

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT



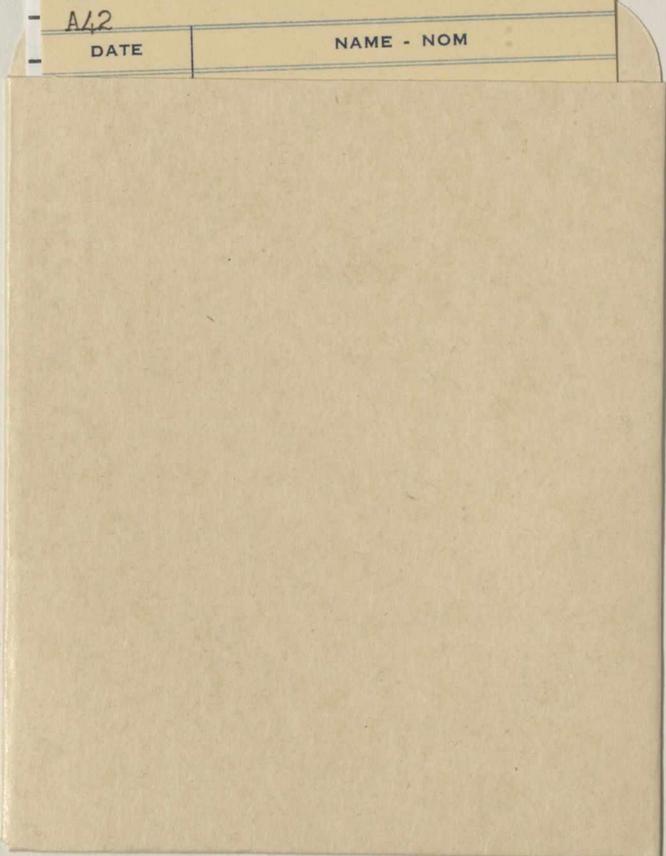
3 2354 00238 104 7

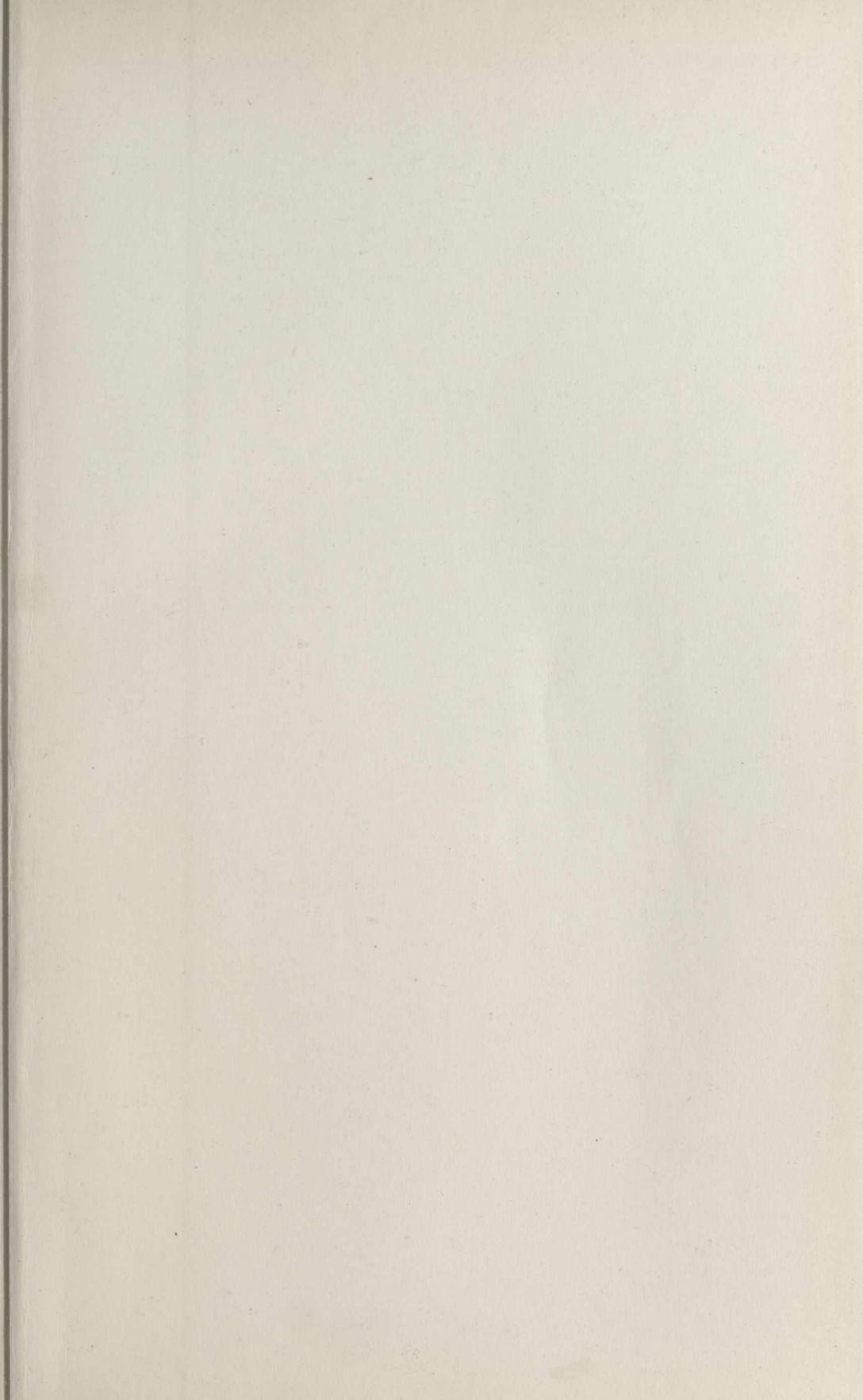
DATE DUE

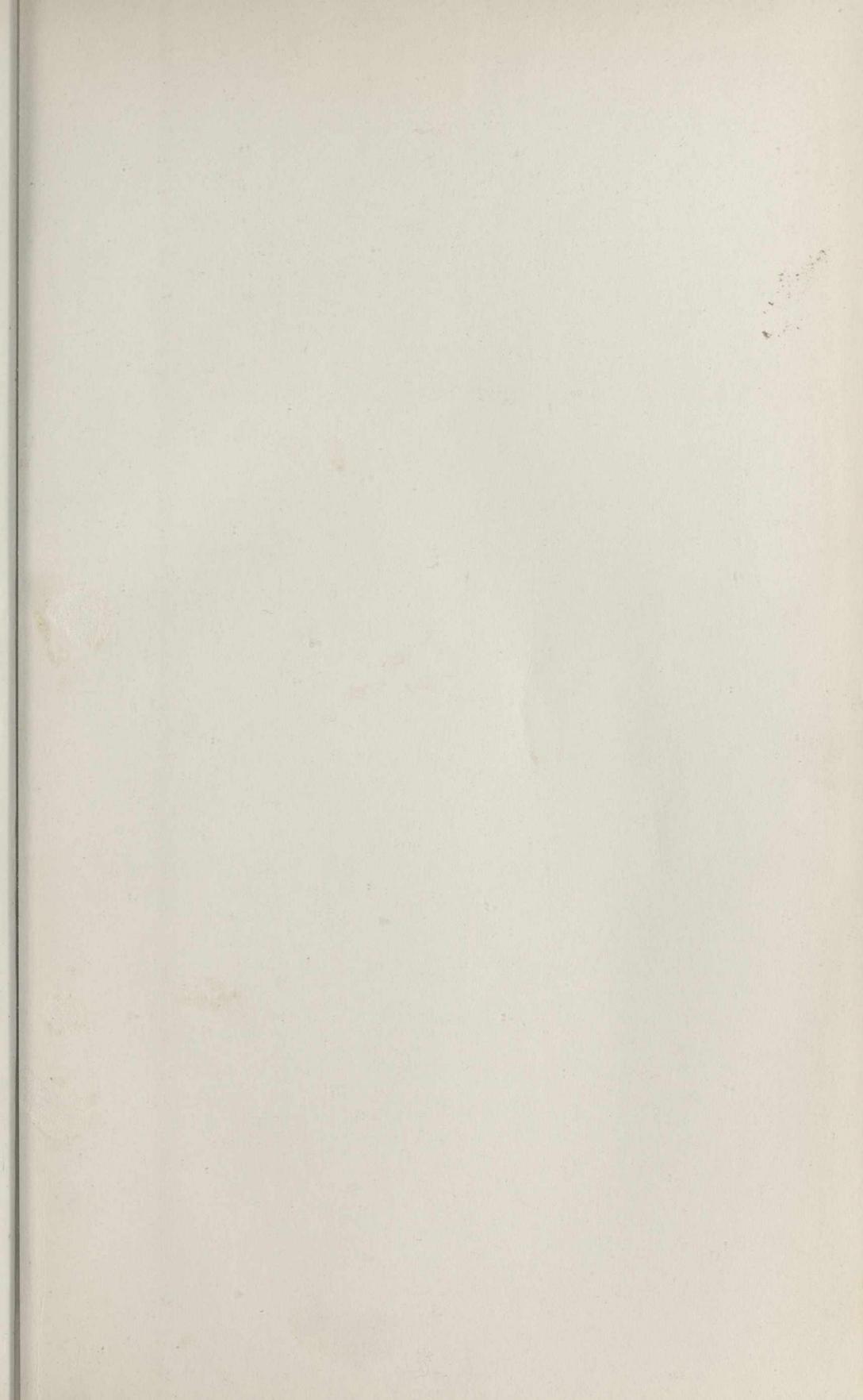
JUL 07 2005

J CANADA. PARL. SENAT. COM.
103 SPEC. ... ZONES FRANCHES
H72 DE COMMERCE ETRANGER.
1936
Z6 Délibérations ...
A42

DATE	NAME - NOM
------	------------







Le bill E2 (1936) émané du Sénat est rejeté par la Chambre des Communes.

Emané de nouveau du Sénat en 1937 sous la forme du bill A, est de nouveau rejeté par la Chambre des Communes et abandonné.

Information fournie par la Chambre des Comités du Sénat (16/3/54).

SÉNAT DU CANADA

90149
235



DÉLIBÉRATIONS

DU

COMITÉ SPÉCIAL

CHARGÉ D'ÉTUDIER LE

BILL E2

Permettant l'établissement, etc., de zones
franches de commerce étranger

No 1

L'honorable J.-H. Rainville, Président.

TÉMOINS:

- Le Major George-Washington Stephens, Montréal, P.Q.
M. A.-L.-W. MacCallum, Montréal, Québec, gérant et secrétaire de la Shipping Federation of Canada.
M. W.-McLeod Clarke, Montréal, Québec, secrétaire de la Canadian Chamber of Commerce.
M. E.-D. Lennie, Ottawa, Ontario, inspecteur en chef des Douanes et de l'Accise, Département du Revenu national.
M. William Ide, Ottawa, Ontario, adjoint au chef de l'Exécutif, Département du Revenu national.

ANNEXE

Rapport sur une proposition de loi présentée à la Chambre des députés, France, tendant à la création de zones franches maritimes et fluviales.

OTTAWA

J.-O. PATENAUDE, O.S.I.

IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI

1936

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, 14 mai 1936:

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat ajourné sur la motion que le bill E2, intitulé: "Loi permettant l'établissement, l'exploitation et le maintien, par les provinces et municipalités ou par des agences provinciales et municipales, de zones franches de commerce étranger", soit renvoyé au comité des Chemins de fer, télégraphes et havres.

Après débat, l'honorable sénateur Meighen propose en amendement que tous les mots après le mot "renvoyé" soient biffés et remplacés par ce qui suit: "à un comité spécial composé des honorables sénateurs Barnard, Beaubien, Cantley, Casgrain, Duff, King, Rainville, Robinson et Sinclair".

Etant posée la question de savoir si la motion en amendement sera adoptée,

Elle est résolue par l'affirmative.

Etant posée la question de savoir si la motion principale, ainsi amendée, sera adoptée, elle est

Résolue par l'affirmative.

Ordonné en conséquence.

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, 20 mai 1936:

Le comité spécial auquel a été renvoyé le bill E2, intitulé: "Loi permettant l'établissement, l'exploitation et le maintien, par les provinces ou municipalités ou par des agences provinciales et municipales, de zones franches de commerce étranger", a l'honneur de faire rapport comme suit:

Le Comité recommande:

1. Que son quorum soit de cinq (5) membres.
2. Qu'il soit autorisé à assigner des personnes et à faire produire des documents et dossiers.
3. Que le nombre de sénateurs constituant ledit Comité soit augmenté de deux.

MEMBRES DU COMITÉ

Les honorables sénateurs Barnard, Beaubien, Cantley, Casgrain, Donnelly, Duff, King, Murdock, Rainville (*Président*), Robinson et Sinclair.

ÉLECTION DU PRÉSIDENT

Extrait des Procès-verbaux du Comité, 20 mai 1936:

Sur proposition de l'honorable sénateur Casgrain, l'honorable sénateur Rainville est élu Président et prend le fauteuil.

COMPTE RENDU DES TÉMOIGNAGES

SÉNAT, MERCREDI, 3 juin 1936.

Le Comité spécial auquel a été renvoyé le Bill E2: "Loi permettant l'établissement, l'exploitation et le maintien, par les provinces et municipalités ou par des agences provinciales et municipales, de zones franches de commerce étranger", s'est réuni ce jourd'hui, à 10 heures 30 du matin.

L'hon. M. Rainville préside.

Le PRÉSIDENT: Honorables sénateurs, parmi les assistants à la séance de notre Comité se trouve ce matin le major George-Washington Stephens, ancien président de la Commission de Régie du territoire de la Saar, membre de l'Académie diplomatique Internationale, de Paris, ancien premier président de la Commission du port de Montréal telle que réorganisée en 1907, ancien député à la Législature de la province de Québec, et auteur, conjointement avec Frederick-W. Cowie, B.A.Sc., membre de l'Institut des Ingénieurs Civils, du rapport sur les ports britanniques et continentaux, d'avril 1908. Est-ce le plaisir du Comité d'entendre le major Stephens parler des zones franches?

Quelques hon. SÉNATEURS: Oui.

Le PRÉSIDENT: Major Stephens.

Le Major GEORGE-WASHINGTON STEPHENS: Monsieur, le Président, honorables sénateurs, vous avez le droit de demander ce qui me justifie d'accepter votre aimable invitation à discuter avec vous des problèmes des ports.

Je ne me présente pas ici comme un spécialiste en la matière, ni comme un conseiller technique, mais seulement comme un chercheur qui s'intéresse aux problèmes des ports et qui s'y dévoue à cause de leur importance pour l'avenir du Canada.

C'est par pur accident que j'ai pris intérêt à ces problèmes. Je dois vous en faire l'aveu, afin de vous montrer comment je puis dire que je me suis presque sans cesse intéressé aux questions qui se rattachent aux ports.

Alors que j'étais jeune homme, j'ai fait mon apprentissage dans une grande maison d'importation à Hambourg, Allemagne, en 1888. A cette époque, Hambourg était pris de l'anxiété de développer son grand port et songeait en même temps à établir une zone moderne de port franc. Je n'avais pas, à ce moment-là, à m'intéresser aux problèmes des ports. Je cherchais plutôt à apprendre l'industrie de l'importation et je m'efforçais à acquérir l'art d'écrire une bonne lettre d'affaire en allemand.

Le premier mois de mon séjour à Hambourg me tint au service de la correspondance dans la maison où j'étais entré et où ma besogne quotidienne consistait, de sept heures du matin jusqu'à huit heures et demie du soir, principalement à lire, à trier et à classer la correspondance. Cette maison s'occupant de grosses importations, et mon dessein étant d'acquérir une bonne connaissance de l'allemand, je me trouvai donc forcé d'étudier la correspondance qui me passait par les mains, et c'est ainsi que je commençai à prendre intérêt à l'administration des ports et aux exigences de l'importation. Je trouvai là les observations des expéditeurs, des commerçants et des capitaines de navires de différents ports du monde.

En 1888, le développement de Hambourg était incomparable; son port donnait l'exemple à toute l'Europe, comme outillage et comme organisation administrative, et aussi comme développement de francs ports modernes.

Du service de la correspondance de cette firme allemande, je passai au service d'expédition et me trouvai ainsi souvent en contact avec les expéditeurs, les courtiers en douane, les commerçants et les marchands. Finalement, après être resté quelque temps à Hambourg, j'entrai dans un groupe d'expéditeurs qui déjeunaient chaque jour ensemble. Toute cette expérience, bien que mon attention ne fût pas spécialement portée vers le développement des ports, me donna le goût de ce genre d'industrie.

Mais je revins au pays et n'y pensai plus. Dix ans plus tard, je fis un voyage en Angleterre et rendis visite à M. F.-B. Girdlestone qui était alors gérant général du port de Bristol. Il s'appliqua à me montrer ce qui s'accomplissait dans ce port. De Bristol, grâce aux lettres d'introduction que M. Girdlestone me remit, je visitai l'un après l'autre les ports de la Grande-Bretagne.

Lorsque j'eus visité tous ces ports et que je reportai mon esprit à celui que j'avais laissé derrière moi à la tête de la navigation au Canada, au port de Montréal, je me dis que Dieu a tout fait pour nous, mais que nous avons bien peu fait pour nous-mêmes. Lorsque je me rendis compte de quels pauvres éléments matériels les ports européens et britanniques avaient été construits, lorsque je vis à Glasgow que la rivière Clyde, à douze milles plus bas, avait au début une profondeur de dix-huit pouces et se montrait guéable sur toute cette distance, et lorsque je me rendis compte que le *Lusitania* fut lancé sur la rivière Clyde et prit la mer avec un tirant de 29½—le canal de la rivière Clyde a une profondeur de 33 pieds à marée haute—lorsque je me reportai à notre grande voie fluviale du Saint-Laurent et que je me rappelai que le Canada possède deux des plus grands ports naturels du monde, Halifax et Vancouver, je me dis: "Grands dieux, je vais m'efforcer d'allumer la flamme de l'enthousiasme pour tirer profit des possibilités que le Canada offre à la navigation et pour développer nos propres ports comme ils doivent l'être."

Voilà, messieurs, par quelle école je suis passé. Moins de dix ans après, je fus appelé à la présidence du port de Montréal, lors de sa réorganisation en 1907. Une année plus tard, en compagnie de l'ingénieur en chef, je fis une tournée de quatre mois dans les principaux ports d'Europe pour en étudier l'organisation.

L'hon. M. CASGRAIN: M. Cowie était l'ingénieur?

Le major STEPHENS: M. F.-W. Cowie.

Je n'étais pas retourné à Hambourg depuis vingt ans. Nous étions en 1908, et j'étais allé pour la première fois à Hambourg en 1888. Je me rendis compte que le port franc de Hambourg s'était étendu du double au cours de ces vingt années écoulées entre mes deux visites. La population de la ville de Hambourg avait aussi augmenté de 300,000 à 880,000. La population est aujourd'hui de 1,300,000. Je constatai également que la zone franche du port de Hambourg avait valu à la ville de Hambourg une énorme augmentation des affaires du port, et c'est à la zone franche que fut attribuée cette augmentation du commerce.

Cette constatation ranima mon intérêt pour les problèmes qui se rapportent aux ports francs et, à mesure que j'étudie ces problèmes, j'en arrive aujourd'hui à l'opinion bien arrêtée que le plus puissant avantage qui puisse être donné à un port qui saisit toutes les occasions que le marché présente, consiste à développer dans ce port une zone franche, une zone exempte des formalités douanières, pourvue d'aménagements d'entreposage, d'outillage de manutention, et dotée des meilleures facilités de transport par chemin de fer et par eau.

C'est un fait bien établi que tous les ports qui sont devenus les plus importants du monde, en quelque pays qu'ils se trouvent et quelle que soit leur situation géographique, ont été construits de façon à procurer des facilités de consignment à l'accumulation d'énormes cargaisons destinées à la redistribution.

Le coût minimum de la manutention des cargaisons et les avantages de chargement sont les deux principales conditions qui attirent, tiennent et augmentent les affaires dans un port. L'écart des prix de manutention dans les ports britanniques entre eux accusent jusqu'à 17s. 5d. par tonne; dans les ports européens, cet écart, réduit à une même monnaie, atteint jusqu'à 110 francs par tonne.

Entre les ports des Etats-Unis, cet écart dépasse plusieurs dollars par tonne. Au contraire, la comparaison entre les ports européens montre que les opérations les plus économiques, les plus prospères et les plus populaires sont celles des ports qui ont eu assez de prévoyance pour inclure une zone franche dans le programme de leur développement.

Ce n'est pas l'étendue d'un port qui lui confère son importance; c'est ce qu'il accomplit. Comme étendue, le plus grand port du monde est sans doute New-York. Il équivalait aux territoires réunis d'Amsterdam, d'Anvers, de Brême, de Hambourg, de Liverpool, de Londres et de Rotterdam. Chacun de ces sept ports a cependant fait, et fait encore autant d'opérations commerciales que le port de New-York.

L'hon. M. KING: Chacun?

Le major STEPHENS: Oui, chacun.

L'hon. M. BARNARD: Qu'entendez-vous par l'étendue d'un port?

Le major STEPHENS: J'entends le territoire compris dans les limites du port. Dans ce sens, New-York est le plus grand port du monde.

L'hon. M. BARNARD: Le port de New-York est-il distinct des différents districts ou banlieues qui forment la municipalité de New-York?

Le major STEPHENS: Je ne saurais dire.

L'hon. M. BARNARD: Quelles sont les limites de New-York?

Le major STEPHENS: Je veux dire que la superficie du port de New-York égale la superficie des sept ports européens que j'ai nommés. Voilà ce que signifie son étendue.

L'hon. M. BARNARD: Ce serait l'étendue de ses quais, de son front sur eau?

L'hon. M. MURDOCK: Staten-Island, Brooklyn, Jersey?

Le major STEPHENS: Le tout.

L'hon. M. BARNARD: En réalité, toute l'étendue du front?

Le major STEPHENS: Oui. New-York est assuré du titre convoité du plus grand port du monde, mais il se distingue aussi pour être le port le plus coûteux et le plus brumeux de toute l'Amérique du Nord.

Le port qui peut réduire au minimum le coût de la manutention, la manœuvre d'un navire, l'accumulation et l'emmagasinage des masses de cargaisons consignées pour être redistribuées, les restrictions et les formalités, est bien celui qui attire davantage les expéditeurs, les propriétaires de navires et les chemins de fer dans la concurrence du commerce.

L'addition d'une zone franche à n'importe quel port situé dans un pays protectionniste procure, à mon avis, cet avantage de la façon la plus rapide et la plus efficace.

Une zone franche dans un port assure une grosse économie de temps par la centralisation des facilités de chargement, de déchargement, d'entreposage, de fabrication, d'assortiment des marchandises, depuis la matière première jusqu'au produit fini, avec un minimum de formalités et de restrictions, ce qui popularise un tel port aux yeux des capitaines de navires et augmente l'intérêt que les propriétaires de navires et les commerçants y trouvent. Il soulage les commerçants des formalités douanières et de l'acquiescement de droits jusqu'à ce que les marchandises sortent de la zone franche pour être consommées dans le pays même. Il permet la réexportation des marchandises à des marchés étrangers sans être soumises au paiement d'un droit de douane quelconque. Il offre cet avantage supplémentaire d'attirer de grosses masses de cargaisons pour l'emmagasinage,

en étendant la réexportation et la redistribution selon les conditions du marché. Il permet encore l'arrivage de chargements en vrac pour l'assortiment, le classement et la réexpédition par lots à divers marchés et à différentes époques, les droits n'étant payés sur les lots qu'au moment de leur sortie.

L'accumulation de fortes cargaisons en un même endroit assure aussi aux navires et aux chemins de fer des chargements de retour, et rend ainsi possible l'abaissement des taux de transport.

En augmentant le volume des opérations d'un port, une zone franche augmente aussi le revenu douanier du pays.

Les zones franches ne constituent pas une expérience. Elles ont été établies pour s'emparer du commerce, et ne représentent rien autre que de vastes districts d'entreposage en douane, libérés des restrictions et des formalités douanières, scientifiquement organisés pour épargner du temps, pour réduire le coût de la manutention et pour assurer des chargements.

La preuve de leur valeur se trouve dans leur existence même, dans leur extension graduelle, la popularité qu'elles ont gagnée, la prospérité des ports qui en sont pourvus, les dividendes qu'elles rapportent, et la permanence qu'elles acquièrent dès qu'elles sont établies. On constate qu'elles sont devenues des entreprises définitives en Allemagne, au Danemark, en Suède, en Espagne et en Italie.

Rio-de-Janeiro s'est rangé en 1921 à l'idée d'un port franc. Dès cette année 1921, le Mexique avait déjà quatre ports avec des zones franches. Les ports les plus modernes et qui disposent des zones franches les plus étendues et qui font les plus grosses affaires sont à Copenhague et à Hambourg.

Une zone franche bien outillée dans un port devient—et c'est ce qui est le plus important—un grand entrepôt pour l'emmagasinage des marchandises de toutes les parties du monde. Je me suis entretenu avec des commerçants et des capitaines de navires de plusieurs ports—de ports qui possèdent une zone franche et de ports qui en sont dépourvus. Je n'ai pas encore entendu une seule voix de commerçant ou de capitaine de navire qui s'y oppose.

Il est curieux de constater que, récemment encore, n'existait aucune zone franche dans les ports des Etats-Unis, bien que l'on ait discuté depuis longtemps la question d'en établir. La principale raison de ce retard vient de ce que tous les ports américains ont été monopolisés par des intérêts privés. Je veux dire par là qu'il n'y a pas un seul port aux Etats-Unis qui soit propriété publique. Ces ports ont été établis sous le contrôle d'intérêts privés et, par la suite, ces mêmes intérêts privés ont exercé assez d'influence législative pour empêcher leur développement sur un plan national. Or, il vient d'arriver que New-York a récemment établi une première zone de commerce étranger à Staten-Island et qu'en ce faisant il a imité l'initiative des ports francs d'Europe.

Le PRÉSIDENT: Je demande au Comité la permission d'inclure le document suivant dans nos procès-verbaux:

Reproduit du numéro d'avril 1936 du
 " American Imports & Exports Bulletin "
 420, Lexington Avenue, New-York, N.-Y.
 ZONE DE COMMERCE ÉTRANGER N° 1, NEW-YORK
 Par John-N. Dick
 Secrétaire

Au Président de la municipalité de Richmond
 (Spécial au Bulletin)

Une zone de commerce étranger, la première dans l'histoire des Etats-Unis, sera bientôt établie à Staten-Island.

Dans six mois, grâce aux projets de ses partisans, les phases préliminaires d'un port franc seront en application dans le plus grand port de l'Amérique.

Le facteur le plus significatif est le commerce immédiat et substantiel de transbordement, surtout entre les ports de l'Amérique du Sud et ceux de l'Europe, que comporte cette nouvelle étape dans le monde maritime.

Une zone sur le littoral américain, où des marchandises de toutes les parties du globe pourront être débarquées, manutentionnées, manipulées, remballées et rembarquées avec un minimum de surveillance douanière, garantit une économie de temps sur la route triangulaire, Europe, New-York, Amérique du Sud et Amérique centrale.

Cette économie de temps devrait produire une concentration, à la zone de commerce étranger, du trafic de transbordement et en transit, un accroissement dans les exportations américaines, à cause des possibilités de combiner les denrées domestiques et étrangères devant être réexportées, une augmentation dans l'utilisation de récipients, étiquettes et autres dispositifs d'emballage américains, ainsi que des avantages manifestes pour la main-d'œuvre américaine.

L'expérience des ports francs en pays étrangers montre qu'il est possible de quadrupler en quelques années le commerce à ces ports, et de stimuler en même temps les opérations aux ports de douane de ces pays étrangers.

D'un grand avantage pour les firmes américaines seront les facilités pour les consignations de matières premières et pour une forme de procédure qui déterminera le rapatriement d'effets de commerce de propriété américaine qui sont immobilisés.

Les manufacturiers qui feront, dans leurs opérations, usage de matières premières étrangères, seront en mesure de retirer des entrepôts des matières importées dans la zone, sans être obligés d'attendre pour en commander à l'étranger. Il sera possible d'introduire ces matières dans la zone de commerce étranger, de les décharger, de les emmagasiner sans surveillance douanière et de les inspecter, puis de retirer de l'entrepôt les quantités nécessaires, les droits ne devant être payés que sur les quantités réellement introduites au pays, et au moment où elles seront nécessaires.

De la sorte, les manufacturiers pourront s'assurer une source d'approvisionnement régulière et constante, et se trouver libérés de l'inutile obligation d'immobiliser des capitaux considérables, du fait que les manufacturiers acquittent immédiatement la totalité des droits sur les entières cargaisons.

De plus, cela rend possible pour les manufacturiers américains de faire expédier, au risque du chargeur, des marchandises de provenance étrangère, sous réserve d'inspection et d'approbation, les manufacturiers n'achetant pas en réalité les matières avant la date de leur transport, de la zone de commerce étranger à leurs fabriques.

Les firmes américaines, à capitaux immobilisés, pourront retirer des marchandises des entrepôts étrangers, les introduire dans la zone à Staten-Island, où elles deviendront immédiatement des nantissements bancables, et d'où ils pourront en disposer sur le marché le plus favorable, ici ou à l'étranger.

L'opportunité d'accomplir, hors la coûteuse et vexatoire surveillance douanière, les opérations qui viennent d'être décrites, donnera aux manufacturiers et aux hommes d'affaires américains qui font le commerce d'exportation, de réexportation et de transbordement, une plus grande liberté qu'auparavant, ce qui leur permettra de développer et d'accroître leur commerce. Il est probable que les hommes d'affaires qui exerceront cette activité établiront des services spéciaux dans la zone, et il en résultera un supplément de travail.

Il doit être manifeste que l'exemption des formalités douanières et des autres formalités administratives dont jouira la zone de commerce étranger, et l'élimination qui s'ensuivra des retards, frais, pertes et vexations, auront pour effet, en facilitant et activant le commerce maritime, de stimuler le commerce étranger de l'Amérique.

Dans les années d'abondance, alors que le monde entier jouissait du stimulant artificiel provoqué par la prodigalité de nos prêts à l'étranger, les exportateurs américains de denrées telles que les textiles ont pu faire un commerce considérable avec l'Amérique du Sud, et vendre en masse. Aujourd'hui, les achats se faisant au jour le jour, ces marchés sont entièrement fermés à nos commerçants et à nos manufacturiers. De petits lots de marchandises assorties sont achetées en Europe, et c'est un commerce de ce genre que la zone de commerce étranger réussira non seulement à reconquérir mais à développer sur une plus grande échelle.

Les expéditions combinées de textiles étrangers et domestiques, au goût de la clientèle latino-américaine, que livrera le fréquent et rapide service de notre marine marchande, et même notre service aéropostal et notre service d'aéromessageries, augmenteront ce commerce virtuellement nouveau, et en bénéficieront.

La zone de commerce étranger devrait matériellement contribuer à favoriser la suprématie commerciale des Etats-Unis dans toutes les parties du monde, par une recrudescence de l'activité dans les formes suivantes du trafic:

- (a) Transbordement et en transit;
- (b) Réexportation;
- (c) Consignation;
- (d) Opérations actuelles des entrepôts de douane;
- (e) Service par bateaux à vapeur vers des ports étrangers;
- (f) Activité maritime en général, à cause des nouveaux services requis;
- (g) Opérations de banque;
- (h) Courtage de douane et de marchandises;
- (i) Entrepôts réels et fictifs;
- (j) Approvisionnements de navires et réparations, fournitures de navires;
- (k) Fabrication de bouteilles, boîtes à conserve, étiquettes, récipients de toute sorte.

La zone de Staten-Island sera désignée Zone de Commerce Etranger Numéro Un, en vertu d'une autorisation délivrée à la cité de New-York et approuvant son établissement, le 30 janvier, cette année.

La délivrance de cette autorisation a été le résultat de 20 années d'une agitation sporadique et définitivement concentrée qui a déterminé, en juin 1934, l'adoption de la loi Celler, qui est une loi d'autorisation pour l'établissement de zones de commerce étranger aux Etats-Unis. L'auteur de cette loi, le représentant Emanuel Celler, de Brooklyn, au Congrès, est un très enthousiaste partisan des ports francs. Un autre enthousiaste est le maire Florello-H. LaGuardia, de la cité de New-York, que l'auteur de ce mémoire a représenté à Washington dans la négociation de la concession.

Lorsque fut édictée à Washington la loi d'autorisation, le président de municipalité, Joseph-A.-Palma, de Richmond, me demanda d'organiser un personnel d'ingénieurs, de techniciens, d'experts maritimes et d'autres spécialistes, en vue de faire une étude qui a eu pour résultat l'établissement des Procédures préliminaires pour la zone.

L'exécution des améliorations nécessaires à Staten-Island est déjà en cours, ce qui procure du travail à nombre de gens. Quand les travaux de construction battront leur plein, 1,000 personnes au moins seront employées.

Indirectement, la zone accélérera le travail, même à des centaines de milles de distance. La création de nouvelles formes d'activité commerciale; l'augmentation du trafic ferroviaire (amenant des marchandises domestiques dans la zone pour être mélangées avec des produits étrangers); l'augmentation dans les opérations de banque et d'assurance qui résulteront de l'activité de la zone—tous ces facteurs auront un effet bien-faisant sur la situation du travail.

La zone elle-même emploiera environ quatre cents personnes, dans sa première année d'exploitation. On estime que, plus tard, à mesure qu'augmenteront les affaires de la zone, il faudra plusieurs fois multiplier le nombre de ces employés pour son exploitation effective. En outre, des centaines de personnes seront sans doute employées dans la zone pour représenter les innombrables firmes qui profiteront des facilités de la zone.

Le major STEPHENS: En s'efforçant d'arrêter le développement des zones franches dans leurs propres ports de mer, les Américains ont, à mon avis, fait le plus beau compliment qu'ils pouvaient faire à l'efficacité des ports francs. Ils sont allés jusqu'à déclarer inconstitutionnel l'établissement de zones franches dans les ports des Etats-Unis. On dirait qu'une épidémie d'inconstitutionnalité se propage en maints domaines de la vie publique aux Etats-Unis.

L'hon. M. MURDOCK: Vous pourriez dire que la chose se voit aussi au Canada.

Le major STEPHENS: Mais le Canada ne présente pas cet inconvénient; tous ses ports sont propriété publique et ont un caractère national. Par ce que j'en juge, ils occupent une situation idéale pour le développement de zones franches.

Si le Canada adopte cette idée des ports francs, je suis convaincu qu'il se donnera la chance de devenir le grand entrepôt, non seulement du Canada, mais de tout le continent nord-américain.

Avant de clore les observations sommaires que je vous apporte sur cette question des ports francs, je vous demanderai la permission, messieurs, de lire à votre honorable Comité ce qu'un expert américain en la matière dit du port le mieux organisé et le mieux administré sur ce continent:

Le port le plus complètement organisé de l'Amérique du Nord est probablement celui de Montréal. C'est un fait généralement admis et qui produit des résultats considérables. A moins que les autorités du port n'en détiennent aussi la propriété, elles peuvent accomplir beaucoup de choses; mais, à Montréal, du moment qu'on franchit la porte du port, on tombe sous un nouveau gouvernement. Les autorités du port y exercent leur propre police et peuvent opérer des arrestations. Elles ont la faculté d'exproprier les immeubles requis pour étendre ses quais; elles établissent leurs propres règlements, elles empruntent leurs propres fonds; elles possèdent, opèrent et contrôlent dans la plus grande mesure possible. Leur administration a remarquablement réussi.

Cette citation est tirée du livre écrit sur le "Port Development" par R.-S. Mac-Elwee qui, d'après moi, est l'un des esprits les mieux avertis sur les problèmes qui concernent les ports.

Permettez-moi de lire encore un bref passage qui exprime l'opinion de M. Grant Williams qui appartient à la direction du port de Londres. Je prends cette citation dans un journal de Vancouver, en date du 27 mai:

Si Vancouver devenait un port franc, il produirait d'énormes bénéfices, déclarait M. Grant Williams, représentant des autorités du port de

Londres, au cours d'une inspection du port de la ville établie sur la côte. Une telle initiative favoriserait immensément l'agrandissement de la ville et l'accroissement de son commerce. Je considère que les facilités naturelles de votre port sont égales à celles de Sydney, en Australie.

Monsieur le Président, je désirerais ajouter encore un mot, pour conclure.

L'hon. M. MURDOCK: Voudriez-vous nous dire d'où vient M. MacElwee?

Le major STEPHENS: Je vous donnerai son adresse. N'importe qui aurait avantage à se procurer son livre qui est une compilation complète des problèmes ayant trait aux ports et au transport. Ce livre est toute une bibliothèque en soi. Son auteur est R. S. MacElwee, et le livre est publié par la McGraw-Hill Book Company, Inc., 370, 7^e avenue, à New-York.

J'espère, monsieur le Président, avoir laissé à ce Comité, quelle que soit la valeur plus ou moins grande de ce que j'ai pu dire, l'impression que je suis sincère dans l'effort que je tente ici pour accroître l'enthousiasme en faveur du développement des ports canadiens dans la bonne voie. J'espère que vous adopterez ce bill, et que vous confèrerez aux autorités du gouvernement, c'est-à-dire au Ministre, la faculté d'établir au Canada des francs ports lorsque l'occasion se présentera.

Je vous remercie, messieurs, de la bienveillance avec laquelle vous m'avez écouté.

Le PRÉSIDENT: Major Stephens, quelle était l'organisation du port de Hambourg, hors de la zone franche, lorsque vous avez visité Hambourg en 1888? S'y trouvait-il, par exemple, plusieurs entrepôts de douane?

Le major STEPHENS: Oui. Il se trouvait une industrie d'entreposage en douane depuis longtemps établie à Hambourg. Elle fut établie longtemps avant la zone franche. Hambourg était l'une des quatre-vingts villes de la Hanse, dans l'ancienne histoire de la navigation, dont chacune à peu près songeait à établir une zone franche dans son port, et Hambourg s'étendit dans ce sens dès ses débuts.

Le PRÉSIDENT: Vingt ans après votre première visite à Hambourg, vous êtes retourné dans ce port. Avez-vous remarqué que les entrepôts de douane, au dehors du port franc, avaient subi quelques pertes par l'établissement d'une zone franche?

Le major STEPHENS: J'ai l'impression, et je crois qu'une enquête plus approfondie le confirmerait, que les propriétaires des anciens entrepôts de douane qui se trouvaient dans les limites de la ville de Hambourg souscrivirent les plus gros montants d'argent pour acquérir des actions dans l'entreposage organisé dans le nouveau port franc. Ces propriétaires continuent de souscrire à ces actions. Il importe de noter que, par toute l'Europe, les zones franches dans les ports n'ont pas été établies avec les deniers publics. Elles ont été établies par des contributions des marchands et des hommes d'affaires qui sont devenus les actionnaires de l'entreprise. Les autorités du port, comme la chose s'est produite dans le cas de Hambourg, prenant une certaine quantité du capital-actions comme partie de leur rémunération.

L'hon. M. MURDOCK: Dans tous les cas où existe un port franc, ce port franc comprend-il une zone du port général?

Le major STEPHENS: Les zones se divisent en deux ou trois différentes catégories. Quelques-unes sont établies dans les limites mêmes d'un port naturel, et d'autres se trouvent au delà. Hambourg, par exemple, a sa zone franche dans le port même, et un port franc dans son port auxiliaire, à Cuxhaven, à cinquante-six milles plus bas sur la rivière. Je crois que des circonstances particulières et le développement du commerce à l'intérieur, de même que d'autres éléments, déterminent l'emplacement de la zone franche dans le port principal ou à côté,

ou font que cette zone franche s'établit en partie dans un port et en partie dans un autre. Les deux ports les plus intéressants à étudier, pour ce qui concerne les zones franches, sont sans doute, à mon avis, ceux de Hambourg et de Copenhague, parce qu'ils diffèrent complètement l'un de l'autre par leur caractère, bien que tous deux aient adopté le système de franchise.

L'hon. M. DUFF: Qui paie l'exploitation de ces ports francs?

Le major STEPHENS: Les frais et dépenses de la plupart des ports francs d'Europe sont couverts par les profits réalisés dans le commerce qui s'y opère.

L'hon. M. DUFF: Cela ne veut-il pas dire que l'opération commerciale coûte plus cher qu'elle ne coûterait dans un port ordinaire?

Le major STEPHENS: Non, elle est moins coûteuse parce que les impositions sont moindres et la manutention plus expéditive.

L'hon. M. DUFF: Moins dans un port franc que dans un entrepôt de douane ordinaire?

Le major STEPHENS: Oui, vous vous en rendriez compte si vous alliez à Hambourg. Je crois que Hambourg obtient un dividende annuel de \$250,000 pour sa part de capital dans la zone franche établie dans son propre port principal.

L'hon. M. DUFF: Ce dividende sort de la poche de quelqu'un?

Le major STEPHENS: Sans aucun doute.

L'hon. M. DUFF: Je cherche à voir s'il est plus coûteux de manutentionner des marchandises de cette façon plutôt que de la façon ordinaire. Si c'est moins coûteux, je voudrais qu'on me le montre.

Le major STEPHENS: Si vous étudiez les méthodes de n'importe quel port franc, vous constaterez qu'il attire le commerce par sa capacité de manutentionner un volume donné de chargements à un prix beaucoup moins élevé qu'un port ordinaire ne le pourrait faire.

L'hon. M. KING: La Grande-Bretagne n'a jamais éprouvé la nécessité d'établir des ports francs?

Le major STEPHENS: Le plus grand port franc du monde, ne l'oublions pas, est Londres.

L'hon. M. KING: Ce n'est pas un port franc, aujourd'hui.

Le major STEPHENS: Non.

L'hon. M. KING: Que pensent des ports francs les expéditeurs britanniques?

Le major STEPHENS: Nous savons tous combien il est difficile de changer en Grande-Bretagne la moindre chose qui y est depuis longtemps établie. L'entreposage en douane y a été amélioré et est devenu très efficace; il a bien servi jusqu'à présent les intérêts commerciaux du pays.

L'hon. M. CASGRAIN: Parce que les ports étaient francs?

Le major STEPHENS: Oui.

L'hon. M. KING: Mais ils ne sont pas francs, aujourd'hui. Afin d'élucider la question, puis-je demander quels sont les taux de Hambourg en comparaison de ceux, disons de Liverpool?

Le major STEPHENS: Cette comparaison présente chaque année un nouveau problème, parce que ces taux ne sont fixes en aucun endroit. Je ne saurais vraiment dire en quoi diffèrent aujourd'hui les taux de Hambourg de ceux de Liverpool; mais Hambourg a la réputation, aux yeux de l'expéditeur et du commerçant, d'être l'un des ports les plus avantageux du monde. Cette réputation, il l'a acquise et la soutient.

L'hon. M. DUFF: Mais, outre le coût réel de la manutention, à payer aux arrimeurs et aux débardeurs, le port franc doit subir plusieurs autres impositions qu'un port ordinaire n'exige pas.

Le major STEPHENS: C'est bien possible; mais un port franc présente en compensation des avantages qui annulent ou réduisent les impositions qui, dans un port franc, paraissent plus élevées que celles d'un autre port. Le principe du port franc consiste à le rendre tellement utile que, bien que le coût de la manutention d'une tonne de marchandise puisse être plus élevé, la dépense totale de la manutention des chargements sera considérablement réduite par le perfectionnement de l'outillage et par l'économie de temps.

Le PRÉSIDENT: Où est situé le port Gdnia?

Le major STEPHENS: C'est en Pologne. Gdnia est le port qui, depuis la guerre, a été construit en Pologne, pour remplacer celui de Dantzig.

Le PRÉSIDENT: On en a fait aussi un port franc...

Le major STEPHENS: Oui.

Le PRÉSIDENT: D'après ce que rapporte le *Times* de New-York.

Le major STEPHENS: Oui. Gdnia est fort intéressant.

L'hon. M. CASGRAIN: Il est situé dans le Couloir, n'est-ce pas?

Le major STEPHENS: Juste à la limite du Couloir. Outre les avantages qu'il présente comme port, Gdnia est intéressant par la provenance des fonds employés à son établissement et qui, dit-on, ont été largement souscrits par les fabricants d'armes en Europe.

L'hon. M. KING: Croyez-vous, major Stephens, que le capital privé répondrait si le Bill que nous étudions avait pour effet l'établissement de ports francs au Canada?

Le major STEPHENS: A l'heure actuelle, et autant que je sache, on ne s'intéresse guère à des ports de ce genre au Canada. Après avoir acquis le peu d'expérience que j'ai obtenu en Europe, je suis revenu avec l'enthousiasme de faire connaître à mes compatriotes ce que j'ai vu et ce que je pense de l'importance d'établir chez nous des ports bien outillés pour donner d'excellents résultats. Il faudrait du temps pour répandre ce sentiment; et je doute que, à l'heure actuelle, l'établissement d'un port franc induise beaucoup de gens à y risquer des capitaux privés.

L'hon. M. MURDOCK: Mais il me semble que vous êtes d'avis que les importateurs, expéditeurs entrepositaires de Montréal souscriraient à l'établissement et à l'entretien d'un port franc.

Le major STEPHENS: Je pense qu'ils y viendraient, du moment qu'ils auraient compris les énormes possibilités qu'un tel port acquerrait.

L'hon. M. CASGRAIN: C'est une question d'éducation.

L'hon. M. DUFF: Le gouvernement a dépensé beaucoup d'argent pour des ports comme ceux de Montréal, de Vancouver et d'Halifax. Prenez Montréal, par exemple. Seriez-vous favorable à l'établissement d'une zone franche hors des limites actuelles du territoire de la Commission du port, ou dans ses limites?

Le major STEPHENS: La question que vous me posez est de la plus haute importance, et l'on ne saurait y répondre qu'après avoir étudié à fond toutes les conditions.

L'hon. M. DUFF: Exactement.

Le major STEPHENS: Je tiens à mentionner un fait que j'ai omis. Il serait facile, je pense, de susciter l'enthousiasme, si l'on pouvait concevoir une vaste zone manufacturière établie sur le Saint-Laurent avec des quais en eau profonde et des raccordements de chemin de fer. En outre, et parlant de Montréal qui est ma propre ville, on aurait un puissant volume d'énergie électrique disponible pour servir à la fabrication dans le district.

L'hon. M. CASGRAIN: Energie qui, aujourd'hui, n'est pas utilisée.

Le major STEPHENS: Cela devrait donner au district un très grand encouragement pour l'établissement d'une zone industrielle plus étendue. Et cela revient à dire que si vous pouvez assurer une diversité de cargaisons pour les navires qui entrent au port ou qui y font du commerce, les navires y seront attirés d'une façon presque automatique, parce qu'ils auront l'assurance de trouver dans ce port une variété de chargement.

L'hon. M. DUFF: Certainement. Mais si vous construisez ces zones extérieures avec leurs propres jetées et autres facilités, ne gênez-vous pas les opérations du port dont les facilités ont été établies avec l'argent de la population du Canada à Montréal, Halifax et Vancouver? Voilà ce que je cherche à bien comprendre.

Le major STEPHENS: Si ma mémoire ne me fait pas défaut, le volume des affaires traitées à Hambourg, dans le port franc, égale celui des affaires traitées dans le port douanier. Le commerce se répartit apparemment de lui-même; une certaine classe d'opérations s'accommode toujours du port franc, tandis que celles d'une autre classe se dirigent vers le port douanier.

L'hon. M. DUFF: Avec l'argent des contribuables, nous avons organisé des établissements dans nos différents ports, notamment à Montréal et à Halifax. Nous avons dans ces ports des facilités pour une population de 50,000,000 d'habitants, ou peut-être pour des affaires dix fois plus importantes qu'il ne s'y en fait aujourd'hui. Si vous établissez un port franc à Halifax ou à Montréal, à l'extérieur de la région des têtes de ligne et des facilités actuelles, un pareil établissement ne compromettrait-il pas le placement que la population du Canada a fait dans ces ports?

Le major STEPHENS: J'exprimerais volontiers l'opinion, monsieur, que l'énorme augmentation de commerce dans un port qui se pourvoit d'une zone franche accroîtrait les opérations du port douanier tout autant que les opérations de l'autre port. En sorte que le port douanier et le port franc opéreraient tous deux finalement à plein rendement.

L'hon. M. DUFF: Ils feraient plus d'affaires?

Le major STEPHENS: Oui.

L'hon. M. KING: Autrement dit, le supplément d'affaires que la zone franche apporterait au port enrichirait le port douanier?

Le major STEPHENS: Exactement.

L'hon. M. KING: En lisant les divers auteurs qui favorisent l'établissement des zones franches dans les ports, je constate qu'ils établissent ce point d'une façon très claire; mais, sans doute, ils parlent en faveur des ports francs.

L'hon. M. DUFF: Je ne vois aucun inconvénient à adopter le Bill. Je crois qu'avant d'accorder à une corporation privée la permission d'établir une zone franche dans un port, le gouvernement devrait étudier la question à fond et s'assurer que l'établissement d'une zone franche ne nuirait pas aux opérations régulières du port.

L'hon. M. MURDOCK: Major Stephens, dans quelle mesure les conditions climatiques, qui immobilisent durant au moins cinq mois de l'année les opérations du port de Montréal, empêcheraient-elles l'établissement d'une zone franche à Montréal?

Le major STEPHENS: En tenant compte que le port de Montréal est fermé par l'hiver durant plusieurs mois, l'établissement d'une zone franche à cet endroit ajouterait au prestige du port, pour cette raison que les expéditeurs tireraient profit de la région d'entrepôt très commode du port franc pour expédier d'avance des cargaisons destinées au marché, et les entreposer à cet endroit, plutôt que de les entreposer à trois mille milles plus loin.

L'hon. M. CASGRAIN: Et les marchandises pourraient être manufacturées pendant l'hiver.

Le major STEPHENS: Oui. Je désirerais ajouter un mot. S'il était en mon pouvoir d'accorder une licence à un groupe de marchands, j'insisterais pour que deux hommes compétents soient envoyés à Hambourg et à Copenhague et qu'ils y demeurent trois ou quatre mois afin d'y surveiller le mode d'opération et de se procurer ainsi une bonne connaissance des faits avant d'obtenir une licence.

L'hon. M. KING: Combien d'années devrait, d'après vous, durer la concession?

Le major STEPHENS: A Hambourg, elle dure cinquante ans.

L'hon. M. CASGRAIN: Le Bill fixe à cinquante ans la concession.

L'hon. M. BARNARD: Lorsque le Bill a été présenté au Sénat, j'ai lu, je crois, quelque chose qui donnait à croire que les ports francs réservent des déceptions en ce qui concerne la fabrication ou l'achat des marchandises, sinon en ce qui concerne la construction des navires.

Le major STEPHENS: La chose est vraie dans tous les ports qui n'ont pas séparé la région manufacturière de celle de l'entreposage. La fabrication de certains produits a réussi dans les ports francs où les autorités du port ont eu la sagesse de concentrer la fabrication dans un district et l'entreposage dans un autre.

Le PRÉSIDENT: Avez-vous eu connaissance, major Stephens, de ce rapport sur un projet de tête de ligne Montréal-Atlantique? Ce rapport a été fait en mars 1927, par W.-B. Richards & Company, 16 Exchange Place, New-York. Ces marchands vinrent à Montréal et, pendant cinq ou six années au moins, présentèrent une requête pour que leur fût concédé, à Maisonneuve, un espace où ils auraient établi pour eux-mêmes une zone américaine. Ils étaient disposés à dépenser quelque \$30,000,000. Nous n'avons pas prêté beaucoup d'attention à cette proposition d'une organisation américaine, commanditée par des capitaux américains. Nous l'avons écartée. Mais nous avons peut-être eu tort.

L'hon. M. DUFF: C'est mon avis.

Le PRÉSIDENT: Le livre contient une description d'une zone franche dans un port, et les chiffres montrent le revenu et les possibilités de la route du Saint-Laurent. Les promoteurs étaient disposés à dépenser \$30,000,000. Nous avons refusé de nous rendre à leur requête qui demandait les facilités nécessaires. Je mentionne ce fait pour montrer que même nos voisins du Sud avaient, à cette époque, remarqué l'importance de la route du Saint-Laurent.

Le major STEPHENS: Pour répondre à votre question, monsieur le Président, je dois dire que je n'ai jamais entendu parler auparavant de ce rapport. Il me semble que ce projet a été recommandé à des gens qui avaient des fonds à placer, et que les promoteurs cherchaient à établir une zone franche hors des Etats-Unis, puisqu'ils ne pouvaient songer à en établir une aux Etats-Unis.

Le PRÉSIDENT: Oui.

L'hon. M. BARNARD: L'établissement d'une zone franche dans un port exige-t-il une grande étendue de terre? Je suppose que l'étendue varie avec le volume des opérations.

Le major STEPHENS: A Hambourg, la zone franche du port couvrait, au début, moins de 1,000 acres. On me dit que cette zone couvre aujourd'hui plus de 3,000 acres.

L'hon. M. CASGRAIN: Environ cinq milles carrés.

Le PRÉSIDENT: Avez-vous d'autres questions à poser à M. Stephens? Monsieur Stephens, nous vous remercions beaucoup des renseignements précieux et intéressants que vous nous avez apportés.

L'hon. M. CASGRAIN: Je souscris de tout cœur à ces remerciements.

Le major STEPHENS: Je suis fort heureux, de mon côté, de l'honneur qui m'a été fait par l'invitation de comparaître devant vous, messieurs.

Le PRÉSIDENT: Le prochain témoin est M. A.-L.-W. MacCallum. M. MacCallum est gérant et secrétaire de la Shipping Federation of Canada, à Montréal.

Le PRÉSIDENT: Depuis combien de temps, monsieur MacCallum, appartenez-vous à la Shipping Federation of Canada?

M. MACCALLUM: Depuis neuf ans.

Le PRÉSIDENT: Pouvez-vous nous dire votre sentiment à l'égard des zones de ports francs?

M. MACCALLUM: Monsieur le Président et messieurs, je désirerais d'abord remercier, de la part de la Fédération, le Comité de l'invitation qu'il m'a faite de comparaître devant lui aujourd'hui. Notre Fédération est une organisation maritime, et elle est plus naturellement intéressée en ce qui, dans le problème des ports francs, concerne le transport. Les arguments pour faire valoir la nécessité d'un port franc seraient probablement mieux présentés par les marchands et les manufacturiers.

Ma Fédération m'a chargé de préparer un très bref mémoire sur toute la question. Les expéditeurs ont sans doute donné de temps à autre beaucoup d'attention à ce problème des ports francs, et je ne saurais mieux faire que de lire ce mémoire qui exprime nos vues d'une façon générale.

Hon. PRÉSIDENT, MESSIEURS,—Les membres de la Shipping Federation of Canada ont périodiquement mis à l'étude l'utilité ou l'opportunité de prendre des mesures qui permettraient l'établissement, au Canada, de "ports francs" ou de "zones de commerce étranger".

Le premier objet de l'établissement de zones de commerce étranger en un pays quelconque est d'attirer vers ce pays-là le commerce de transbordement ou de reconsignation. Les "ports francs" ou "zones de commerce étranger", tels qu'aujourd'hui établis en plusieurs pays européens, sont des territoires séparés où les importations sont admises en franchise et y sont classées, triées ou traitées pour rembarquement ou réexportation. D'après nos renseignements, les industries de transformation sont d'une importance secondaire dans la plupart des zones de commerce étranger, car c'est la coutume générale d'imposer aux industries de transformation des restrictions qui empêcheront le privilège de la zone de commerce étranger de nuire aux industries domestiques du pays. En ce qui concerne Hambourg, les industries de transformation dans le territoire du port franc sont d'une importance secondaire, car elles se bornent presque entièrement à la construction de navires. A notre idée, les industries de transformation ne seront pas permises dans le nouveau port franc dont on projette l'établissement à Staten-Island. Par conséquent, la fonction fondamentale des ports francs, tel qu'aujourd'hui établis, est d'encourager le retransbordement des produits de pays étrangers.

Tant que les ports francs ont fonctionné en plusieurs pays d'Europe durant une période considérable, ils ont d'ordinaire été établis dans des endroits où il existait un important marché étranger dans les pays voisins qui étaient dépourvus de service régulier de bateaux à vapeur. D'après notre étude des fonctions des "zones de commerce étranger" existantes, le succès d'une semblable zone au Canada dépendrait de la question de savoir s'il serait possible de développer un important commerce de retransbordement ou de réexportation, à cause de la situation du Canada et de son aptitude à remplir la fonction d'intermédiaire dans le commerce international. Si notre pays était la voie de pénétration la plus convena-

ble vers des pays étrangers qui auraient peu ou point de communications maritimes directes, il serait peut-être praticable de développer à l'étranger de considérables importations de produits qui pourraient être traités et réexportés à ces pays-là par voie des zones canadiennes de commerce étranger. Toutefois, comme les Etats-Unis, Terre-Neuve, le Mexique, les Antilles et la plupart des pays sud-américains sont bien pourvus de services de navires à vapeur, nous sommes d'avis qu'il est peu probable que le Canada devienne, par l'établissement de zones de commerce étranger, un intermédiaire dans le commerce étranger destiné à ces pays.

Pour ce qui est de l'avantage possible de ports francs au Canada en vue d'importer des marchandises qui pourraient être traitées dans la zone franche, puis réexpédiées à notre propre marché domestique, nous croyons que notre régime actuel d'entrepôts de douane répond aux besoins des importateurs à l'égard des marchandises qui ont pu être tenues en douane avant d'être distribuées au marché canadien, et que, par conséquent, pas n'est besoin de "ports francs" pour faciliter l'importation de marchandises pour notre propre consommation.

La Fédération est une association d'entrepreneurs de transports maritimes, et naturellement elle s'intéresse surtout à la question du transport. Elle soumet respectueusement que les avantages et les inconvénients d'un système de "ports francs", soit pour le retransbordement, soit pour les industries de transformation et la réexportation, pourraient, avec plus d'autorité, être esquissés à votre comité par les intéressés qui iraient s'installer dans les zones de "ports francs", c'est-à-dire par les manufacturiers et les commerçants du Canada. En ce qui concerne l'entrée de navires dans les zones de commerce étranger, les navires océaniques pourraient charger ou décharger dans les ports francs aussi effectivement qu'ailleurs, à la condition que le territoire des ports francs soit pourvu de quais convenables pour les opérations de chargement et de déchargement, et muni d'abord d'atterrissement en eau profonde auxdits quais. Pour ce qui est des cargaisons importées dans les "zones de commerce étranger" ou qui en sont exportées, si ces zones étaient établies en dehors des ports existants, le détournement vers ces ports, aux fins de chargement ou de déchargement, de faibles consignations ou de cargaisons partielles, occasionnerait au navire la dépense additionnelle d'une escale à un autre port, sans compter le retard. Par conséquent, les cargos ne seraient pas attirés vers ces zones, à moins que le volume des chargements destinés à ces zones ne soit suffisant pour compenser le retard et le supplément de dépense qui en résulteraient.

La Fédération soumet respectueusement les observations qui précèdent, pour l'information du comité. Mais, elle le réitère, le besoin de ports francs au Canada est une question sur laquelle les commerçants intéressés du pays pourront se prononcer avec plus d'autorité qu'une organisation représentant des entrepreneurs de transports maritimes.

Respectueusement soumis,

LA SHIPPING FEDERATION OF CANADA, INC.

Le PRÉSIDENT: Avez-vous étudié les arguments avancés aux Etats-Unis en faveur des zones de ports francs? La même situation existe là-bas?

M. MACCALLUM: Oui, aux Etats-Unis la situation est à peu près la même. Nous pouvons y trouver beaucoup de renseignements. Le major Stephens, si je ne me trompe, a cité le livre de M. Richard. Je ne sais pas si on a signalé au Comité la partie de ce livre qui indique les attributions et obligations d'une zone franche?

Le PRÉSIDENT: En quelle année ce livre fut-il publié?

M. MACCALLUM: En 1929.

Le PRÉSIDENT: Il rapporte le résultat des études faites aux Etats-Unis?

M. MACCALLUM: Oui. On a fait une enquête générale sur les ports francs d'Europe.

Le PRÉSIDENT: Mais on n'est arrivé à aucune conclusion.

M. MACCALLUM: Non. On s'est contenté de rappeler les arguments pour et contre.

Le PRÉSIDENT: En laissant à d'autres de juger exactement la situation?

M. MACCALLUM: Oui. A ce qu'il me semble, le livre relate une simple enquête sur les ports francs qui existent aujourd'hui, et qui fournit des renseignements sur leurs opérations et sur leur fonctionnement.

Le PRÉSIDENT: Avez-vous d'autres questions à poser à M. MacCallum?

L'hon. M. DUFF: Pour ce qui me concerne, monsieur le président, je crois que le témoin a répondu aux question que je me suis efforcé de poser à M. Stephens, et il y a répondu assez complètement.

Croyez-vous, monsieur MacCallum, que nous aurions quelque chance de commercer avec les Etats-Unis, si nous avions un port franc à Montréal?

M. MACCALLUM: Il se fait maintenant une certaine quantité de réexpédition, sans cependant que, d'une façon générale, les chargements soient divisés. Je me fais, des ports francs, l'idée qu'ils réunissent des importations en masse, qu'ils les assortissent et les classifient, qu'ils les soumettent même à de nouveaux traitements, et les répartissent entre les divers marchés de l'intérieur.

L'hon. M. CASGRAIN: De Détroit, les automobiles sont livrées sur les quais de la Canada Steamship Company.

M. MACCALLUM: Elles sont aussi expédiées par chemin de fer.

L'hon. M. CASGRAIN: D'après ce qu'on me dit, les automobiles pourraient être livrées dans une zone franche à Montréal, pour être réexpédiées dans toutes les parties du monde. Des navires quittent Montréal pour les sept mers. Le taux de transport sur ces automobiles serait très peu élevé, parce que ce serait tout profit pour les compagnies de transport.

L'hon. M. DUFF: Le major Stephens ou le Président a donné à entendre que, si l'on établissait une zone de commerce libre à Montréal, de grandes quantités de marchandises, venant de pays étrangers, pourraient y être entreposées jusqu'au printemps suivant. D'après votre expérience et votre connaissance du transport, veuillez nous dire, monsieur MacCallum, si cela pourrait se produire à un port où il est facile, actuellement, de se procurer des navires pour transporter toute la cargaison disponible?

M. MACCALLUM: Si Montréal était un centre de distribution, une certaine quantité de marchandises pourrait y être entreposée durant l'hiver, et distribuée par chemin de fer ou autrement. La franchise du port pourrait sans doute induire les négociants à y diriger ces marchandises, mais je ne vois pas bien comment la chose pourrait se pratiquer. Ces marchandises peuvent être expédiées par Halifax, Saint-Jean ou New-York pendant l'hiver. Je ne crois pas que la chose puisse se faire, à moins que l'importateur ou l'exportateur ne désire acheter en grosses quantités pour faire plus tard une distribution.

L'hon. M. DUFF: La chose est-elle probable?

M. MACCALLUM: Les expéditeurs acceptent sans cesse de petites quantités; c'est pourquoi nous voyons une si grande extension au commerce de marchandises en petits colis. Du point de vue de la Fédération, nous nous intéressons à tout ce qui peut augmenter le trafic des navires.

L'hon. M. DUFF: Sans doute.

Le PRÉSIDENT: Avez-vous d'autres questions à poser, honorables sénateurs?

L'hon. M. CASGRAIN: Non.

Le PRÉSIDENT: Nous vous remercions, monsieur MacCallum.

M. W. McLeod Clarke, secrétaire de la Canadian Chamber of Commerce, de Montréal.

Monsieur Clarke, voulez-vous nous faire connaître votre sentiment à l'égard des zones de commerce libre ou des ports francs?

HONORABLES MESSIEURS,—L'Exécutif de la Canadian Chamber of Commerce est reconnaissante de l'occasion que vous lui avez courtoisement procurée d'exposer brièvement, devant le comité du Sénat, ses vues sur la question des zones franches de commerce étranger.

Le bill E2, qui est actuellement à l'étude, est, à notre sens, une mesure législative d'autorisation; il ne crée pas en réalité, au Canada, des zones de commerce étranger. D'autre part, par sa nature même, le bill pose la question de savoir si le moment est propice d'établir au Canada des zones de commerce étranger. Sans donc aborder la discussion des termes du bill, il est, croyons-nous, beaucoup préférable de vous exposer les avis des principaux Boards of Trade qui sont membres de notre Association, et que le projet de loi intéresse tout particulièrement. Ces avis ont, par conséquent, été recueillis par notre Exécutif et mis à l'étude à sa séance d'hier. Notre Exécutif a approuvé les observations suivantes:

(1) Il est d'emblée reconnu que les zones franches de commerce étranger, telles que projetées par le bill actuellement soumis au Sénat, ont contribué à l'expansion du commerce et de la marine marchande dans nombre de pays européens, comme l'Allemagne et l'Italie. Hambourg et Trieste, par exemple, situées au milieu de grandes centres de population, divisées en souverainetés nationales, ont des zones franches d'une importance considérable. Dans ces ports et dans d'autres ports de l'Europe septentrionale et centrale, des ports francs ont fonctionné comme entrepôts prospères, ou comme centres de transbordement vers les pays rapprochés. D'autre part, les Pays-Bas, la France, la Belgique et le Portugal n'ont pas établi de pareilles zones.

(2) Le développement du commerce, par le moyen de ports francs, provient de ce que ces ports ont été d'importants marchés de consignation et des entrepôts commerciaux pour l'accumulation et la redistribution de marchandises, essentiellement d'origine étrangère. En fait, le port franc est particulièrement destiné à stimuler ce commerce de consignation et de transbordement.

(3) La situation géographique et commerciale du Canada n'est pas analogue à celle des pays européens. Par conséquent, les conditions qui favorisent les ports francs n'existent pas au même degré dans le Dominion. Les ports canadiens sont éloignés des pays étrangers vers lesquels des marchandises importées pourraient être réexportées. La nécessité de zones de commerce étranger ne se manifeste donc pas au Canada comme dans les pays européens où le même port dessert les divers territoires douaniers nationaux. L'ultime importance de ports francs au Canada dépendrait principalement de la mesure dans laquelle nos ports pourraient devenir des centres mondiaux pour la distribution des marchandises provenant de certains territoires du globe, rapprochés ou éloignés, qui ne sont pas eux-mêmes de grands centres maritimes, ou pour l'accumulation des marchandises destinées à ces territoires.

Sur une période d'années, le commerce extérieur du Canada ne paraît pas indiquer que le Dominion soit dans une situation convenable qui lui permette de faire un vaste commerce de réexportation. En 1918-19,

qui a été l'année de notre plus grand commerce de réexportation, les exportations canadiennes de produits étrangers ont atteint \$52,000,000, soit 4 p. 100 de nos exportations. Pour les années 1934-35, et 1935-36, les pourcentages similaires de réexportation ont été de 1 p. 100 et de 1.7 p. 100. A cause donc de notre situation physique et de notre histoire commerciale, il n'est guère probable que des ports francs détermineraient des conditions propres à encourager le commerce de réexportation.

(4) On ne peut s'attendre que le Canada puisse servir de point de redistribution de matières premières vers les Etats-Unis, pour le motif que les besoins des Etats-Unis en matières premières sont beaucoup plus grands que ceux du Canada, de sorte que les importations directes aux Etats-Unis sont plus économiques et plus pratiques. De fait, à cause des besoins plus limités de son marché, le Canada obtient une grande partie de ses propres matières premières par la voie des ports américains.

(5) Le Canada n'est pas contigu à des pays qui seraient enclins à utiliser les ports francs canadiens comme centres de redistribution pour leurs importations des Etats-Unis, de l'Europe ou de l'Orient.

A part les Etats-Unis, les pays les plus rapprochés du Canada sont les Antilles, les Républiques de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud, le Mexique et Terre-Neuve, et, encore moins rapprochés, les pays du Pacifique. Les communications maritimes avec ces pays, tant avec la Grande-Bretagne et les principales puissances du continent européen, comme l'Allemagne, la France et l'Italie, qu'avec les Etats-Unis, sont fréquentes et régulières. A moins que les communications océaniques pour le transport des marchandises à destination ou en provenance du Canada n'offrent de plus grandes facilités de transport, les territoires des zones franches n'encourageraient guère le développement d'un commerce additionnel.

(6) Les commerçants et les importateurs canadiens sont généralement satisfaits des vastes facilités d'entreposage que le Canada possède pour les marchandises en douane, soit pour la consommation domestique, soit pour la réexportation. Dans les conditions actuelles, le service procuré par le gouvernement accorde, semble-t-il, des avantages majeurs que ne donnerait pas l'établissement de zones franches de commerce.

De plus, les exportateurs canadiens bénéficient, aux termes de la législation existante, d'un drawback de 99 p. 100 sur les matières importées qui entrent dans la fabrication de leurs produits, quand ces produits sont subséquemment exportés. Plus encore, les formalités douanières actuelles sont relativement simples et faciles à remplir.

En général, les commerçants canadiens n'ont jamais fait et ne font pas d'instances pour obtenir la création de zones de commerce étranger. Bref, les privilèges d'entreposage en douane, et de drawback, ainsi que les facilités douanières canadiennes pour les marchandises importées, autant de facteurs favorables à notre commerce d'exportation, sont généreusement interprétés, et acceptables.

(7) L'établissement de zones de ports francs augmenterait considérablement les difficultés administratives des autorités douanières dans l'application du tarif, et la police de la zone même de commerce étranger entraînerait une augmentation sensible dans les dépenses.

(8) Avec la création de zones franches canadiennes de commerce, l'étroite proximité du Canada d'un vaste pays industriel, tel que les Etats-Unis, placerait les exportateurs américains dans une situation particulièrement avantageuse, si les industriels américains devaient expédier

l'excédent de leurs produits aux zones de ports francs du Canada et utiliser cet entreposage de leur excédent pour accroître leur distribution sur le marché canadien.

(9) Un territoire de port franc n'est pas nécessaire au Canada pour l'établissement d'un centre manufacturier exempt de droits de douane, afin de conditionner, transformer et rempaqueter en vue de l'exportation ces matières premières qui sont déjà admises en franchise au Canada. Aujourd'hui, il est possible de débarquer en franchise à tout port canadien un grand nombre de ces produits, et de les réexporter, après traitement, sans retard ni entrave.

De plus, on ne peut guère s'attendre que le Canada permette à des industries de transformation de concurrencer dans un territoire de port franc ses industries de transformation existantes. Si cette permission n'est pas envisagée, les ports francs ne sont pas nécessaires pour les industries de transformation en vue de l'exportation.

(10) La création d'un port franc dans les limites d'un port existant, ou contigu à un tel port, et le fonctionnement, par conséquent, de deux territoires distincts, traités différemment au point de vue douanier, créeraient des conditions de concurrence. Le succès, même modéré, d'un territoire de port franc aurait un effet désastreux sur le développement des ports situés hors la zone franche de commerce. Soutenir qu'il pourrait avoir un tel effet, c'est reconnaître que les territoires de ports francs ne seraient pas prospères.

(11) Les frais d'établissement de zones de commerce étranger seront probablement très élevés, et du moment que les intéressés n'ont pas exprimé un désir particulier d'avoir ces facilités, il est plus que probable qu'on ferait appel au Trésor fédéral en vue de créer de tels ports, dont la justification et l'avenir sont, pour le moins, problématiques.

(12) Une documentation puisée à des sources authentiques en certains pays où des ports francs ont été établis, indique que la création de ces facilités de commerce n'a pas eu d'influence favorable sur le développement du commerce. On prétend, de plus, autorité à l'appui, qu'en toute éventualité le commerce se serait indubitablement accru dans plusieurs des pays où des ports francs ont fonctionné.

Etant donné les observations pertinentes qui précèdent, la Canadian Chamber of Commerce n'est pas prête, en ce moment, à la suite de son étude préliminaire, à appuyer une mesure législative qui projette et autorise l'établissement de zones de ports francs au Canada. Il serait toutefois agréable à la Canadian Chamber of Commerce d'étudier plus en détail, si le Sénat le désire, la question toute entière des zones franches de commerce au Canada.

Le tout respectueusement soumis,

W. McL. CLARKE,
Secrétaire.

LA CANADIAN CHAMBER OF COMMERCE.

Le 28 mai 1936.

Le PRÉSIDENT: J'ai compris que vous déclarez qu'il n'existait pas de port franc en France.

M. CLARKE: Non, d'après les derniers renseignements que je me suis procurés. Mais vous pouvez avoir des renseignements plus nouveaux.

Le PRÉSIDENT: J'ai entre les mains une brochure publiée en France et qui montre qu'un port franc se trouve au Havre; et je crois comprendre qu'il s'en trouve un autre à Bordeaux.

L'hon. M. CASGRAIN: Et un autre à Marseille.

Le PRÉSIDENT: Oui, un port franc a été tout récemment établi à Marseille, à la suite du canal pratiqué au-dessous des montagnes pour rejoindre le Rhône. Ce port de Marseille est destiné à desservir toutes les régions intérieures, et ses promoteurs prétendent que Marseille se comparera avantageusement avec Hambourg.

M. CLARKE: Je ne vous ai fourni qu'une étude préliminaire.

L'hon. M. CASGRAIN: Le projet de loi que nous étudions ne comporte que des mesures de tolérance, sans contraindre personne, et elle n'ouvre pas la porte à des demandes de subsides du gouvernement.

M. CLARKE: Mais nous savons, par un port dont nous avons déjà entendu parler, que le gouvernement sera naturellement appelé à aider.

L'hon. M. CASGRAIN: Non, non.

M. CLARKE: J'ai reçu un télégramme...

L'hon. M. CASGRAIN: Qui a dit cela? Je suis l'auteur de ce Bill, et crois savoir ce qu'il signifie.

M. CLARKE: Mais on a dit que les intérêts privés ne pourraient pas faire les fonds.

L'hon. M. CASGRAIN: Qu'en sait-on?

M. CLARKE: On semble avoir tâté le terrain.

L'hon. M. CASGRAIN: Est-ce vrai?

M. CLARKE: Privément, veux-je dire.

L'hon. M. CASGRAIN: Lorsqu'un permis a été accordé, il peut se trouver des gens qui consentent à avancer des capitaux. Ce sont des capitaux privés qui ont construit le port de Hambourg.

M. CLARKE: Oui, je sais.

L'hon. M. CASGRAIN: Si le Bill que nous étudions comportait la dépense d'un seul dollar des fonds publics, il serait écarté, parce qu'aucun membre du Parlement ne peut, à titre privé, présenter un projet entraînant une pareille dépense. Vous ne l'ignorez pas.

M. CLARKE: Non.

Le PRÉSIDENT: Pensez-vous que la Canadian Chamber of Commerce objecterait à l'adoption de cette mesure, qui laisse au Ministre le soin d'étudier plus à fond la question et de se rendre compte si les Chambres de Commerce et les Boards of Trade seront favorables à l'octroi d'un permis.

M. CLARKE: J'ai reçu des télégrammes de nos membres dans chaque port de mer du Canada, et ils sont tous opposés au Bill.

Le PRÉSIDENT: Avez-vous d'autres questions à poser à M. Clarke, honorables messieurs?

L'hon. M. CASGRAIN: Vous ne saviez pas qu'il existe des ports francs en France?

M. CLARKE: Je vous ai rapporté les derniers renseignements qui m'ont été fournis.

L'hon. M. KING: M. Clarke et ses associés semblent redouter que, si nous adoptons ce Bill, les capitaux privés ne se risqueront point à favoriser l'exécution de l'entreprise, mais que le gouvernement sera forcé d'y subvenir à même les deniers publics.

L'hon. M. DUFF: M. Clarke pourrait-il nous faire connaître les vues des différents Boards of Trade?

M. CLARKE: Nous avons eu des communications télégraphiques de Vancouver, Windsor, Toronto, Hamilton, Québec, Montréal, Saint-Jean et Halifax, et toutes désapprouvent ce projet de loi.

L'hon. M. BARNARD: Ces communications proviennent-elles des différents Boards of Trade?

M. CLARKE: La Canadian Chamber of Commerce est une association de 150 Boards of Trade répartis par tout le Canada.

L'hon. M. BARNARD: Affirmez-vous que le Board of Trade de Vancouver est opposé au projet?

M. CLARKE: Oui, monsieur.

Le PRÉSIDENT: Jugez-vous la situation, en ce qui concerne le Canada, pratiquement de la même façon que vous la jugeriez à l'égard des Etats-Unis comme centre de réexportation?

M. CLARKE: Le commerce de réexportation en Amérique centrale s'opérerait plus vraisemblablement, sans doute, des Etats-Unis que du Canada; et la même observation pourrait se faire à l'égard de l'Amérique du Sud, parce que les Etats-Unis ont de meilleures facilités maritimes que nous n'en avons.

Le PRÉSIDENT: Les Américains prennent assez de notre grain pour attirer les navires dans leurs ports.

M. CLARKE: C'est vrai.

Le PRÉSIDENT: Si nous nous occupions un peu plus de la question, je pense que nous pourrions doubler nos propres ports au lieu de permettre aux Etats-Unis d'attirer, avec nos marchandises, le commerce dans leurs ports.

M. CLARKE: C'est la vérité même. Mais nous n'avons pas tout à fait besoin de ports francs. Le besoin de pareils ports ne s'impose pas.

Le PRÉSIDENT: Non, c'est une autre affaire.

M. CLARKE: Je désire élucider un point particulier. Le Board of Trade de Vancouver s'oppose au Bill présenté, mais il croit que toute la question devrait être étudiée à nouveau avant de prendre une décision définitive. C'est la recommandation de Vancouver que notre exécutif vous a soumise dans le dernier alinéa de son mémoire.

L'hon. M. BARNARD: Vancouver a-t-il précisé la nature de ses objections?

M. CLARKE: Les gens de Vancouver estiment que la question n'a pas été suffisamment étudiée, et ils croient aussi que le commerce canadien n'en a pas pris suffisamment connaissance.

Le PRÉSIDENT: C'est un fait reconnu. Le fait était également reconnu aux Etats-Unis. L'opposition, aux Etats-Unis, était la même que celle que nous rencontrons au Canada, et il a fallu vingt ans pour créer une opinion publique favorable.

L'hon. M. MURDOCK: Il est possible que ce soit un fait, parce que, je présume, nombre de personnes, comme moi-même, n'ont jamais entendu parler de ports francs avant aujourd'hui et ne se sont pas arrêtées à l'étude de leur établissement. Instinctivement, on est opposé à l'idée de réformer les privilèges et prérogatives de la Douane. Le major Stephens nous a laissé à tous l'impression, je pense, que la question a un autre aspect.

L'hon. M. KING: Puisque les Américains ont établi, par une loi, un port à New-York, et qu'ils se disposent à en établir d'autres sur la côte du Pacifique, quel en serait l'effet sur votre attitude?

M. CLARKE: Telle que je conçois la situation, notre pays n'est même pas aussi favorablement situé que le sont les Etats-Unis pour tirer avantage des

ports de commerce libre. Par exemple, les Etats-Unis ont leurs ports du Sud qui sont beaucoup plus rapprochés de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud, et ils ont de bien meilleures facilités maritimes que nous n'en avons.

L'hon. M. MURDOCK: Notre pays ne fournirait-il pas un emplacement magnifiquement situé pour la distribution, aux Etats-Unis, des produits provenant des pays de l'Empire britannique?

M. CLARKE: L'histoire de notre commerce des années passées ne l'a pas montré, n'est-ce pas?

L'hon. M. MURDOCK: Non.

M. CLARKE: Je vous signale les statistiques de réexportation du Canada.

L'hon. M. MURDOCK: Mais si l'on aménageait ici un endroit où l'Afrique du Sud et les autres pays de l'Empire pourraient emmagasiner leurs marchandises durant un certain temps, en attendant les indications nécessaires pour opérer une distribution avantageuse dans le continent nord-américain, le Canada ne pourrait-il pas devenir un centre convenable pour cette distribution des marchandises?

M. CLARKE: Je crois que la chose est possible, mais encore faudrait-il la prouver; et je doute que les marchandises viennent à notre port franc, parce qu'elles pourraient être expédiées directement aux Etats-Unis. Pourquoi l'Afrique du Sud expédierait-elle ses marchandises au Canada lorsqu'elle peut les expédier directement aux Etats-Unis. Je ne vois pas pourquoi.

L'hon. M. BARNARD: L'établissement de pareils ports aux Etats-Unis gênerait-il les ports actuels du Canada si nos ports n'ont pas de zone franche?

M. CLARKE: Je vous le répète, la chose devra être démontrée. A mon avis, l'établissement de ports francs aux Etats-Unis ne nous gênerait point.

L'hon. M. KING: Le Président a des idées bien arrêtées sur ce point.

L'hon. M. MURDOCK: Il est probable que la zone franche qui a été récemment établie à Staten-Island serait utilisée pour l'entreposage de marchandises destinées à être exportées plus tard au Canada directement?

M. CLARKE: Il se peut qu'on y songe; mais je n'en sais rien.

Le PRÉSIDENT: Le projet a une telle importance qu'on se propose déjà de relier le fleuve Hudson au lac Champlain par un canal de 27½ pieds, et on a mis un montant dans les crédits. L'intention est de pénétrer jusqu'à Sorel. Ce trajet ne sera certainement pas avantageux pour nous, puisque, si les Américains ont un franc port aux Etats-Unis, les marchandises y seront emmagasinées pour être expédiées, par cette route, aux Etats de l'Ouest.

L'hon. M. KING: Ils profiteront des taux maritimes sur tout le parcours.

Le PRÉSIDENT: Un groupe de financiers américains très puissants a étudié la question. En 1927, ces financiers désiraient établir à Montréal ce centre de distribution; et Montréal aurait un port franc si nous leur en avions accordé l'autorisation.

M. CLARKE: Oui. Puis-je ajouter un mot, monsieur le président?

Le PRÉSIDENT: Oui.

M. CLARKE: De 1919 à 1925, j'ai eu l'occasion de remplir les fonctions de commissaire de commerce du gouvernement en Italie. A cette époque et à la demande du département du Commerce, j'ai étudié la question des ports francs en Europe. J'ai constaté une grande divergence d'opinion chez les différents importateurs et négociants, et même dans les différents gouvernements, quant aux avantages et aux inconvénients des ports francs. On m'a directement représenté, à cette époque, que l'influence d'un port franc n'avait aucun poids dans les pays d'Europe et que le commerce arrivait de toutes façons. Ce sont des fonctionnaires des gouvernements qui m'ont fourni ces renseignements. Le der-

nier livre que j'ai lu sur les ports francs date de 1931, et de grands développements peuvent s'être produits depuis lors. Cependant, les consuls généraux des Etats-Unis, dans un grand nombre des principaux ports européens, persistent dans cette opinion. Le commerce de ces différents ports ne s'est pas accru par l'établissement de zones franches.

Le PRÉSIDENT: Je vous remercie, monsieur Clarke.

L'hon. M. MURDOCK: Avons-nous d'autres témoins à entendre, monsieur le président?

Le PRÉSIDENT: Non.

L'hon. M. MURDOCK: Je désirerais alors faire une proposition définie sous forme de motion. Monsieur le président, la première fois que j'entendis parler des zones franches de commerce, je ne connaissais rien de la question, et je n'en connais encore que très peu; mais je me rends bien compte que la question a un autre aspect dont plusieurs d'entre nous, j'en suis à peu près sûr, n'ont pas encore entendu parler. Je pense qu'on peut assurer que le major Stephens a plus d'expérience en ces matières que personne autre au Canada. Aussi me semble-t-il que les honorables sénateurs qui n'appartiennent pas à ce Comité devraient avoir l'occasion de connaître les vues du major Stephens, et c'est pourquoi je propose:—

Que nous fassions rapport au Sénat et l'informions que nous avons reçu aujourd'hui du major Stephens un exposé sommaire de ses vues sur la question des zones franches de commerce, et que nous demandions que les déclarations du major Stephens soient imprimées en annexe aux procès-verbaux du Sénat d'aujourd'hui pour l'information de tous les sénateurs et des autres intéressés dans cette importante question.

Je crois que chaque sénateur devrait avoir une copie de l'exposé du major Stephens.

L'hon. M. DUFF: Les délibérations de ce Comité seront imprimées en brochure, et chaque sénateur en recevra un exemplaire.

L'hon. M. BARNARD: Je ne crois pas que nous devons mettre les déclarations de M. Stephens en circulation et ignorer celles de M. Clarke.

L'hon. M. DUFF: Je demande, monsieur le président, que vous proposiez au Sénat, cet après-midi, que les délibérations soient imprimées en une brochure qui serait distribuée le plus tôt possible.

L'hon. M. MURDOCK propose, appuyé par l'honorable M. Duff:

Que le Comité soit autorisé à faire imprimer 500 exemplaires anglais et 250 exemplaires français des délibérations de ce Comité.

La motion est agréée.

Le Comité s'ajourne à demain, à 10 heures 30 du matin.

ANNEXE

Le PRÉSIDENT: J'ai entre les mains, honorables sénateurs, une longue liste d'auteurs français qui ont écrit sur les ports francs. Ils sont au nombre de seize. Je ne lirai pas tous ces noms, mais je désirerais verser aux procès-verbaux un rapport de M. Paul de Rousiers, de l'Association des Grands Ports Français, sur un projet de loi présenté à titre privé par M. Candace, de la Chambre des Députés, de France, et tendant à la création de zones franches maritimes et fluviales. Ce projet de loi, n° 209, a été présenté le 15 juin 1928. Ce document est en français, et il a été traduit par les fonctionnaires du Sénat.

PROPOSITION DE LOI DE M. CANDACE, DÉPUTÉ (FRANCE),
TENDANT À LA CRÉATION DE ZONES FRANCHES MARITIMES
ET FLUVIALES.

(N° 209, déposé le 15 juin 1928)

RAPPORT À L'ASSOCIATION DES GRANDS PORTS FRANÇAIS, PAR
M. PAUL DE ROUSIERS.

La question de l'établissement de zones franches dans les ports maritimes a fait, à plusieurs reprises depuis une trentaine d'années, l'objet de délibérations du Parlement français. Une première proposition présentée par MM. Thierry, Antide Boyer, Cadenat et Carnaud, avait été rapportée favorablement par M. Muzet, Président de la Commission du Commerce, le 6 juillet 1901. Le 4 avril 1903, un projet de loi émanant du Gouvernement avait fait l'objet d'un rapport favorable de M. Chaumet. Le 11 janvier 1907, un nouveau rapport favorable de M. Chaumet sur la proposition de loi Thierry avait été accepté par le Ministre du Commerce. Enfin, le 10 juillet 1914, une proposition de loi déposée par MM. Bergeon, Chevillon et Candace reprenait, avec quelques modifications, le texte de 1907.

La proposition de loi de M. Cratien Candace n'a donc pas pour origine une simple opinion particulière d'un membre du Parlement sur un problème d'ordre maritime. Elle reprend une question qui a déjà fait l'objet de plusieurs examens et qui, malgré les oppositions qu'elle a pu soulever, s'impose à l'attention de tous les hommes ayant connaissance des intérêts maritimes modernes, soit en France, soit à l'étranger.

Il est curieux de constater, en effet, quelle a été l'extension extraordinaire des régimes de zones franches dans les ports maritimes européens depuis le commencement du siècle présent.

L'Allemagne avait été la première à établir, il y a une quarantaine d'années, le régime des zones franches tel qu'on le comprend aujourd'hui. Hambourg, Brême, Lübeck, possédant des zones franches depuis une époque qui se confond sensiblement pour chacun de ces ports avec l'entrée dans le Zollverein des Etats dont ils portent le nom. Depuis lors, le régime des zones franches a été étendu à Kiel, en 1924, à Flensburg et à Koenigsberg.

Au Danemark, le port de Copenhague a été organisé sous le régime de la zone franche depuis le 9 novembre 1894.

En Italie, le deposito franco de Gênes existe depuis de longues années déjà. Le décret du 22 décembre 1927 vient de décider qu'à partir du 1er janvier 1928 les ports de Savone, Gênes, Livourne, Naples, Brindisi, Bari, Ancone, Venise, Trieste, Palerme, Fiume, Messine, Catane et Bagliari pourront être déclarés ports francs en totalité ou en partie. L'institution et la délimitation de ces ports francs auront lieu par décret royal sur la proposition des ministres compétents.

En Suède, la zone franche de Stockholm a été ouverte en 1919, celle de Gothembourg et de Malmoe en 1922.

En Espagne, le port de Santander a été doté d'une zone franche par décret du 11 août 1918. A Barcelone, les travaux de la zone franche sont encore en cours.

En Grèce, le port de Salonique a une zone franche depuis le mois d'octobre 1925.

Des travaux sont en cours en Hongrie, à Budapest et à Espel, pour établir des zones franches. Il en est de même en Roumanie où des projets de 1924 et de 1925 prévoient des zones franches dans les ports de Giurgu, Braïla, Galatz et Constantza.

En dehors d'Europe, le même mouvement se manifeste: aux Etats-Unis, le port de Boston a fait l'objet d'une proposition d'établissement de zone franche. Un projet du même ordre est à l'étude à Buenos-Aires. Dans l'Uruguay, la zone franche de Nueva Palmira sur le Rio de la Plata est en voie d'établissement.

Cette énumération, d'ailleurs forcément incomplète, montre la faveur dont jouissent les zones franches en ce moment-ci dans les milieux maritimes. Comme tous les mouvements d'opinion un peu généraux, celui-ci comporte forcément une certaine exagération, en ce sens que des ports dont l'activité ne réclame vraiment pas une zone franche font parfois des essais infructueux. C'est ainsi qu'au Mexique trois ports francs créés le 24 septembre 1920 à Salina Cruz, à Puerto Mexico et à Guaymas, ont été supprimés en septembre 1926. De même en Finlande, le port franc de Hangö, établi en 1919, et pour lequel une société privée avait acquis des terrains importants et commencé des travaux atteignant plusieurs millions de marks, vient d'être abandonné; la Compagnie concessionnaire a demandé à l'Etat de lui racheter les travaux déjà exécutés. Ce sont là des échecs qui auraient pu être prévus si, avant de décider l'établissement d'une zone franche, on s'était bien rendu compte du rôle qu'elle est capable de jouer et des possibilités du port dans lequel on veut l'établir.

Il est à souhaiter, tout au moins, que ces expériences portent leurs fruits, et c'est pourquoi nous ne saurions trop louer la prudence dont fait preuve la proposition de loi déposée par M. Candace.

* * *

Il suffit de lire le texte de l'article 1er pour se rendre compte que la proposition de loi n'impose aux ports maritimes aucune espèce de réforme, mais se contente de mettre à la disposition de ceux qui la jugeront utile la faculté de créer des zones franches maritimes:

“Dans les villes pourvues d'un port maritime ou fluvial, il peut être décidé par décret rendu en Conseil d'Etat, après enquête, que les marchandises seront admises en franchise de tous droits de douane et des taxes intérieures de consommation dans une portion du port et des territoires adjacents.”

Donc, aucune contrainte. Les ports qui se déclarent satisfaits de l'état de choses actuel, et il y en a plusieurs, n'ont pas à tenir compte d'un régime qui est simplement proposé à leur attention, mais que personne ne leur demande de mettre en pratique. C'est une grande sagesse, car, ainsi que nous le verrons, tous les ports ne sont pas situés géographiquement de façon à tirer parti d'une zone franche, et ceux mêmes que leur situation géographique pourrait désigner pour cela n'ont pas toujours avantage au régime des zones franches en raison de la nature des marchandises qui y sont embarquées ou débarquées.

Une seule critique pourrait être faite, à notre avis, au texte primitif de l'article 1er présenté par M. Candace. Le paragraphe 2 portait que le décret d'institution de la zone franche ne peut intervenir dans un port que sur la demande de la Chambre de commerce. Evidemment, l'honorable Député n'avait pas tenu compte de l'établissement des ports autonomes, et il s'est empressé de viser leur cas dans le texte rectifié déposé le 15 juin dernier, au début de la présente législature. Il est bien évident, en effet, que les ports autonomes seront particulièrement en situation d'établir des zones franches, si toutefois la fonction économique du port réclame cette institution.

Il n'est peut-être pas inutile de faire remarquer l'analogie du régime prévu par la proposition de loi pour les zones franches avec celui que comporte la loi du 12 juin 1920 sur les ports autonomes. La loi générale qui établirait la possibilité de créer des zones franches sur le territoire français serait une loi organique. Elle ne pourrait recevoir son application dans tel ou tel port qu'à la suite d'un décret d'institution spécial à ce port, et on voit tout de suite combien ce régime permettrait de souplesse, les décrets d'institution pouvant adapter à la fonction économique de chaque port les détails du régime de la zone franche que l'on établirait éventuellement.

A un autre point de vue, la proposition de loi de l'honorable M. Candace fait preuve de beaucoup de prudence. Son article 5 prévoit que, dans les zones franches maritimes et fluviales, toutes opérations de manutention, de triage, de mélange, d'assortiment et de manipulation pourraient avoir lieu. Il n'ouvre pas la zone franche, par conséquent, aux transformations de marchandises, aux opérations de fabrication industrielle.

Par cette omission voulue, la proposition de loi refroidit l'enthousiasme de certains partisans des zones franches qui voudraient y voir établir des industries d'exportation. Mais, d'autre part, elle donne un apaisement important aux intérêts industriels fort alarmés par tous les projets tendant à établir, sur une portion du territoire français fictivement enlevée au territoire douanier, des industries d'exportation profitant de tous les avantages géographiques que peut offrir la situation de notre pays, et échapper à plusieurs charges que supporte l'industrie nationale. On peut déplorer ou approuver le régime protectionniste de la France pour la plupart de ses industries, mais on ne peut refuser d'en tenir compte; et il est bien évident que, si le Parlement a reconnu la nécessité d'une protection pour l'ensemble des industries françaises, on est mal placé pour lui demander de faire une exception notable à ce régime en établissant sur une partie du territoire, spécialement propre aux entreprises industrielles, un régime en contradiction avec le régime général du pays.

Mais le fait d'avoir écarté les opérations industrielles de la zone franche n'est pas seulement un fait de prudence, c'est aussi un fait de sagesse éclairée. En réalité, et malgré certaines apparences, les ports possédant des zones franches et ayant tiré de cette institution des avantages certains, en ont presque toujours restreint l'activité, soit par le texte même des lois qui régissent les zones franches, soit, en fait, à des opérations purement commerciales.

Le vrai rôle des zones franches.—La fonction des zones franches maritimes est essentiellement commerciale. Elle consiste à faciliter le plus possible le réexportation par mer des marchandises venues par mer. Elle est extérieure à l'arrière-pays desservi par le port dans lequel elles sont établies.

Toutes les marchandises qui pénètrent dans un grand port n'ont pas, en effet, pour origine ou pour destination, l'arrière-pays de ce port. Sans doute, dans la plupart des cas, les importations qui sont déchargées dans le port doivent être finalement distribuées par les voies terrestres ou fluviales jusqu'aux extrémités de la zone économique qui en dépend. Sans doute, aussi, dans la plupart des cas, les exportations qui sont embarquées dans le port sont le produit du drainage opéré sur cette même zone. Mais, à côté de cette activité

régionale, dont la raison d'être se trouve tout entière dans la richesse, l'étendue et l'effort de l'arrière-pays, les grands ports en connaissent une autre. Il y vient des marchandises que l'arrière-pays ignore, qu'il ne produit pas et ne consomme pas, mais qui sont attirées là par les facilités de distribution qu'elles y rencontrent. C'est qu'un port actif est un carrefour de routes maritimes, en même temps que de routes terrestres. Des navires y arrivent et en partent fréquemment pour les destinations les plus diverses. Une marchandise débarquée à ce carrefour est sûre de trouver promptement l'occasion d'être chargée pour un point quelconque du globe. Elle a donc avantage à entrer dans le port, non pas parce qu'il est allemand, anglais, belge, français, etc., mais parce qu'il est fréquenté.

Précisément parce que cette marchandise est indifférente à la nationalité du port, précisément parce qu'elle n'a rien à faire avec son arrière-pays, elle ne se plie pas volontiers aux contraintes que les législations nationales ou les règlements locaux lui imposent. Entre plusieurs ports, elle choisit, toutes choses égales d'ailleurs, celui où elle pénètre et d'où elle sort le plus facilement, où elle subit le moins de formalités. Elle se dirigera sur Le Havre ou sur Hambourg, ou sur Anvers ou sur Liverpool, suivant qu'elle y sera l'objet de moins de vérifications, de retards et de perceptions. Elle n'est disposée à aucun sacrifice vis-à-vis de pays où elle n'a pas sa clientèle.

Par suite, elle serait attirée très fortement vers les ports dépendant de pays de libre-échange, au détriment de ceux appartenant à des pays protégés, si l'institution de zones franches ne permettait à ces derniers de leur offrir les mêmes facilités que leurs rivaux. Ces zones ne sont, en effet, que des portions du territoire national, distraites du territoire douanier en vertu d'une fiction légale. Elles sont affranchies de toute entrave et de toute taxe se rapportant à la législation ou à la réglementation douanière. Elles sont libres à ce point de vue. Les marchandises peuvent donc y pénétrer par mer et en sortir par mer, comme elles le feraient, si le pays tout entier vivait sous le régime douanier le plus libéral.

C'est à Hambourg qu'on peut le mieux se rendre compte de l'organisation des zones franches. Le fait que le port tout entier appartient à l'Etat de Hambourg, alors que, seule la partie du port non franche est soumise à la réglementation douanière du Zollverein, permet de saisir facilement et matérialise, pour ainsi dire, la fiction légale dont nous venons de parler. Dans le port franc (Freihafen), 377 hectares et demi, la douane allemande n'a rien à voir; dans le Zollverein Hafen (152.3 hectares), les douaniers exercent leur autorité. De plus, Hambourg est un très grand port. Le poids des marchandises qui y sont débarquées ou embarquées atteint, d'après les dernières statistiques, 25 millions de tonnes métriques; il est le point de départ d'un très grand nombre de lignes régulières. Il présente donc à un haut degré le caractère de carrefour maritime qui attire les marchandises sans lien avec l'arrière-pays. Et l'attraction qu'il exerce est proportionnelle à la masse des opérations qu'il effectue, c'est-à-dire au tonnage des marchandises qu'il manutentionne. C'est donc un exemple instructif, permettant de bien préciser la fonction de la zone franche.

Le caractère commercial de cette fonction n'éclate pas seulement dans les témoignages concordants des Hambourgeois compétents; mais il est révélé par une observation attentive des éléments d'activité du port franc; il est confirmé par les circonstances qui ont accompagné l'entrée de l'Etat de Hambourg dans le Zollverein en 1888.

Un facteur très notable du mouvement du port à Hambourg, c'est le chargement, sur bateaux de mer, de marchandises arrivées par bateaux de mer.

Ainsi s'exprimait, dans un ouvrage publié dès 1900, un haut fonctionnaire hambourgeois particulièrement au fait du mouvement du port, par ses fonctions même, le Wasserbau Direktor, M. Buchheister. Et, sous des formes peu variées,

tous les négociants de Hambourg interrogés sur le port franc, déclarent que tout son intérêt réside dans les facilités offertes aux échanges commerciaux.

Il existe, il est vrai, des établissements industriels dans le port franc de Hambourg, mais c'est bien plutôt là le vestige d'un état de choses antérieur que la caractéristique de la situation présente. On ne doit pas oublier, en effet, qu'avant d'être un port franc, Hambourg était un Etat franc, ouvert seulement du côté de la mer, s'adonnant d'ailleurs à peu près exclusivement au commerce de la mer. La grande ville hanséatique s'isolait orgueilleusement du pays pauvre dont elle était entourée, et c'est seulement en 1888 que Bismarck obtint de la faire entrer dans le Zollverein, sous la condition expresse que la franchise la plus entière serait réservée à son port. Son grand levier pour peser sur la décision de l'Etat de Hambourg et obtenir l'union douanière désirée, fut précisément l'intérêt industriel de Hambourg. Autant il fallait conserver la franchise du port pour favoriser le commerce, autant il était indispensable d'entrer dans le Zollverein pour permettre le développement industriel. Hambourg l'éprouvait à son détriment: les industries qui naissent volontiers dans le village d'un grand port, s'installaient dans ces faubourgs de Hambourg qui n'en dépendent pas politiquement, à Harburg, à Altona. Elles n'auraient pas pu vivre dans cet espace isolé qu'était l'Etat de Hambourg, avec l'obligation de franchir de hautes barrières de douanes pour trouver des débouchés à leurs produits. On avait bien essayé de créer dans l'intérieur de Hambourg une sorte d'entrepôt à rebours, vaste terrain enclos de murailles et qui était censé faire partie du Zollverein. Mais cette installation compliquée, trop étroite, connue sous le nom de Zollverein Niederlage, n'avait pas pu réussir. La nécessité de trouver une zone d'écoulement aux produits industriels décida les Hambourgeois à entrer dans l'union douanière, et le développement industriel de l'Etat de Hambourg depuis 1888 a prouvé que leur calcul était juste.

Deux conclusions très claires se dégagent de l'examen du port de Hambourg: la première, c'est que les zones franches peuvent offrir un intérêt seulement dans les ports qui présentent déjà, en raison d'autres circonstances et généralement à cause de l'importance de leur fonction régionale, un tonnage considérable de marchandises embarquées ou débarquées. C'est, en effet, la masse de ces marchandises qui attire dans le port d'autres marchandises n'ayant ni leur origine, ni leur destination dans l'arrière-pays, mais venant chercher seulement une facilité de réexpédition pour atteindre leur destination définitive. Vis-à-vis de ces marchandises, le port joue seulement un rôle de carrefour. La zone franche convient essentiellement à ce rôle.

Une seconde conclusion importante à retenir aussi, c'est que les industries qui se groupent tout naturellement aux environs des grands ports n'ont pas d'intérêt à s'installer en zone franche, surtout si le port est entouré de pays à tarif élevé. En effet, les industries qui se trouveraient dans le port franc n'auraient pour ainsi dire pas de marché. On sait quelle est aujourd'hui l'importance de la concentration industrielle dans la plupart des fabrications. Il faut produire en très grande quantité, en longue série, pour produire à bon marché en répartissant ses frais généraux sur de très forts tonnages de marchandises. C'est pour cette raison que très peu d'industries peuvent produire uniquement pour le marché intérieur; elles sont obligées de rechercher un complément d'activité par des débouchés extérieurs. Combien serait anormale la situation d'une industrie qui, renonçant d'une façon absolue à son marché national, ne pourrait écouler ses produits que sur les marchés complémentaires ouverts également à tous ses concurrents de l'intérieur?

Il faut remarquer, en outre, que des usines établies sur le territoire forcément très limité de la zone franche se verraient entravées dans leur développement futur et lutteraient difficilement contre les usines concurrentes de l'intérieur qui, placées sur le territoire douanier, pourraient cependant, dans un grand nombre de cas, profiter du régime de l'admission temporaire, joignant ainsi à certains

avantages du port franc celui de travailler à la fois pour le marché intérieur et pour le marché extérieur et de se développer librement en territoire douanier, au lieu d'être resserrées dans une zone franche limitée.

Les marchandises qui peuvent profiter de la zone franche.—Il ne suffit pas qu'un port présente un gros tonnage de marchandises et qu'il attire à lui des marchandises de réexportation pour que la création d'une zone franche y présente une utilité véritable. Il faut encore que les produits qui sont chargés ou déchargés dans ce port s'adaptent au régime très spécial de la zone franche.

Procédons par élimination. Tout d'abord, les marchandises pondéreuses et de peu de valeur telles que les charbons, les minerais, les ciments, etc., n'auront pas, sauf exception, à entrer dans la zone franche. Ces marchandises ne se prêtent pas au transbordement en raison de leur poids et de leur peu de valeur. De plus, elles sont transportées, le plus souvent, par tramps, généralement en chargement complet et sont dirigées directement vers leur destination définitive. Il faut donc les écarter; elles ne pénètrent dans la zone franche que d'une manière exceptionnelle.

A l'opposé, la plupart des marchandises de grande valeur n'entreront pas non plus dans la zone franche, non pas précisément à cause de leur valeur même, mais par ce fait que la plupart du temps cette valeur dépend de la certitude de leur origine. Il va de soi, par exemple, que des cafés, des cacao, des cotons, des laines dont on connaît très exactement l'origine et qui ont une valeur cotée suivant cette origine, ne peuvent pas entrer dans la zone franche où elles perdent leur identité, étant donné que les mélanges, reconditionnements, réempaquetages sont autorisés en zone franche. Les marchandises de cette catégorie trouvent, au contraire, le régime qui leur convient dans l'entrepôt réel, surveillé par la Douane, soumis à une discipline rigoureuse qui a précisément pour but de pouvoir garantir, à la sortie de l'entrepôt, l'origine et l'identité de telle ou telle marchandise. On a souvent voulu combattre l'établissement des zones franches en introduisant des tolérances dans le régime des entrepôts. Bien que des améliorations de détail aient pu être introduites dans ce sens, spécialement par la loi du 29 décembre 1917, il faut bien se rendre compte du danger de cette opération. Il y a, en effet, des marchandises qui ont intérêt à la rigueur du régime des entrepôts et qui se détourneraient de nos ports si elles ne trouvaient pas dans cette rigueur la garantie qui leur est nécessaire.

Mais, à côté de ces marchandises d'origine, de ces vins de qualité, de ces cafés triés et identifiés, de ces cotons classés par catégorie et par provenance, il y a une foule de marchandises courantes, de marchandises de masse, qui se recommandent par leur bon marché à une clientèle extrêmement nombreuse. Ce sont, par exemple, ces vins de coupage à origines multiples et mystérieuses, mais reproduisant indéfiniment une certaine qualité et un certain goût que la variation des récoltes successives ne permet pas aux crus classés. Ce sont ces huiles végétales de toutes sortes, dépassant de beaucoup par leur quantité celle que l'on pourrait tirer des oliviers de Provence, et qui constituent cependant une industrie et un commerce importants. Ce sont des spiritueux de second ordre ingénieusement produits par d'habiles combinaisons et devant leur notoriété à une marque de fabrique connue et appréciée par des masses de consommateurs. L'importance de ces marchandises dans le commerce général d'un pays peut être très grande. Elles peuvent même servir, quelquefois, à ouvrir un pays étranger au commerce français en raison de la masse des clients auxquels elles s'adressent. Un ancien président de la Chambre de Commerce de Marseille les qualifiait d'une façon pittoresque—c'était, il est vrai, pendant la guerre—de marchandises de "trouée", indiquant par là le rôle bienfaisant qu'elles pouvaient remplir par rapport à d'autres marchandises françaises s'adressant à une clientèle moins nombreuse et plus choisie. Ces marchandises-là sont précisément celles qui s'accrochent de la zone franche et qui la récla-

ment. Elles n'ont pas de titre de noblesse à conserver. Elles ne se recommandent d'aucune origine, mais seulement par leur adaptation au goût d'un large public. Il serait évidemment fâcheux de leur refuser une aide, qui peut leur être utile et qui fournirait en même temps à notre pavillon national un aliment intéressant et à certains de nos ports français une source de développement.

Si on se place maintenant au point de vue de l'origine ou de la destination des marchandises pouvant faire vivre un port franc, deux observations s'imposent: la première, c'est que tout produit destiné en fin de compte à l'arrière-pays doit éviter la zone franche. En effet, la marchandise sortant de la zone franche ayant perdu toute justification d'origine, on se trouve dans l'obligation de lui imposer le tarif maximum. C'est ce qu'établit d'une façon très nette l'article 8 de la proposition Candace ainsi conçu:

“Les marchandises qui passeront de la zone franche maritime ou fluviale en territoire douanier seront soumises aux tarifs et aux surtaxes qui leur seraient appliqués si elles provenaient directement de leur pays d'origine, toutes les fois que cette origine pourra être justifiée dans les conditions prescrites par l'Administration des douanes.”

“Dans le cas où cette origine ne pourrait être établie, les marchandises seront soumises au tarif général des douanes en vigueur et aux surtaxes spécifiées dans la Loi du 11 janvier 1892.”

Il est facile de voir que le cas où l'origine de la marchandise ne pourrait être établie, sera le plus fréquent. Si, en effet, cette origine pouvait être justifiée par l'Administration des douanes, c'est que cette administration aurait surveillé son passage dans la zone franche, et on pourrait se demander vraiment quel serait l'avantage de ce passage, dans cette hypothèse.

La seconde observation à présenter au sujet de l'origine des marchandises, c'est que, en dehors des marchandises de réexpédition venues par mer et repartant par mer, il peut y avoir des marchandises de l'arrière-pays qui aient avantage à pénétrer dans le port franc, pour s'y compléter par des mélanges appropriés qui leur permettraient plus facilement d'atteindre la clientèle d'outre-mer. C'est le cas très connu des vins de coupage et spécialement des vins ordinaires de la région bordelaise, coupés dans les anciens entrepôts francs de Bordeaux avec des vins d'Espagne exportés ensuite, spécialement dans l'Amérique du Sud.

On sait à quelles discussions très vives ont donné lieu ces entrepôts francs, et il est facile, après les explications que nous venons de donner, de comprendre l'origine de ces divergences. Les représentants des vins d'origine sont forcément opposés à l'établissement de ces zones franches qui risquent de diminuer la réputation générale des vins de Bordeaux. Au contraire, les représentants de vins de second ordre, ayant besoin d'être remontés pour supporter le voyage en mer, déplorent que la suppression des entrepôts francs ait enlevé à Bordeaux un commerce très profitable. L'opposition qui se manifeste ainsi, entre les marchandises d'origine et les marchandises communes, justifie les précautions prises par l'article 9 de la proposition en ce qui concerne les mentions indélébiles qui devront être apposées sur les marchandises sortant de la zone franche, afin de prévenir le public et d'éviter toute confusion à leur égard. Ce sont d'ailleurs les précautions classiques qui sont prises dans toutes les zones franches des ports maritimes.

Au surplus, les zones franches maritimes seraient, d'après l'article 11, soumises aux lois du 28 juillet 1824, 23 juin 1857 et 26 novembre 1873, relatives aux fraudes et marques de fabrique. C'est là, d'ailleurs, une conséquence de ce fait que la zone franche est soustraite au territoire douanier du pays où

elle est établie, mais non pas à son territoire national. Par suite, les lois et règlements, autres que les lois et règlements douaniers, y sont appliqués comme sur le reste du territoire national.

Les avis des Chambre de Commerce.—Ces explications préliminaires, dont je regrette la longueur, permettent de comprendre les raisons très justifiées des avis émis par la plupart des Chambre de Commerce des grands ports maritimes.

Si nous prenons le rapport, présenté par la Chambre de Commerce de Marseille, sur la création des zones franches maritimes, par M. J.-B. Rocca, et adopté par cette compagnie le 1er mai 1928, nous constatons que, tout en émettant un vœu favorable à la proposition de loi Candace, la Chambre de Commerce de Marseille regrette qu'elle ait écarté les opérations industrielles de la zone franche. Il est tout à fait naturel, en premier lieu, que la Chambre de Commerce comprenne l'avantage de la zone franche pour son port. Les marchandises de réexpédition tiennent dans le commerce de Marseille une place honorable. De plus, plusieurs de ces marchandises présentent précisément le caractère que nous avons reconnu convenir aux produits usant de la zone franche; si on examine, dans le tableau général du commerce et de la navigation, les statistiques du port de Marseille, on constate que l'ensemble des marchandises embarquées et débarquées, en 1926, s'exprime par un poids de 6,570,342 tonnes et par une valeur de 26,112,664,000 frs, ce qui donne à la tonne une valeur moyenne de 4,352 frs. Si, au contraire, on fait le même calcul pour les ports de Rouen et du Havre, on arrive au résultat suivant:

	Valeur	Poids	Valeur moyenne
Rouen.	4,790,079,000 fr.	5,568,279 T.	958 frs.
Le Havre	24,829,874,000 "	3,777,777 T.	8,278 "

Comme on le voit, la valeur moyenne de la tonne à Marseille est très inférieure à la valeur moyenne de la tonne au Havre, et très supérieure à la valeur moyenne de la tonne à Rouen. Le Havre représente essentiellement les marchandises d'origine, marchandises d'entrepôts qui ne conviennent pas à la zone franche. Rouen, au contraire, représente les marchandises pondéreuses qui, nous l'avons vu également, ont peu à voir avec la zone franche. Mais Marseille a précisément, dans son champ d'action, à côté des marchandises pondéreuses et des marchandises d'origine, une assez grande quantité de marchandises communes convenant précisément à la zone franche. L'avis de la Chambre de Commerce correspond donc, et nous ne saurions nous en étonner, à la fonction économique du port.

D'autre part, la Chambre de Commerce exprime le regret de ne pas voir la zone franche ouverte aux opérations industrielles. Cela s'explique par l'importance de la fonction industrielle du port de Marseille; mais en présence du vaste avenir qui est ouvert à cette fonction depuis le percement du tunnel de Rove et l'annexion, à Marseille, de l'étang de Berre et de l'étang de Caronte, on peut dire, sans exagération, que cet avenir débordera de beaucoup les limites restreintes de la zone franche qu'il serait possible d'établir.

Si nous examinons maintenant le rapport présenté par M. R. Godet à la Chambre de Commerce du Havre et transformé par celle-ci en délibération dans sa séance du 16 février dernier, nous constatons, au contraire, que cette Compagnie loue grandement M. Candace d'avoir écarté les opérations industrielles de la zone franche en lui conservant le caractère exclusivement commercial qui est le sien. Elle insiste même pour que la zone franche soit très largement ouverte à toutes les opérations commerciales, spécialement en ce qui concerne le mélange pour réexportation des vins, alcools et eaux-de-vie. Elle estime que, loin de léser l'intérêt de la production nationale, l'admission des vins en zone franche créerait pour les vins français un débouché intéressant et les mettrait, pour l'exportation, sur un pied d'égalité avec les produits étrangers similaires.

Elle demande également que les bois bruts coloniaux reçus par le Havre, en vue de la réexportation, puissent être sciés, rabotés, bouvetés en zone franche, ces opérations difficiles aux colonies étant cependant indispensables pour la facilité de la vente à l'exportation.

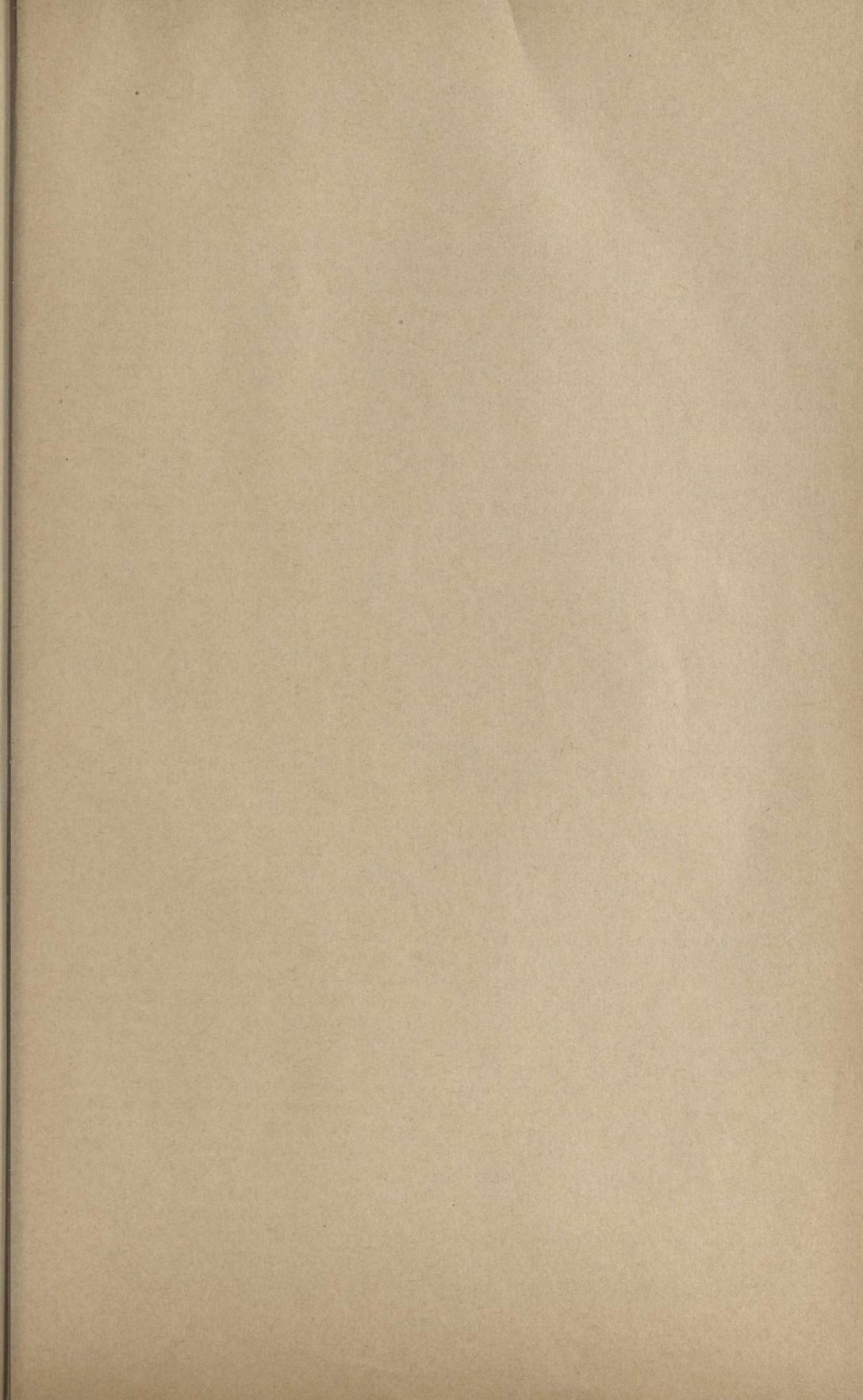
Mais la Chambre de Commerce du Havre présente quelques observations sur la proposition Candace, au sujet des garanties supplémentaires qu'elle demande avec instance pour la distinction entre les produits sortant de la zone franche et ceux sortant de l'entrepôt. On comprend, en effet, que les représentants de la place du Havre tiennent d'une façon essentielle à conserver, pour les marchandises d'origine qui sont traitées sur cette place, les garanties les plus rigoureuses. On ne peut que s'associer à leurs conclusions sur ce point, et nous avons déjà attiré l'attention sur la nécessité des dispositions introduites à ce sujet par M. Candace, dans l'article 9 de son projet. On pourrait, en cas d'établissement d'une zone franche dans un port déterminé, prescrire des mesures et précautions supplémentaires dans le décret spécial d'institution.

La Chambre de Commerce de Bordeaux est favorable à l'adoption de la proposition de loi de M. Candace. On ne saurait en être surpris, étant donné l'importance du rôle commercial du port de Bordeaux. Mais, sur un point particulier, la Chambre de Commerce de Bordeaux fait une réserve au sujet du projet Candace. Elle redoute que l'admission des vins en zone franche et la réexportation de ces vins à l'étranger ne soit l'occasion de confusions et de malentendus que favoriseraient certains commerçants et qui pourraient nuire à la réputation générale des vins français.

Nous croyons, au surplus, que la proposition Candace, telle qu'elle est rédigée, donne satisfaction à la fois aux vœux du Havre et à ceux de Bordeaux sur ce point. Grâce au fait que les dispositions du projet sont seulement un cadre dans lequel viendront s'insérer les règlements spéciaux introduits dans le Décret d'institution de la zone franche pour chaque port, rien ne s'oppose à ce que les vins admis dans une zone franche, éventuellement établie au Havre, soient au contraire écartés ou admis, suivant la volonté des représentants autorisés du Commerce, dans une zone franche établie à Bordeaux. C'est un des points sur lesquels se manifeste, d'une façon claire et très louable, la souplesse de la proposition de M. Candace. C'est une des qualités par lesquelles elle paraît se recommander à l'adoption du Parlement.

On pourrait ainsi expliquer les avis de la plupart des Chambre de Commerce, qui se sont prononcées sur la question des zones franches, par l'intérêt local qu'elles représentent. Il n'entre, au surplus dans cette observation, aucun esprit de critique; mais, au contraire, la constatation que ces différentes Compagnies représentent bien exactement les intérêts économiques de la circonscription sur laquelle elles règnent.

Dans ces conditions, votre Rapporteur doit conclure à l'admission de la proposition de loi Candace, telle qu'elle résulte du dernier texte déposé à la séance du 15 juin 1928. Vous remarquerez que ce texte tient compte de certaines observations qui avaient été déjà présentées. Il permet, en particulier, la création de zones franches non seulement dans les ports maritimes, mais encore, éventuellement, dans les ports fluviaux. En second lieu, il tient compte de l'établissement du régime de l'autonomie dans certains ports français. Nous estimons donc qu'il est à la fois assez complet et assez large pour donner satisfaction à tous les intérêts, sans froisser au surplus, par aucune contrainte, les intérêts contraires.



COMPTE RENDU DES TÉMOIGNAGES

JEUDI, 4 juin 1936.

Le Comité spécial chargé d'étudier le Bill E2, Loi permettant l'établissement, l'exploitation et le maintien de zones franches de commerce étranger, a repris ses délibérations ce jourd'hui à 10 heures 30 du matin.

L'honorable M. Rainville préside.

Le PRÉSIDENT: Le Comité désire-t-il connaître le sentiment des Douanes sur les ports francs?

L'hon. M. CASGRAIN: Certainement.

L'hon. M. BEAUBIEN: Nous désirons savoir si les Douanes objectent à la proposition, du point de vue de l'administration de leur propre département.

L'hon. M. DUFF: Il ne me paraît pas équitable de demander aux fonctionnaires des Douanes ce qu'ils pensent du projet de loi.

L'hon. M. CASGRAIN: Ils pourraient présenter d'excellentes idées à incorporer dans le Bill.

L'hon. M. MURDOCK: Je ne suis pas d'avis de demander aux fonctionnaires des Douanes d'exprimer leurs vues pour ou contre le Bill; mais ils pourraient probablement nous signaler quelques faits qui se rapportent à la situation que la mesure envisage.

L'hon. M. DUFF: Oui.

L'hon. M. BEAUBIEN: Tout ce que je désire savoir, c'est si les fonctionnaires des Douanes estiment que l'adoption de ce Bill constituerait un obstacle à l'administration de leur département. S'ils ont des objections, nous devons savoir en quoi elles consistent et comment elles peuvent être écartées.

Le PRÉSIDENT: Parfaitement. Nous allons entendre M. E.-D. Lennie, inspecteur en chef des Douanes et de l'Accise, du département du Revenu national.

M. LENNIE: Honorables sénateurs, j'ai peine à croire qu'il incombe à un fonctionnaire de l'Etat d'approuver ou de critiquer ce Bill; mais il me semble aussi que nous pouvons fournir quelques renseignements sur certains points de l'administration des Douanes. Et si nous pouvons vous apporter quelques renseignements, c'est notre devoir de vous les apporter.

L'hon. M. CASGRAIN: C'est ce que nous voulons.

M. LENNIE: Si je ne me trompe, ce Bill est établi sur la présomption que les Douanes ne manquent pas d'intervenir dans le commerce et la réexpédition des marchandises.

L'hon. M. DUFF: Les Douanes ou les droits de douane?

M. LENNIE: L'Administration douanière. Au fait, je ne sais pas si l'on vous a jamais signalé une brochure publiée par la Chambre de Commerce de San-Francisco et qui remonte déjà à 1918, pour promouvoir l'établissement d'un port franc à cet endroit. La brochure énumère quelques-uns des avantages qu'elle attend d'un port franc, et je vais m'y arrêter, si vous le voulez bien.

Le PRÉSIDENT: Certainement.

M. LENNIE: La brochure fait état de l'économie de temps et d'argent pour les navires:

(a) La zone franche prévient les retards occasionnés par la montée à bord des préposés des douanes.

Pour ce qui concerne le service des douanes canadiennes, la montée des préposés à bord des navires n'occasionne aucun retard.

(b) Elle permet une prompte mise en dock et un déchargement ininterrompu des cargaisons.

L'administration des Douanes canadiennes procure cet avantage. Lorsqu'un navire entre au port et dépose son rapport, il peut décharger immédiatement.

L'hon. M. DUFF: Et quelquefois avant.

M. LENNIE: Lorsque le navire transgresse la loi.

L'hon. M. CASGRAIN: Par exemple, lorsque la cargaison se compose de sucre brut, vous faites des épreuves. Alors surviennent des discussions entre les Douanes et les expéditeurs au sujet de ces épreuves. Les Douanes prétendent naturellement maintenir un chiffre élevé, et l'expéditeur réclamera un chiffre plus bas; et les opérations seront retardées. La même observation s'applique aux chargements de vins et de spiritueux.

M. LENNIE: C'est vrai; mais cela n'intervient pas dans le déchargement du navire. Toutes ces questions peuvent être réglées subséquemment.

Le PRÉSIDENT: Cela n'intervient pas dans le déchargement, tant que la cargaison reste en entrepôt.

M. LENNIE: Oui.

L'hon. M. CASGRAIN: Après que le déchargement est terminé, le navire doit payer encore cinq jours d'emmagasinage. Le navire peut être rendu au milieu de l'Océan. Les propriétaires de la cargaison ne désirent aucunement payer de l'emmagasinage ailleurs, et ils profitent le plus possible des cinq jours.

M. LENNIE: Vous avez mentionné deux articles, le sucre et les liqueurs. Le sucre brut est importé presque entièrement par la raffinerie, et la cargaison est habituellement déchargée dans les locaux mêmes de la raffinerie. Les raffineries ont des entrepôts de douane rattachés à leur établissement.

L'hon. M. CASGRAIN: Elles reçoivent des chargements entiers.

M. LENNIE: Oui.

L'hon. M. CASGRAIN: Elles n'éprouvent alors aucune difficulté.

M. LENNIE: Aucune difficulté. Quant aux liqueurs, elles sont importées par les Commissions provinciales, qui disposent également d'entrepôts de douane. Les liqueurs sont déposées dans ces entrepôts de douane, et tous les ajustements de droits sont opérés par la suite. Il ne se produit donc aucune intervention dans le déchargement.

L'hon. M. DUFF: Aucun retard.

L'hon. M. MURDOCK: Que signifie la déclaration du sénateur Casgrain qu'un navire paye des droits d'entreposage lorsqu'il est au milieu de l'Atlantique, dans son voyage de retour?

L'hon. M. CASGRAIN: C'est une partie des droits de port qui, actuellement, doivent être acquittés.

L'hon. M. MURDOCK: Le navire paye pour cinq jours?

L'hon. M. CASGRAIN: C'est la loi.

L'hon. M. MURDOCK: Quand ces cinq jours commencent-ils à courir?

L'hon. M. CASGRAIN: Après que le dernier remorqueur s'est détaché d'un navire, celui-ci doit payer cinq jours de loyer, parce que la cargaison est déchargée dans le port et que les intéressés ont cinq jours pour en disposer.

L'hon. M. BEAUBIEN: Cela ne retarde en rien le département des Douanes.

L'hon. M. CASGRAIN: Non.

L'hon. M. BEAUBIEN: Dites-nous plutôt ce qui concerne votre département.

M. LENNIE: J'en viens à la disposition suivante:

(c) Elle supprime l'obligation de remettre de gros cautionnements aux Douanes, pour rendre les agents maritimes responsables des pertes de droits pouvant être subies pour cause d'incendie, de vol, d'accident, etc.; et elle supprime les retards pouvant être occasionnés par le règlement de ces questions avec les Douanes.

Ces observations s'appliquent aux Douanes des Etats-Unis. On ne se plaint pas de ces retards ici. On n'exige aucun cautionnement avant qu'un navire ait l'autorisation de décharger sa cargaison. Un navire peut immédiatement décharger sa cargaison, sans cautionnement, dans un entrepôt de tolérance. L'observation s'applique aux Etats-Unis, mais non au Canada.

L'hon. M. MURDOCK: Que dites-vous, un entrepôt de tolérance?

M. LENNIE: Oui. C'est peut-être une expression technique. Elle signifie un entrepôt dans lequel des marchandises importées peuvent être placées en attendant la réexpédition ou le congé des douanes.

Le PRÉSIDENT: Ou le règlement de quelque contestation?

M. LENNIE: Je me demande si je peux dire cela. J'ai déjà parlé des entrepôts de douane au sujet du sucre et de l'alcool.

L'hon. M. BEAUBIEN: On y entreposé des marchandises qui sont destinées à être réexpédiées. Elles peuvent être réexpédiées ou livrées à la consommation domestique.

L'hon. M. MURDOCK: C'est un endroit convenable où les marchandises peuvent être gardées en sécurité?

M. LENNIE: Oui.

L'hon. M. BEAUBIEN: Les marchandises ne sont sujettes à aucun droit avant de quitter l'entrepôt?

M. LENNIE: Oui.

L'hon. M. BEAUBIEN: C'est le principe du port franc.

M. LENNIE: Voilà quelques-unes des objections qui ont été présentées à l'administration des Douanes aux Etats-Unis, mais qui ne s'appliquent pas au Canada, je pense. Il est énoncé plus loin, dans ce rapport. . .

Trois modes différents ont été proposés.—C'est au sujet de la disposition d'un chargement qui arrive.

—Deux de ces modes—celui du drawback et celui de l'entreposage en douane—sont appliqués dans les ports américains. Si ces modes répondaient aux besoins, ce rapport n'aurait pas sa raison d'avoir été écrit.

C'est-à-dire que la Chambre de Commerce de San-Francisco croyait à cette époque que si les facilités d'entreposage en douane et les facilités de drawback répondaient aux besoins, un port franc ne serait pas nécessaire.

Ce rapport traite aussi des facilités de drawback. Je pourrais lire le passage qui s'y rapporte:

Lorsque l'article imposable est une matière brute employée dans la fabrication, soit seule soit avec d'autres matières brutes de provenance indigène ou étrangère, le mode d'entreposage en douane ne peut évidemment pas être suivi, et les Douanes stipulent que, lorsqu'un tel produit manufacturé est exporté, un rabais de droits est accordé sur la partie de la matière étrangère qui est réellement contenue dans le produit exporté. Par exemple, le chielé importé entre dans la fabrication de la gomme à mâcher; des plumes importées sont employées dans la confection des oreillers et des matelas, du fer-blanc étranger était autrefois employé en grande quantité dans la confection des boîtes pour la conserve de notre saumon et de nos

fruits. Lorsque la gomme à mâcher est exportée, le droit de 15 sous par livre sur le chiclé est sujet à drawback (après déduction de 1 p. 100, et il en va de même pour les plumes et pour le fer-blanc qui est réellement employé pour la fabrication des boîtes de conserve.

Cependant, et dans le cas actuel, le mode ne laisse pas d'être difficile et compliqué. Les marchandises importées doivent être tenues à part dans l'usine qui doit tenir ses écritures conformément aux règlements, et les inspecteurs ont à tout moment accès aux marchandises aussi bien qu'aux écritures. Si l'usine est constituée en corporation, la charte de sa constitution doit être déposée à la Douane;

Le passage qui suit est important.

le navire doit donner avis officiel de son chargement d'exportation, six heures avant d'y procéder, de façon que l'inspecteur puisse être présent et faire le pointage des marchandises; l'importateur, le contremaître, le surintendant et l'exportateur doivent déclarer sous serment toutes leurs tractations, et les secrets commerciaux qui se rapportent à la fabrication doivent aussi être révélés. Enfin, la preuve doit être fournie du déchargement en pays étranger où un cautionnement doit assurer que cette preuve sera obtenue. Si toutes ces conditions, et d'autres encore, sont régulièrement remplies, le drawback est payable trente jours après l'expédition.

L'hon. M. BARNARD: Ces conditions sont celles des Douanes américaines.

M. LENNIE: Oui, ce sont celles des Douanes américaines. Les règlements des Douanes canadiennes sont loin d'être aussi rigoureux. Nos règlements n'exigent pas un avis de six heures avant l'exportation des marchandises. De fait, aucun avis n'est exigé. Pour le pointage des marchandises, nous nous fions aux factures, aux connaissements, aux rapports de sortie des navires, et à la comptabilité des compagnies manufacturières. Si ces pièces sont en règle, nous les acceptons comme preuve d'exportation, et le drawback est payé.

L'hon. M. CANTLEY: Moins 1 p. 100.

M. LENNIE: Moins 1 p. 100.

L'hon. M. MURDOCK: Ne peut-il pas se produire quelque collusion entre les intéressés pour frauder la douane à cet égard?

M. LENNIE: C'est possible, mais pas du tout probable, à mon avis. La vérification est très complète. Nous avons les factures du manufacturier canadien au consignataire étranger, nous avons la comptabilité de la compagnie. . .

L'hon. M. DUFF: Vous avez d'abord l'enregistrement des marchandises à leur arrivée?

M. LENNIE: Absolument, et nous avons aussi les registres de fabrication de l'article manufacturé et exporté, de même que les factures qui couvrent l'expédition de ces marchandises à l'exportateur étranger, le connaissement qui montre que les marchandises ont été expédiées, le manifeste d'exportation et le rapport de sortie du navire, qui montre que les marchandises ont été chargées sur le navire et expédiées hors du pays. Ce contrôle me paraît assez complet.

L'hon. M. DUFF: Vous pouvez alors opérer votre vérification en tenant compte des marchandises qui restent dans les locaux de la compagnie.

M. LENNIE: Oui. Si cette vérification est bien faite—et nous avons des fonctionnaires compétents pour y voir—je crois que le revenu ne court pas grand danger. Mais je tiens à faire remarquer que nos Douanes n'imposent pas les restrictions vexatoires qui existent aux Etats-Unis.

Le PRÉSIDENT: Mais il se pourrait que vous les adoptiez lorsque vos affaires auront atteint le volume de celles des Etats-Unis.

M. LENNIE: Je ne saurais répondre à cette question.

Reste la question de réexpédition, sur laquelle on a appuyé, je crois, l'autre jour. J'ai déjà expliqué comment les marchandises peuvent être déchargées du navire dans un entrepôt de tolérance. Ces marchandises peuvent être réexpédiées et sortir du pays. Le rapport de sortie du navire, ou la déclaration de sortie des marchandises, si elles sont expédiées par chemin de fer, assure la déclaration d'entrée, et le cas est réglé.

Le PRÉSIDENT: Que faites-vous des droits en pareil cas?

M. LENNIE: Les droits ne s'appliquent pas.

Le PRÉSIDENT: Alors, dans ce cas, il n'y a pas d'entreposage en douane.

M. LENNIE: Non, on ne se sert d'aucun entrepôt de douane.

L'hon. M. BEAUBIEN: Vous parlez des entrepôts de tolérance, où sont supprimés tous les obstacles et toutes les entraves?

M. LENNIE: Oui, monsieur.

L'hon. M. BEAUBIEN: Les marchandises peuvent y être entreposées, et peuvent en être retirées sans paiement de droits.

M. LENNIE: Sans paiement de droits.

L'hon. M. BEAUBIEN: Ce qui revient pratiquement au principe du port franc.

M. LENNIE: Lorsque les marchandises sont déchargées du navire, elles sont placées dans l'entrepôt sur le quai, qui est un entrepôt de tolérance.

L'hon. M. BARNARD: Les marchandises sont sous la garde des Douanes.

L'hon. M. BEAUBIEN: Voudriez-vous remettre au Comité la brochure dont vous lisez des extraits?

M. LENNIE: Certainement. Je n'y vois aucun inconvénient.

L'hon. M. MURDOCK: Dans les conditions actuelles, qu'advient-il d'un chargement ou de trois ou quatre cargaisons d'automobiles anglaises importées au Canada, placées dans un entrepôt de douane et réexpédiées six mois plus tard dans un autre pays? Ces voitures seront-elles soumises à un droit de douane au Canada, sous réserve de drawback, ou seront-elles entreposées en douane et réexpédiées comme si elles avaient été expédiées directement du pays de fabrication vers le lieu de leur destination?

M. LENNIE: Si elles sont originairement consignées à un pays étranger...

L'hon. M. MURDOCK: Non, elles sont originairement consignées au Canada. En ce cas, le droit serait payé?

M. LENNIE: Oui. C'est alors que survient l'entreposage en douane. Si un individu importe des marchandises qu'il destine subséquemment à l'exportation dans un autre pays, il a le privilège de placer ces marchandises dans un entrepôt de douane sans acquitter les droits. L'entrepôt de douane est fermé par un cadenas officiel dont les Douanes ont la clef, et le propriétaire peut laisser six mois ses marchandises dans l'entrepôt pour ne les expédier qu'à l'expiration de ce délai, sans payer de droits.

L'hon. M. MURDOCK: La seule imposition serait...

M. LENNIE: Les droits d'entreposage

L'hon. M. BEAUBIEN: Quelle est la limite du délai durant lequel ces marchandises peuvent être gardées?

M. LENNIE: Deux ans, sauf dans le cas de certains produits à l'égard desquels un prolongement est prévu.

L'hon. M. MURDOCK: Cela me paraît répondre aux arguments avancés en faveur des ports francs, n'est-ce pas?

L'hon. M. BEAUBIEN: Lorsque des marchandises destinées à la réexportation arrivent et sont placées en entrepôt, permettez-vous qu'on les sépare et qu'on les sélectionne, ou restent-elles intactes durant six mois?

M. LENNIE: La loi contient une disposition concernant le rempaquetage des marchandises. Ce rempaquetage peut s'opérer dans un entrepôt de douane.

Le PRÉSIDENT: Des cigares, par exemple?

M. LENNIE: Oui.

L'hon. M. BEAUBIEN: Supposez que j'importe du tabac et que, de ce chargement, je veuille employer seulement les feuilles dont on fait les enveloppes de cigares, et que je veuille réexporter le reste. Me permettriez-vous, comme représentant des Douanes canadiennes, d'entrer dans l'entrepôt, de défaire les balles dans lesquelles mon tabac est arrivé, de choisir ce qui me plaît, de prendre les enveloppes de cigares et de réexporter le reste? Cela est-il permis?

L'hon. M. CANTLEY: Cela n'est pas faisable.

M. LENNIE: Je crois que jamais une pareille question ne m'a été posée.

L'hon. M. CANTLEY: Cela ne se fait pas.

L'hon. M. MURDOCK: Si vous importez dix voitures d'automobiles et les placez en entrepôt, et que six mois plus tard vous en employiez cinq au Canada et exportiez les autres, qu'arrivera-t-il?

M. LENNIE: Vous aurez à payer les droits sur cinq, et vous exporterez les cinq autres sans payer de droits.

L'hon. M. BARNARD: Vous ne rompez pas le chargement.

L'hon. M. BEAUBIEN: Prenons un autre exemple. J'importe des fourrures. Seulement certaines espèces peuvent être vendues au Canada, et le reste doit être exporté. Mais il me faut acheter les fourrures comme le marché anglais me les envoie. Lorsqu'elles sont arrivées ici et placées dans un entrepôt de douane, je désire choisir les espèces qui peuvent se vendre au Canada. Allez-vous me permettre d'entrer dans les entrepôts, de défaire les paquets pour y prendre celles de ces fourrures qui peuvent être vendues au Canada, et d'exporter le reste sans payer de droits sur d'autres de ces fourrures que celles qui sont employées au Canada?

M. LENNIE: Si je comprends bien votre question, vous demandez si vous pouvez opérer cette sélection indistinctement. Vous avez reçu un certain nombre de colis contenant des fourrures, et vous désirez retirer certaines fourrures de différents colis, et refaire de nouveaux colis. Je crois que nous pouvons vous y autoriser si vous faites vos nouveaux colis en entrepôt.

L'hon. M. BEAUBIEN: Le faites-vous? N'est-il pas vrai que, dans le cas des fourrures, l'importateur est tenu d'acquitter les droits sur la totalité des colis et de réclamer ensuite un remboursement ou drawback sur la partie réexportée des marchandises?

M. LENNIE: Si ces marchandises doivent être traitées ou manufacturées après leur arrivée au Canada, elles bénéficieront d'un drawback.

L'hon. M. BEAUBIEN: N'est-il pas de règle dans votre département que, dans un cas semblable à celui que je viens de citer, les droits de douane doivent être payés sur la totalité des marchandises, et qu'une réclamation de drawback doit être faite pour la partie qui est par la suite réexportée?

M. LENNIE: Vous me soumettez un cas hypothétique. Jamais un cas pareil ne m'a été signalé. Je doute que cela puisse se faire en vertu des règlements, tels qu'ils existent actuellement.

L'hon. M. BEAUBIEN: Vous pensez que le droit devrait probablement être payé sur la totalité des marchandises, et qu'un drawback devra être réclaté sur la partie réexportée?

M. LENNIE: Oui.

L'hon. M. DUFF: A-t-on jamais recommandé aux Douanes d'observer la formalité que le sénateur indique? Il me semble que si un importateur se présentait aux Douanes et disait: "Je désire prendre la moitié de ces fourrures pour les employer au Canada, et payer les droits sur ces fourrures que je prends", les Douanes ne lui demanderaient pas d'acquitter les droits sur la totalité de la consignation. Mais peut-être n'a-t-on jamais fait pareille demande aux Douanes.

M. LENNIE: Non, pas à ma connaissance.

L'hon. M. MURDOCK: Prenons le cas de cet importateur qui importe dix automobiles et, six mois plus tard, en exporte cinq. Il acquitte les droits sur les cinq qu'il garde. Payera-t-il les taux d'entreposage en douane sur la consignation entière de dix voitures, en sus des droits de douane sur les cinq voitures qu'il garde, ou les taux d'entreposage en douane sont-ils compris dans les taux de douane exigés?

M. LENNIE: Les droits d'entreposage en douane sont payables trimestriellement.

L'hon. M. MURDOCK: Séparément, et à part les droits de douane?

M. LENNIE: Oui.

L'hon. M. DUFF: Au taux fixé par le département des Douanes?

M. LENNIE: Oui, d'après le temps qu'un préposé doit y rester. Un négociant peut faire des arrangements pour avoir un préposé à son entrepôt une heure par jour, ou toute la journée, et les taux sont gradués d'après la durée des services du préposé mis à sa disposition à l'entrepôt.

L'hon. M. MURDOCK: Exigez-vous un droit d'abri?

M. LENNIE: Le département des Douanes ne fournit pas l'entrepôt de douane. C'est le particulier qui se le procure. Il peut posséder un entrepôt de douane pour l'emmagasinage de ses marchandises, ou il peut louer un espace dans un entrepôt public.

Le PRÉSIDENT: Ne possédez-vous pas d'entrepôts?

M. LENNIE: Nous en avons la surveillance et le contrôle, mais non pas la propriété.

L'hon. M. DUFF: Vous avez des entrepôts dans vos locaux des douanes, ou des espaces réservés?

M. LENNIE: Pour l'examen des marchandises—ce sont des entrepôts d'examen—et pour l'emmagasinage des marchandises non réclamées. On les appelle les entrepôts du Roi.

L'hon. M. MURDOCK: Percevez-vous des loyers pour ces entrepôts?

M. LENNIE: Oui.

L'hon. M. MURDOCK: Et des droits.

M. LENNIE: Des droits sur les marchandises non réclamées.

L'hon. M. BARNARD: Mais le gouvernement ne fixe pas les taux d'entreposage. Ces taux sont fixés par le propriétaire de l'entrepôt.

M. LENNIE: Oui, dans le cas d'entrepôts de douane.

L'hon. M. BARNARD: Si quelqu'un garde cinq automobiles durant six mois, il aura dans tous les cas à payer un entreposage quelque part, soit à un entrepôt de douane soit à un autre.

L'hon. M. DUFF: Dans la plupart des cas, l'entrepôt de douane appartient à un particulier.

L'hon. M. BARNARD: Ce particulier a par conséquent à payer les frais généraux.

L'hon. M. CANTLEY: Un coin des parcs à marchandises du chemin de fer Intercolonial est clôturé. Si j'y ai des marchandises en douane et que je désire en retirer une certaine quantité, le préposé des douanes m'y accompagne et,

après que j'ai payé les droits et retiré les marchandises, il referme la porte au cadenas et le résidu des marchandises reste là.

L'hon. M. BEAUBIEN: Avez-vous autre chose à dire au sujet de ce Bill?

M. LENNIE: Simplement ceci. On ne m'a pas expliqué exactement quel serait l'effet de ce Bill dans un cas comme celui que je vais vous exposer. Si une zone franche était établie dans le voisinage du port de Montréal, et que des matières premières ou des pièces y fussent apportées de Grande-Bretagne, de France, des Etats-Unis ou d'autres pays étrangers, et aussi de quelques localités du Canada, pour la fabrication de certains articles destinés à la consommation canadienne—et je ne vois aucun inconvénient à ce que ces articles soient destinés à l'exportation—mais s'ils étaient consommés au Canada, quel tarif de droit serait appliqué à ces articles manufacturés avec des matières provenant de différents pays et soumis à différents taux de douane—taux préférentiels, taux du tarif général, taux déterminés par des traités, et ainsi de suite?

Le PRÉSIDENT: Ce serait la même chose qu'aujourd'hui.

M. LENNIE: Mais nous n'avons pas de zone franche.

Le PRÉSIDENT: Lorsque ces articles seraient livrés pour la consommation canadienne, ils seraient soumis au même taux.

M. LENNIE: Nous savons aujourd'hui de quels pays arrivent les matières; mais l'article serait composé de matières provenant de tous côtés, et il serait manufacturé au Canada dans un territoire séparé comme zone franche. A quel taux serait-il imposé? L'article serait-il imposé comme article manufacturé, et, en pareil cas, de quel pays cet article sera-t-il le produit, et quel tarif devra lui être appliqué? La question me semble fort difficile à résoudre.

L'hon. M. KING: La chose ne se produit-elle pas aujourd'hui dans la fabrication des articles de caoutchouc? Différents produits entrent dans la fabrication de cet article.

M. LENNIE: Oui, mais le manufacturier importe des matières premières de différents pays; il les déclare comme provenant de ces différents pays et acquitte les divers droits qui s'appliquent selon les pays de provenance.

L'hon. M. CANTLEY: Acquitte-t-il des droits lorsque ces marchandises entrent dans une zone franche?

M. LENNIE: Non. Mais je comprends que le sénateur King veut savoir ce qui se pratique aujourd'hui?

L'hon. M. KING: Une zone franche ne procurerait-elle pas les mêmes facilités, de façon à vous permettre de constater les proportions des différentes matières premières qui entrent dans la fabrication des produits?

M. LENNIE: Ce serait une énorme tâche.

Le PRÉSIDENT: Non. Un certificat serait établi pour déterminer les matières entrant dans la fabrication. Dans un port franc seraient tenus des livres indiquant toutes les matières brutes reçues, ainsi que les pays d'où elles proviennent, de même que les produits manufacturiers dans lesquels entrent ces matières brutes.

L'hon. M. BEAUBIEN: Lorsque des marchandises sont importées de Grande-Bretagne au Canada, une certaine proportion des matières qui les composent doivent être de provenance britannique, pour que ces marchandises soient classées comme britanniques, n'est-ce pas?

M. LENNIE: Oui.

L'hon. M. BEAUBIEN: Comment l'établissez-vous?

L'hon. M. MURDOCK: Par un pourcentage des matières constituantes.

L'hon. M. BEAUBIEN: Comment l'établissez-vous?

M. LENNIE: Nous avons en premier lieu un certificat de l'exportateur; et le département conserve toujours un droit d'enquête dans les cas douteux.

L'hon. M. BEAUBIEN: Supposez que je sois un manufacturier dans une zone franche, et que mon produit se compose de matières brutes provenant 50% de Grande-Bretagne, de matières brutes provenant 25% de pays hors de l'Empire britannique et de matières canadiennes dans la proportion de 25%. Si je veux vendre mon produit au Canada et que je paye les droits, croyez-vous que le problème que vous présentera ce produit sera différent de celui que vous avez à résoudre pour déterminer la proportion des matières britanniques et celle des matières étrangères qui sont employées dans la fabrication de marchandises venant de Grande-Bretagne et soumises au tarif préférentiel?

M. LENNIE: Oui. Dans le cas de marchandises importées de Grande-Bretagne, elles ont été manufacturées ou produites en Grande-Bretagne, soit dans leur totalité ou en partie. En tout cas, tel qu'il nous arrive, l'article est complet, et à cet article s'applique le droit de douane. Mais dans le cas de marchandises manufacturées dans une zone libre, les matières premières peuvent provenir de plusieurs pays, et notamment du Canada. Comment allez-vous appliquer les droits sur cet article lorsqu'il sort de la zone franche pour être livré au Canada?

L'hon. M. BEAUBIEN: Dans un article qui vient de Grande-Bretagne au Canada, il peut se trouver une certaine proportion de matières britanniques et de matières étrangères, et il peut avoir aussi exigé de la main-d'œuvre britannique et de la main-d'œuvre étrangère. Cependant, l'article complet est sujet à votre estimation pour ce qui concerne les droits, et vous avez à déterminer effectivement si le travail a été exécuté en Grande-Bretagne?

M. LENNIE: Oui.

L'hon. M. BEAUBIEN: Dans une zone franche, la fabrication s'exécuterait sous vos yeux, et vous sauriez ainsi, lorsque l'article terminé serait soumis à votre estimation, quelle proportion de matières étrangères et de matières canadiennes sont entrées dans sa fabrication. Pour ce qui vous concerne, quelle différence y aurait-il entre l'estimation que vous devez faire de marchandises venant de Grande-Bretagne et de marchandises venant d'une zone franche?

M. LENNIE: Voici ce que je veux faire comprendre. Après tout, la zone franche fera partie du territoire canadien...

L'hon. M. BEAUBIEN: Non, pour les fins douanières.

Le PRÉSIDENT: La zone franche appartient au monde entier.

M. LENNIE: En tout cas, elle se trouverait en territoire canadien. D'après l'idée que je me fais, des marchandises pourraient arriver dans une zone franche sans que les Douanes canadiennes en prennent aucune écriture.

Le PRÉSIDENT: Non, vous faites erreur. Des livres seraient tenus, dans le port franc, de telle sorte que vos préposés pourraient tout contrôler.

M. LENNIE: Mais les importateurs ne feraient aucun rapport aux Douanes.

Le PRÉSIDENT: Non.

L'hon. M. BEAUBIEN: Cependant, toutes les écritures se trouveraient là.

M. LENNIE: Je ne me rends pas bien compte de l'intention des promoteurs de ce projet de loi. Proposent-ils de faire payer des droits sur les marchandises sortant de la zone franche pour être distribuées au Canada?

L'hon. M. BEAUBIEN: Oui, les droits seraient payés, en pareil cas, tout comme dans le cas de marchandises venant d'une autre partie du monde. Quel inconvénient y aurait-il à cela?

M. LENNIE: Le département des Douanes aurait à accepter le certificat de composition des marchandises. Mais l'importateur n'aurait-il pas à payer un supplément de droit? Il me semble que le droit serait plus élevé, parce qu'il por-

terait sur l'article fini, puisque si la fabrication s'exécutait dans une autre partie du pays, le droit ne serait imposable que sur les matières brutes à mesure qu'elles pénétreraient au pays.

L'hon. M. BEAUBIEN: Vous faites une pétition de principe, si vous me permettez de vous le dire. Vous nous avez dit qu'il vous serait difficile de déterminer le montant du droit à payer sur les marchandises sortant d'une zone franche. C'est toute la question. Vous n'avez pas à voir si le manufacturier payerait un droit plus ou moins élevé. S'il s'aperçoit que le droit est trop élevé sur des marchandises fabriquées dans la zone franche, il les manufacturera ailleurs. Je vous demande s'il serait plus difficile de déterminer le montant du droit à payer sur un article sortant d'une zone franche que sur un article importé de Grande-Bretagne et déclaré composé partiellement de matières brutes britanniques et partiellement de matières étrangères?

L'hon. M. MURDOCK: Nous aurions à conclure un traité avec la zone franche.

M. LENNIE: Je ne me suis peut-être pas exprimé clairement. Sur quoi les droits seraient-ils perçus? S'ils sont perçus sur l'article fini, la zone franche devra sans doute émettre un certificat, tout comme à l'égard des articles qui arrivent aujourd'hui de Grande-Bretagne.

L'hon. M. DUFF: Il me semble que les droits seraient perçus sur les matières brutes.

M. IDE: Je n'en suis pas certain, mais je pense que les droits sont imposés sur les articles finis dans les autres zones.

L'hon. M. BEAUBIEN: Non. L'élément de compensation vient de ce que la main-d'œuvre du pays où la franche zone est établie y trouve de l'emploi.

L'hon. M. DUFF: Lorsqu'un produit manufacturé est importé d'Angleterre, le droit, comme je comprends les choses, est payable aujourd'hui non seulement sur les marchandises, mais sur le travail. Et lorsqu'un article manufacturé sortirait de la franche zone pour être livré au Canada, le droit serait payable seulement sur la matière brute qui entre dans sa composition, et ne couvrirait pas le travail ou d'autres dépenses. N'en est-il pas ainsi?

L'hon. M. BEAUBIEN: C'est exact.

L'hon. M. DUFF: Ce serait la même chose que celle qui se produit aujourd'hui dans le cas du sucre brut traité aux raffineries de Saint-Jean ou de Montréal. Après que le sucre brut est arrivé aux raffineries de Montréal et qu'il est manufacturé, le droit est payable seulement sur la matière brute si le produit manufacturé est vendu au Canada.

M. LENNIE: Oui.

L'hon. M. DUFF: C'est ce qui arriverait dans un port franc, n'est-ce pas, sénateur Beaubien?

L'hon. M. BEAUBIEN: Oui.

M. LENNIE: Lorsqu'il s'agit d'un article complet, son prix de vente guide à coup sûr l'évaluation qui en est faite.

L'hon. M. DUFF: Au moment où les articles manufacturés sortiraient de la zone franche pour être livrés au Canada, vous percevriez un droit seulement sur les matières brutes qui entrent dans la composition de cet article, c'est-à-dire sur les matières brutes importées.

L'hon. M. KING: L'intention peut être de procurer au fabricant établi dans une zone franche un avantage sur le commerçant qui importe des articles finis.

L'hon. M. DUFF: Il n'aurait aucun avantage.

L'hon. M. MURDOCK: Oui, il aurait un avantage, parce que ses matières brutes entreraient absolument en franchise, et il n'aurait pas de droit à payer jusqu'à ce qu'il ait décidé de l'emploi de ces matières brutes.

L'hon. M. DUFF: Nous avons maintenant un exemple concret dans le cas du sucre brut. Il est importé à Montréal et placé dans ce qui est pratiquement un entrepôt de douane. Lorsque le sucre raffiné en sort, s'il est vendu à Terre-Neuve ou à Saint-Pierre, le droit auquel il est assujéti est seulement de un pour cent de la valeur du sucre brut, c'est-à-dire qu'il donne lieu à un drawback de 99 p. 100; mais s'il est vendu au Canada, il est assujéti au droit entier sur la valeur du sucre brut. La même opération s'appliquerait aux marchandises sortant de la zone franche.

L'hon. M. MURDOCK: Comme vous le voyez, il n'y aurait pas d'entreposage en douane dans la zone franche.

L'hon. M. DUFF: Oui, une zone franche est un vaste entrepôt de douane.

L'hon. M. MURDOCK: Mais les marchandises ou les matières brutes qui arrivent dans la zone franche ne sont soumises à aucune vérification pour les fins de douane.

L'hon. M. DUFF: Oh! oui, il s'y fait une vérification.

Le PRÉSIDENT: Certainement. Des livres doivent être tenus pour montrer tout ce qui arrive dans la zone franche, et les préposés des douanes ont le droit d'inspecter toutes choses chaque jour.

L'hon. M. BEAUBIEN: Ils exerceraient un contrôle.

L'hon. M. DUFF: De plus, les Douanes tiendraient écritures de toutes les marchandises entrant dans la zone franche, de telle sorte que les manufacturiers établis dans cette zone franche ne pourraient pas—je ne dis pas tromper—mais ils ne pourraient pas se soustraire au payement des droits de douane sur leurs propres marchandises. En fait de comptabilité, des écritures seraient tenues de toutes les marchandises entrant et sortant.

L'hon. M. BEAUBIEN: Supposez que, dans une zone franche, un manufacturier produise certaines marchandises pour lesquelles son prix de vente serait de \$10,000, établi comme suit: matières brutes étrangères, \$4,000; main-d'œuvre canadienne, \$4,000; bénéfiques, \$2,000. Si les produits finis étaient vendus au Canada, le manufacturier aurait à payer un droit seulement sur la valeur des matières brutes, \$4,000. Mais si les mêmes marchandises étaient produites hors du Canada et importées comme produits finis, le droit devrait être payé sur la valeur entière, c'est-à-dire la valeur des matières brutes, de la main-d'œuvre et du montant des bénéfiques.

M. LENNIE: Oui.

L'hon. M. BEAUBIEN: J'interprète votre témoignage comme signifiant que, à cause des obstacles et des empêchements spéciaux que vous avez mentionnés, des zones franches pourraient n'être pas aussi utiles au Canada qu'elles le sont aux Etats-Unis. Avez-vous autre chose à dire, de la part de votre département, relativement à ce projet de loi?

M. LENNIE: Voilà tout ce que j'ai à dire. J'ai été envoyé devant votre Comité parce que, si je ne me trompe, vous avez demandé que quelqu'un réponde à vos questions. C'est tout ce que nous avons à faire, je pense.

L'hon. M. DUFF: Si de grosses quantités de marchandises étrangères étaient introduites dans une zone franche et y étaient manufacturées, comme le sénateur Beaubien l'a indiqué, percevriez-vous moins de revenu de douanes?

L'hon. M. BEAUBIEN: Le département percevrait moins de revenu.

Le PRÉSIDENT: C'est-à-dire, immédiatement.

L'hon. M. BEAUBIEN: Mais les matières et la main-d'œuvre du pays y gagneraient.

L'hon. M. DUFF: C'est l'important.

L'hon. M. BEAUBIEN: Et quel est le principe fondamental des droits de douane? N'est-ce pas la protection de la main-d'œuvre canadienne et des matières canadiennes?

M. LENNIE: Et aussi la production de revenu.

L'hon. M. MURDOCK: La production de revenu pour prendre soin des chômeurs.

Le PRÉSIDENT: Y a-t-il d'autres questions? S'il n'y en a pas, puis-je vous faire savoir que j'ai reçu une lettre de M. Clarke qui a comparu devant nous hier. Avec votre permission, je demanderai au greffier du Comité de la lire.

La lettre suivante est lue:

CHÂTEAU LAURIER,
OTTAWA, le 3 juin 1936.

L'hon. J.-H. RAINVILLE,
Sénat, Ottawa.

MON CHER SÉNATEUR,—Pour confirmer l'entretien téléphonique que j'ai échangé avec vous cet après-midi, je puis dire que j'ai pris d'autres renseignements au sujet des ports francs de France.

Le Bureau de l'Attaché Commercial du Consulat général de France, à Montréal, m'a informé par téléphone que la France ne possède aucun port franc. L'un des hauts fonctionnaires du département du Commerce, à Ottawa, m'a procuré la même information cet après-midi.

L'un des honorables sénateurs ayant exprimé un doute sur la déclaration que j'ai faite ce matin en présentant notre mémoire, que "la France n'avait aucun port libre", j'ai cru que la présente confirmation vous intéresserait.

Vous m'avez dit, cet après-midi, que vous voudriez bien faire part aux honorables membres de votre Comité de la confirmation de ma déclaration du matin. Je vous serais fort reconnaissant de vouloir bien inclure cette confirmation dans les procès-verbaux écrits ou imprimés de votre Comité.

Avec mes remerciements réitérés pour votre bienveillance,

Veillez me croire,

Sincèrement à vous,

(Signé) W.-McL. CLARKE
*Secrétaire de la Canadian
Chamber of Commerce.*

Le Comité s'ajourne au mardi, 9 juin, à 10 heures 30 du matin.

