
Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 19 MARS 1850.

Traité de navigation et de commerce conclu entre la Belgique
et la Russie, le 14 février 1850 ⁽¹⁾.

Rapport fait, au nom de la section centrale ⁽²⁾, par M. T'KINT DE NAEYER.

MESSIEURS,

Le traité que le Gouvernement a soumis à votre sanction, promet une ère nouvelle aux relations politiques et commerciales de la Belgique avec l'empire de Russie.

Il consolide en effet la bonne intelligence entre les deux États; il rétablit le principe de la réciprocité dont il régularise l'application.

C'est à ce double point de vue que les sections en ont unanimement reconnu l'importance.

La position exceptionnelle faite jusqu'ici à la Belgique, se résume dans les dispositions de l'oukase du 19 juin 1845. (Annexe B.)

Les navires russes jouissent à l'entrée et à la sortie des ports de la Belgique, en ce qui concerne les taxes de navigation, des mêmes faveurs que les navires belges.

Les navires belges, au contraire, à leur entrée dans les ports de la Russie et à leur sortie, sont assujettis à un péage extraordinaire d'un rouble d'argent, environ fr. 4-07 par last.

D'un autre côté, les marchandises introduites sous notre pavillon, sont frappées d'une surtaxe de 50 p. % des droits de douane.

(1) Projet de loi, n° 116.

(2) La section centrale, présidée par M. DE LEHAYE, était composée de MM. OSY, LE HON, VAN ISEGHEM, DE BROUWER DE HOGENDORP, LESOIANE et T'KINT DE NAEYER.

Pour faire cesser un état de choses aussi préjudiciable aux intérêts nationaux , le Gouvernement a cru que la voie des négociations était préférable à celle des représailles. La modération dont il a fait preuve a écarté des complications fâcheuses et amené une heureuse solution.

Le traité est basé sur la réciprocité.

Les bâtiments respectifs, quel que soit le lieu de leur départ ou de leur destination, seront traités en Belgique et en Russie sur le même pied que les bâtiments nationaux, en ce qui concerne les taxes de navigation de toute nature (art. 2).

Quant aux droits qui atteignent la cargaison , l'égalité de traitement est limitée aux produits du sol ou de l'industrie des deux pays (art. 5) ⁽¹⁾.

Des réserves ont été stipulées pour ce qui regarde l'importation du sel brut, des bois et celle des produits de la pêche nationale (art. 9 et 11).

La navigation indirecte restera tacitement soumise aux surtaxes ou droits différentiels conformément aux lois de chaque pays.

Le Gouvernement belge, à cause de notre système de droits différentiels, ne pouvait négocier que sur la base des importations *directes*, mais rien ne s'opposait à ce que le traitement national fût accordé aux transports effectués en droiture de l'un des pays contractants à l'autre, sans distinction de l'origine des marchandises transportées. Cette clause a été inscrite dans les traités qui existent entre la Belgique, le Zollverein, les États-Unis, les Pays-Bas et la France.

Le traité conclu avec le royaume des Deux-Siciles, le 13 avril 1847, est le seul qui fasse exception à la règle générale.

L'exposé des motifs accompagnant le traité a déjà fait connaître que le plénipotentiaire belge n'a rien négligé pour obtenir l'assimilation des marchandises d'entrepôt, mais que ses efforts sont restés infructueux.

A la demande de la section centrale, M. le Ministre des Affaires Étrangères a fourni, à ce sujet, des explications supplémentaires.

Il a fait remarquer que le système de législation douanière diffère essentiellement dans les deux pays.

La Russie n'a pas, comme nous, un régime de droits différentiels comportant la triple distinction de l'*origine* de la marchandise, de la *provenance* et du *pavillon*.

En Russie, il n'y a pas de droits différentiels ; il y a seulement une surtaxe exceptionnelle, véritable mesure de représailles contre les pays qui n'admettent pas les navires russes et leurs cargaisons, de quelque part qu'ils viennent, sur le même pied que les navires nationaux.

N'ayant pas de droit intermédiaire applicable aux marchandises sortant des entrepôts, la Russie considère comme importation *indirecte*, l'importation d'une marchandise qui n'est pas originaire du pays d'où elle est apportée.

Ainsi le café du Brésil, par exemple, ne pouvant être transporté du Brésil en Russie par navire belge, sans payer la surtaxe, le Gouvernement impérial ne veut

⁽¹⁾ Les produits exotiques qui ont subi une transformation, tels que les sucres raffinés, les cigarres, etc. deviennent des produits de l'industrie indigène.

pas que ce café soit transporté, avec exemption de la surtaxe par navire belge, de Belgique en Russie; à ses yeux, le passage d'une marchandise exotique dans un de nos entrepôts et sa réexpédition ultérieure vers la Russie, a le caractère d'un transport indirect.

Le commerce indirect dans toute son étendue a été ouvert à la marine russe, sauf réciprocité, dans les États-Unis de l'Amérique et dans la plupart des États de l'Europe.

Il paraît évident que, du moment où il conviendrait à la Belgique d'accorder aux navires russes et à leur cargaison le traitement national pour la navigation indirecte, les restrictions mises à la levée de la surtaxe en Russie pourraient être retirées.

Dès à présent, pour l'exportation, il ne sera fait aucune distinction entre la navigation directe et la navigation indirecte (art. 6).

Un membre de la section centrale a fait observer que les Pays-Bas ont obtenu, dans le traité qu'ils ont conclu avec la Russie, des avantages plus complets que ceux qui nous ont été accordés par le traité du 14 février.

Il est de fait que les Pays-Bas n'ont pas accordé plus que nous le traitement national aux navires russes et aux cargaisons venant d'ailleurs que de la Russie, et cependant les navires néerlandais et leur cargaison sont exemptés en Russie de toute surtaxe, même lorsqu'ils viennent d'ailleurs que des Pays-Bas.

Mais cette inégalité dans le traitement réciproque des navires des deux nations est rachetée par diverses concessions faites par les Pays-Bas, concessions qui ont été spécialement indiquées comme faisant la compensation du défaut d'égalité dans le traitement des navires.

En voici le résumé :

1^o Faculté d'exercer le cabotage accordée à la Russie, sans réciprocité ;

2^o Remise de 20 p. % sur les droits de pilotage dus par les navires néerlandais, en faveur des navires russes, venant de Russie et chargés pour moitié de chanvre, de lin, de bois de goudron ou de poix ;

3^o Réduction de 10 p. % sur les droits d'entrée applicables aux blés de Russie, importés par navires russes et néerlandais ; réduction indépendante de la déduction de 2 florins par last, établie précédemment par le tarif en faveur du pavillon néerlandais, laquelle est rendue également applicable au pavillon russe ;

4^o Garantie que les produits russes, et les navires russes jouiront dans les colonies néerlandaises du traitement accordé aux produits et aux navires de la nation européenne la plus favorisée ;

5^o Enfin, garantie que la Russie jouira, de plein droit et gratuitement, de tout avantage que les Pays-Bas pourraient ultérieurement accorder à une autre nation pour la navigation indirecte, cet avantage eût-il même été acquis, par celle-ci, à titre onéreux.

Ces compensations expliquent comment les Pays-Bas se sont assurés par le traité du 1-13 septembre 1846, des avantages plus complets que ceux que le négociateur belge a pu obtenir; et il ne faut pas perdre de vue en outre, que les Pays-Bas n'ont pas, à proprement parler, des droits différentiels; le pavillon russe y est seulement privé, pour la navigation indirecte, de la réduction de 10 p. % sur les droits de

douane, dont profite le pavillon néerlandais; réduction peu importante, car elle s'applique à des droits généralement très-modiques.

La section centrale a porté son attention sur les traités de commerce et de navigation que la Russie a conclus depuis le 19 juin 1843 (*) ; elle a reconnu que des règles invariables ont toujours guidé le Gouvernement impérial :

Maintien des surtaxes dans les mêmes cas et aussi longtemps que l'autre partie contractante croit devoir maintenir son système de droits différentiels, à moins qu'elle n'offre une compensation au commerce russe; d'un autre côté, assimilation entière de pavillons en faveur des nations qui l'admettent pour la Russie.

Si l'on compare plus particulièrement le traité du 14 février avec ceux que la Russie a faits avec des pays qui, comme nous, n'admettent pas l'assimilation des pavillons pour la navigation indirecte, on trouve qu'ils sont moins complets que le traité soumis en ce moment à la sanction de la Législature.

Tels sont les traités de la Russie avec la France et avec le royaume des Deux Siciles.

Par le premier, le traitement national, pour ce qui regarde les droits de navigation, est seulement accordé aux bâtiments chargés pour la navigation d'intercours, c'est-à-dire pour la navigation de France en Russie et *vice-versa*; les bâtiments sur lest jouissent, seuls, du traitement national, en cas de navigation indirecte.

Pour ce qui regarde les droits sur la cargaison, le traitement national est limité aussi, de part et d'autre, au seul commerce d'intercours.

Encore y a-t-il exclusion du bénéfice du traité, tant sous le rapport des taxes de navigation que sous le rapport des taxes de douane, pour les navires français allant d'un port français de la Méditerranée vers un port quelconque de la Russie, et pour les navires russes allant d'un port russe de la mer Noire ou de la mer d'Azof vers un port quelconque de la France. — C'est là une restriction fort importante.

Par le second traité, celui entre la Russie et le royaume des Deux Siciles, l'assimilation des pavillons, en ce qui concerne les taxes de navigation, est restreinte de manière à laisser en dehors les navires *chargés* venant d'ailleurs que de la Russie ou des Deux Siciles.

Et, dans l'un et dans l'autre de ces traités, le traitement national, pour ce qui regarde les droits sur la cargaison, ne s'applique qu'aux seuls produits du sol ou de l'industrie du pays d'où l'expédition est faite en droiture; les marchandises d'entrepôt sont exclues.

Les considérations qui précèdent résument la discussion qui a eu lieu dans les sections et dans le sein de la section centrale.

L'annexe A reproduit d'ailleurs toutes les questions qui ont été adressées à M. le Ministre des Affaires Étrangères, avec les réponses de ce haut fonctionnaire.

(*) Traité avec les Deux Siciles, 25 septembre 1845.

Id. avec la Sardaigne, 12 décembre 1845.

Id. avec l'Autriche, 20 juillet 1846.

Id. avec les Pays-Bas, 13 septembre 1846.

Id. avec la France, 16 septembre 1846.

Après avoir apprécié le traité en lui-même, la section centrale a recherché quels en seraient les effets probables sous le triple rapport des intérêts de notre marine, de notre commerce et de notre industrie.

Sans rien exagérer, on peut dès à présent entrevoir les améliorations que l'avenir promet de réaliser.

La part que la marine des tiers s'est faite dans l'ensemble des transports est considérable : sur un mouvement annuel moyen de 370 navires entre nos ports et ceux de la Russie, notre pavillon ne figure que pour 5, celui de la Russie pour 20 et le pavillon tiers pour 545. C'est-à-dire que la Russie et la Belgique réunies se présentent dans l'intercours pour un quinzième.

Si cet état de choses est modifié, la marine des deux pays peut espérer d'entrer en possession, en partie du moins, d'un surplus de transports d'environ 62,000 tonneaux.

L'extension de notre mouvement maritime *propre* ajoutera à nos moyens d'exportation et facilitera l'accès de nos produits sur les marchés de la Russie. L'expérience a démontré que ce résultat ressort de la nature des choses.

Un fait qui doit être remarqué, c'est que, même avant la mise en vigueur du système restrictif de 1845, la Belgique se présentait, en dernière ligne, dans le relevé des échanges de la Russie avec l'étranger. La faiblesse comparative du chiffre de nos exportations et de nos importations est saillante.

Voici, d'après les tableaux de l'administration des douanes de Russie (1), la part des principaux pays dans le mouvement commercial de 1844 :

	Importations.		Exportations.
Angleterre fr.	80,997,000	fr.	127,496,000
France	51,098,000		23,537,000
Suède, Norwége, Danemark et Sund . .	6,426,000		43,437,000
Chine	24,012,000		24,189,000
Prusse	21,077,000		25,787,000
Perse, Turquie asiatique et autres contrées de l'Asie occidentale	24,579,000		14,674,000
Amérique	50,659,000		7,877,000
Villes anséatiques	27,248,000		7,644,000
Turquie d'Europe	12,794,000		22,082,000
Autriche	15,554,000		16,844,000
États d'Italie	10,583,000		18,950,000
Pays-Bas	9,403,000		13,352,000
Espagne	10,459,000		1,966,000
Belgique	249,000		9,574,000
Autres pays	2,551,000		1,753,000
Total fr.	307,449,000	fr.	560,922,000

(1) Documents sur le commerce extérieur publiés par le Ministère de l'agriculture et du commerce de France.

Vous savez, Messieurs, que les grains, les lins et chanvres, les laines, les suifs, les cuirs, les graines grasses, etc., forment la grande masse des exportations de la Russie.

Elle ne vend guères à l'étranger que des matières premières, mais elle peut en recevoir certains produits manufacturés, sans nuire à l'existence de ses industries indigènes.

Les principaux articles fabriqués que demande la consommation russe, se divisent de la manière suivante :

Tissus de coton, valeur fr. 4,474,000	{	Angleterre fr. 1,553,000
		Turquie 1,073,000
		Autriche 681,000
		Portugal 424,000
		Villes anséatiques . . 400,000
		France 319,000
Tissus de laine, valeur fr. 7,901,000	{	Angleterre 2,773,000
		Villes anséatiques . . 1,708,000
		France 1,213,000
		Prusse 872,000
		Autriche 733,000
Tissus de soie, valeur fr. 11,182,000	{	Villes anséatiques . . 3,400,000
		Prusse 3,393,000
		France 2,137,000
		Autriche 1,908,000
		Angleterre 142,000

Cotons filés (twists), poids 9,221,730 kilogrammes (presque tous de l'Angleterre).

Machines et mécaniques, valeur 3,274,768 francs.

La section centrale pense que le Gouvernement ferait chose utile en communiquant aux chambres de commerce du pays, le tarif des douanes de l'empire russe.

Les droits à l'importation sont très-élevés, sauf quelques exceptions, notamment pour les cotons filés. L'entrée des machines et des mécaniques est libre.

Les marchandises qui sont importées dans le port franc d'Odessa, ne payent que la cinquième partie du droit général de douane.

Il en résulte que les sucres raffinés, l'horlogerie, la bijouterie et l'orfèvrerie, ainsi que les articles de modes, de nouveautés, etc., y trouvent un débouché assez important.

La Belgique a le plus grand intérêt à étendre ses rapports avec des pays qui, en échange de matières premières et de matières brutes, peuvent recevoir des produits fabriqués ou qui ont déjà reçu un commencement de main-d'œuvre.

Le traité donne aux négociants belges qui voudront séjourner ou résider en Russie, des garanties nouvelles (art 1^{er}). Ils pourront, à l'instar des Anglais et des Allemands, étudier de près le goût des consommateurs, c'est-à-dire se mettre à même de satisfaire à toutes leurs exigences.

Pour un grand nombre d'articles, notre industrie ne doit pas redouter la con-

currence des autres pays ; mais, pour que nos produits soient préférés, il importe au plus haut degré qu'ils se distinguent par leur bonne qualité et par une perfection soutenue. Ils devront s'adresser principalement à une classe de consommateurs que l'industrie indigène ne satisfait pas encore.

En résumé, Messieurs, la section centrale, jugeant dans son ensemble l'acte international que vous avez renvoyé à son examen, pense qu'il repose sur des bases équitables, et que l'avenir permettra d'en multiplier et d'en étendre les effets.

Elle vous propose à l'unanimité l'adoption du projet de loi.

Le Rapporteur,
TKINT DE NAEYER.

Le Président,
DE LEHAYE.

ANNEXES.

ANNEXE A.

QUESTIONS.

RÉPONSES.

ARTICLE PREMIER.

Les Belges pourront-ils entrer en Russie sans autorisation préalable? Seront-ils placés dans la même position que les Néerlandais?

Il importe de tenir compte de la différence de régime et de la différence des institutions entre les deux pays.

Le traité pose le principe du libre accès en Russie pour les sujets belges; ceux-ci y jouiront du traitement le plus favorable; la position du sujet néerlandais ne sera en rien meilleure que celle du sujet belge; mais l'application du principe général est naturellement subordonnée aux mesures de police que le Gouvernement juge à propos d'adopter pour garantir la sécurité du pays. — Ainsi, depuis deux ans, le Gouvernement impérial a trouvé bon d'exiger l'accomplissement de certaines formalités de la part de ceux qui veulent pénétrer en Russie; le traité n'a pas et ne pouvait pas faire lever, en faveur des Belges, cette mesure générale de police.

ART. 5.

Pourquoi les marchandises d'entrepôt sont-elles exclues du bénéfice de l'assimilation? On fait observer que le traité conclu entre les Pays-Bas et la Russie comprend cette assimilation.

Les marchandises d'entrepôt ont été exclues parce que, ainsi que cela a été dit dans l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, la Russie a fait de cette exclusion une condition *sine qua non*.

Le négociateur russe a objecté que la Russie n'avait pas, comme la Belgique, un

QUESTIONS.

RÉPONSES.

régime de droits différentiels, échelonnés suivant la provenance des marchandises; que puisque la Belgique ne pouvait admettre le principe de la réciprocité de l'assimilation pour la navigation indirecte, il convenait de laisser en dehors les marchandises d'entrepôt, attendu qu'au point de vue de la Russie, les provenances d'entrepôt étaient l'équivalent des provenances indirectes, et qu'il importait fort peu à la Russie d'empêcher, par exemple, l'importation du café du Brésil, venant directement de ce pays sous pavillon belge, si ce même café pouvait être importé d'Anvers en Russie, aux mêmes conditions, par navire belge et par navire russe.

Le traité avec les Pays-Bas est conçu sur une tout autre base que le nôtre. — Par ce traité, les Pays-Bas ont fait à la Russie des avantages spéciaux très-importants.

ART. 7.

Le traitement le plus favorable est assuré aux produits du sol et de l'industrie des deux pays, sauf les exceptions prévues par les articles séparés.

Cette disposition est-elle applicable aux importations *par terre* et celles-ci jouiront-elles des faveurs accordées à d'autres pays par des traités antérieurs?

Oui, la disposition est applicable aux importations *par terre*, puisqu'il n'a pas été fait de distinction.

Les deux pays sont appelés à jouir réciproquement de toutes les faveurs quelconques que chacun d'eux a accordées à un autre État, sauf les restrictions stipulées dans les articles séparés et sauf les stipulations particulières qui désignent les frontières, ou parties de frontière, par où l'entrée au droit de faveur est seulement permise.

La Russie sera, à cet égard, placée vis-à-vis de nous, sur le même pied que le royaume des Deux-Siciles, avec lequel nous avons conclu un traité analogue; et la disposition n'aura pas plus d'inconvénient pour nous, par rapport à la Russie, qu'elle n'en a eu, par rapport aux Deux-Siciles.

QUESTIONS.

RÉPONSES.

ART. 5, 6 et 7.

Quels seront les effets de l'assimilation en ce qui concerne les chanvres, graines, graisses et crins bruts, directement importés en Belgique?

Le tableau *D* annexé à l'exposé des motifs a fait connaître les effets de l'assimilation du navire russe au navire belge, pour ce qui regarde le chanvre, les graines grasses et les graisses ou suifs.

Toutefois, il est à remarquer que, jusqu'au 1^{er} janvier 1851, les *graines* et le *chanvre* importés sous pavillon belge ou russe ne payeront que 50 centimes par 100 kilogrammes, et cela, en vertu de l'arrêté du 22 novembre 1848, lequel a été pris en conformité de la loi du 2 janvier 1847.

Quant aux crins bruts, venant directement de Russie, par navire russe, le droit actuel de 6 francs par 100 kilogrammes sera réduit d'après le traité à fr. 5.40.

ART. 2. (Séparé.)

Notre navigation à vapeur jouira-t-elle des avantages de la navigation à vapeur française?

La navigation à vapeur de la France n'est pas spécialement favorisée en Russie.

Le traitement national est garanti aux bateaux à vapeur belges qui iraient *directement en Russie*, de même qu'aux navires à voiles.

Quelques avantages ont été concédés par le Gouvernement russe à la compagnie du Havre, qui a établi un service régulier de paquebots à vapeur entre ce port et Saint-Pétersbourg. C'est là une disposition en dehors des conventions internationales, et il est très-vraisemblable que le Gouvernement impérial accorderait des faveurs analogues à toute autre compagnie qui voudrait établir un nouveau service régulier de navigation à vapeur, offrant des avantages équivalents à ceux que présente le service du Havre.

Les privilèges accordés à la compagnie du Havre sont le propre de cette compagnie; ils

QUESTIONS.

Pouvons-nous réclamer les avantages accordés à la Turquie dans la mer d'Azof?

RÉPONSES.

ne s'étendent pas à la navigation à vapeur sous pavillon français.

Les faveurs spéciales qui avaient été temporairement accordées à la Turquie dans la mer d'Azof n'existent plus aujourd'hui.

 ANNEXE B.

Oukase impérial du 19 juin 1845, sur quelques mesures pour l'avancement de la navigation marchande russe.

Considérant que les navires sous pavillon russe, ainsi que les marchandises dont ils sont chargés, doivent payer, dans plusieurs ports étrangers, des impôts, accessoires plus ou moins considérables, tandis que dans les ports de Russie, entre les navires russes et étrangers, il n'existe aucune différence à l'égard du montant des impôts de douane, et que même, par rapport aux impôts à payer par les navires, le pavillon étranger n'est que rarement plus chargé que le russe, et désirant dans de telles circonstances, jusques à présent contraires au développement désiré de la marine marchande russe, d'accorder, autant que possible, aide et protection à ceux de Nos fidèles sujets qui placent leurs capitaux dans la construction et l'équipement de navires marchands, Nous ordonnons :

1^o Le cabotage, c'est à dire le transport de marchandises d'un port russe dans un autre port situé sur la même mer, doit être dorénavant, comme jusqu'à présent (conformément à l'art. 722 de la collection des lois sur le commerce), exclusivement réservé aux sujets et navires russes, faisant voile sous pavillon russe.

2^o Sur les marchandises introduites sous pavillon étranger, de quelque origine qu'elles puissent être, il sera levé un péage de 50 p. % en sus de celui fixé dans le tarif, pour de telles marchandises.

3^o Les navires étrangers doivent payer dans Nos ports 1 rouble d'argent de chaque last, à leur arrivée aussi bien qu'à leur départ.

4^o Les règlements des §§ 1 et 2 entrent en vigueur avec l'ouverture de la navigation de 1846 et seront maintenus aussi longtemps que les circonstances qui les ont provoqués subsisteront. Au contraire, l'augmentation du péage, prescrite dans le § 2, ne sera pas applicable aux marchandises qui seront introduites dans le cou-

rant de 1845 et pour lesquelles, conformément aux règlements existants, le péage ne doit être payé que dans l'année prochaine.

5° Des règlements des §§ 2 et 3 sont exceptés les navires des nations chez lesquelles, sur la base de traités particuliers ou d'autres arrangements, le pavillon russe jouit du même traitement que le pavillon national ou le pavillon de la nation la plus favorisée, vu que les navires de ces nations, dans les ports de l'empire de Russie et du grand-duché de Finlande, doivent, par rapport aux impôts et au péage, être traités exactement comme les navires russes.

6° En vertu de la règle contenue dans le § précédent, non-seulement chaque différence qui, à l'égard des impôts et du péage, existe encore, dans les ports de l'empire et du grand-duché de Finlande, entre les navires russes et les étrangers, mais aussi celle qui résultera à l'avenir de cet oukase, sera abolie en faveur de toute nation dont le Gouvernement accorde une parfaite réciprocité au pavillon russe.

Le sénat dirigeant ne manquera pas de faire en conséquence les dispositions nécessaires.
