètre qu'il est indispensable de donner au nouveau territoire réservé.

En 1814, le Gouvernement des Pays-Bas n'avait donné au rayon qu'une profondeur de 5,500 mètres sur les frontières de terre, et de 2,600 sur les côtes. Alors les droits étaient peu élevés, et fournissaient par conséquent peu d'appât à la fraude. Une autre particularité de notre système de douanes d'alors, c'est que les droits étaient généralement fixés à la valeur, mode de perception très favorable au déclarant pour éluder l'impôt en grande partie. Une contrebande d'une intensité considérable s'est néanmoins produite immédiatement après cette organisation, parce que le rayon était trop peu profond; et c'est ce que l'on conçoit aisément lorsqu'on réfléchit aux ruses de la fraude et à la rapidité de la marche de ses porteurs. Donner plus de largeur au rayon est une nécessité à laquelle on ne peut se soustraire, si l'on veut s'opposer avec succès aux efforts de la contrebande. C'est ce que l'ancien Gouvernement avait senti, lorsque par la loi du 26 août 1822, il a introduit une double ligne se prolongeant fort avant vers le centre du pays.

A cette double ligne, le Gouvernement d'aujourd'hui vous propose, Messieurs, d'en substituer une qui n'aura qu'un myriamètre de profondeur, mais où les formalités requises aujourd'hui sur le territoire mentionné à l'article 177 de la loi générale seront applicables. Cette ligne surveillée par un personnel bien organisé, suffira à la répression de la fraude; et cet avantage on ne saurait se le promettre avec une ligne moins profonde, voulut-on même décupler le personnel actuel. Toutes les dispositions de ladite loi générale seraient maintenues: ainsi rien ne serait modifié à la partie pénale de la législation des douanes.

A la vérité l'adoption d'un rayon d'un myriamètre entraînera quelques formalités de plus pour une partie des communes comprises dans la seconde ligne actuelle. Mais cet inconvénient est plus que compensé par l'avantage de rendre la plus grande partie de cette seconde ligne à libre circulation. Il est essentiel de ne pas perdre de vue que le rayon de l'article 162 diminue de plus de moitié, mesure indispensable au reste, aujourd'hui que les limites du pays sont assez resserrées. Au surplus, en déterminant le cours du nouveau rayon, le Gouvernement fera tout ce qui sera possible pour concilier les intérêts du commerce et des populations des frontières avec les garanties et la protection dues à l'industrie nationale et au trésor. Si, par exemple, une rivière ou canal, une route, une population considérable se trouve à peu près à la distance d'un myriamètre de la frontière, on les laissera autant que possible au dehors de la ligne.

Le Gouvernement vous propose de donner la même profondeur au rayon sur les côtes que sur les frontières de terre, sauf à en tracer le cours de manière à ce qu'il soit établi moitié sur terre moitié sur mer comme en France. Cette modification à l'ordre de choses d'aujourd'hui, est indispensable parce que la Belgique n'a pour le moment que peu ou point de marine militaire. Il ne suffira pas de parvenir à opérer le débarquement des marchandises qu'on veut passer en contrebande; il faudra encore traverser un terrain d'une lieue d'étendue, suffisamment garni d'employés. Il est inutile, Messieurs, d'insister sur la nécessité de faire disparaître la distinction existante relativement à l'étendue respective de la ligne sur les frontières de terre et de celles du côté de la mer.

Ce 19 janvier 1832.

Le Ministre des Finances,
J.-A. COGHEN.

20 Janv. 1839.

Leopold, Roi des Belges,

A tous présens et à venir, Salut.

De l'avis de notre Conseil des Ministres, nous avons chargé notre Ministre des finances de présenter aux Chambres, en notre nom, le projet de loi dont la teneur suit :

Vu les art. 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 de douanes introduites par cette loi.

ART. 1^{er}.

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

Le pouvoir exécutif est autorisé à tracer le cours de ce nouveau rayon de douanes, à la distance au plus d'un myriamètre de la ligne des frontières de la Belgique, sauf qu'en ce qui concerne les frontières de mer, le rayon sera établi moitié sur terre, moitié sur mer.

ART. 2.

Toutes les dispositions de la loi générale précitée, qui concernent le territoire mentionné à l'art. 177, sont rendues applicables au rayon d'un myriamètre à tracer en vertu de l'article précédent; sauf que les boutiques, usines et fabriques qui s'y trouveront établies au moment où la présente loi sera mise à exécution, ne seront pas soumises à l'autorisation

6

ART. 3.

*La partie du territoire mention
l'art. 162 de ladite loi générale,
restera en dehors de la nouvelle l
cessera d'être assujettie aux restric
établies pour ledit territoire par
loi.*

ART. 4.

*La présente ne recevra son exéc
qu'après que le cours de la nouvelle
sera déterminé, le pouvoir exécuti
autorisé à fixer l'époque de sa m
exécution, qui, dans tous les cas,
avoir lieu avant le 1^{er} mars procha*

Donné à Bruxelles, le 19 janvier 1832

LEOPOLD.

Par le Roi :
Le Ministre des Finances,
J.-A. COGHEN.