

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 11 FÉVRIER 1869.

CESSIONS DE CONCESSIONS DE CHEMINS DE FER ⁽¹⁾.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION ⁽²⁾, PAR M. ORTS.

MESSIEURS,

La création des chemins de fer date d'un demi-siècle environ dans l'histoire économique des peuples.

Ce fait nouveau modifiait profondément les intérêts sociaux et privés. Il engendrait des droits et des devoirs jusqu'alors ignorés des pouvoirs publics, comme des particuliers.

La loi devait organiser et régler ; mais la loi, prise à l'improviste, n'a pu tout prévoir. La sagesse du législateur dut se borner à réserver l'avenir, sans rien aliéner, sans rien compromettre. Telle fut la marche prudente suivie par la Législature belge dans les lois de concession et de police qu'elle a votées, lois que le Gouvernement convie la Chambre à compléter aujourd'hui.

Peut-il être permis à un concessionnaire de chemin de fer de céder à un tiers, directement ou indirectement, l'exploitation de la ligne concédée, sans approbation de la puissance publique ? Telle est la question de principe, et la seule question de principe soulevée par le projet soumis à notre examen.

Poser la question, c'est la résoudre.

« Les chemins de fer, comme tout ce qui constitue la voirie, font partie du domaine public. » Ainsi s'exprime avec raison l'exposé des motifs du projet, d'accord avec la législation de tous les pays civilisés.

Le domaine public essentiellement destiné à l'utilité de tous, est essentiellement

(1) Projet de loi, n° 64.

(2) La commission était composée de MM. DOLEZ, président, DE THEUX, DE BROUCKÈRE, ORTS, DE VRIÈRE, DE NAEYER et DELCOUR.

aussi, à raison de sa destination même, inaliénable *et hors du commerce*, pour parler la langue des juristes.

De là une conséquence simple et nette.

Lorsque la loi concède à une personne privée un droit sur une chose de domaine public, destinée à demeurer telle après la concession, la loi ne crée point un droit de propriété privée sur cette chose, car ce serait aliéner ce qui est inaliénable par essence. Ce serait faire passer le domaine public dans le domaine privé.

La loi concède ce qu'elle déclare concéder et rien de plus. A l'inverse de ce qui se passe en matière de transmission de droits privés, aliénables et dans le commerce, où tout ce qui n'est pas retenu par le cédant est transmis, ici tout ce qui n'est pas cédé est réservé.

Les conclusions à tirer de ces prémisses coulent de source. Partout où la loi de concession d'un chemin de fer n'aura pas accordé formellement au concessionnaire directement ou indirectement le droit d'aliéner sa concession, de la modifier par bail ou autrement, sans le concours de l'État, ce droit n'existe pas.

Le droit dont la loi n'a pas parlé est retenu.

La loi eût-elle parlé et concédé, ce que la loi ou le Gouvernement concède n'affecte pas les droits imprescriptibles et incessibles de la souveraineté nationale sur les choses du domaine public, tout en respectant les éléments qui appartiennent à la propriété privée, et qui trouvent en tout cas leur satisfaction dans de justes indemnités.

Le point de départ de la mesure proposée aux délibérations de la Chambre est donc à l'abri de toute critique sérieuse sur le terrain de la légalité stricte. Cette mesure heurterait-elle cependant l'équité et la justice? Il n'en est rien.

Le projet sanctionne la prohibition de céder une concession sans le concours de l'État. Mais, dans la pensée de son auteur, toute cession antérieure à la loi actuelle approuvée ou sciemment tolérée par l'État, échappe à l'application de cette loi. Les situations acquises sont respectées.

Toutefois, il ne faut jamais confondre les droits acquis avec de simples facultés, avec de pures expectatives dont il n'a pas encore été usé, et que partant le législateur peut anéantir sans violer aucun droit, du jour où l'intérêt public le commande.

Nul n'est d'ailleurs surpris par la proclamation de pareils principes dans la matière que nous réglémentons. Ces principes sont ceux de la loi commune à tous les citoyens et gouvernent les conventions privées analogues. Bien plus, ils ont été inscrits explicitement dans presque toutes nos lois de concession. Ramenée des hauteurs de sa sphère naturelle, des hauteurs du droit public, au terre à terre du code civil, l'entreprise de construction et d'exploitation d'un chemin de fer n'est-elle pas tout au moins un contrat d'entreprise ou de louage de services? Or, pareil contrat est essentiellement personnel et incessible; si bien qu'il se dissout par la mort de l'ouvrier ou de l'entrepreneur, et ne passe point aux héritiers, contrairement à ce qui se pratique pour toutes les conventions. (Art. 1798 du code civil.)

Les lois de concession autorisent d'ordinaire les concessionnaires dénommés à se substituer une société à former, et cette autorisation prouve, par cela même

qu'on la donne et pour en user une seule fois, l'absence de tout droit d'aliénation chez les concessionnaires, dans le silence de la loi.

Le principe admis, reste à justifier la sanction que la loi apporte à la violation de ses prescriptions.

L'État est seul appréciateur constitutionnel de l'intérêt *public*, c'est-à-dire *politique* qui permet de concéder, et justifie le droit d'exproprier les citoyens au profit de concessionnaires, simples individualités comme les expropriés.

Par voie de conséquence, l'État reste le maître de reconnaître et de déclarer toujours si l'utilité publique, source du droit de concession, subsiste ou si la concession accordée au nom de l'utilité publique ne se retourne pas contre elle.

La cause cessant, les effets doivent cesser.

C'est pourquoi le projet accorde au Gouvernement le droit de se saisir de l'exploitation d'un chemin de fer qu'une cession contraire à l'intérêt général rendrait dangereuse.

A rigueur de droit et sauf la question d'indemnité, le Législateur qui a concédé en vue de l'utilité publique, qui ne peut pas légitimement concéder sous la pression d'un autre mobile, a le droit et, éclairé par l'expérience, le devoir de retirer la concession reconnue nuisible au pays. Agir de la sorte, ce serait la rigueur du droit, on le répète, mais convenons-en, ce serait encore le droit.

Le projet ne va pas jusque-là.

Il tempère, il concilie.

Le Gouvernement, délégué de la Législature, constate que la loi est violée ou éludée au détriment de l'intérêt national.

Comme peine des engagements méconnus, il prend l'exploitation de la ligne, mais pour compte des actionnaires. Il ne confisque pas : il met la concession sous une sorte de séquestre, au lieu de proclamer une déchéance qui serait son droit.

Le *statu quo* financier pour les intéressés est maintenu. L'avenir leur échappe ; car cet avenir serait illégal et violerait la foi contractuellement promise ; il est d'ailleurs purement hypothétique.

L'État se trompe-t-il en fait sur le point de savoir si la loi a été méconnue ? Le projet prévoit le cas et résout la difficulté, conformément aux règles de la séparation des pouvoirs, conformément à l'esprit et à la lettre de notre Constitution.

Il ne pouvait s'agir ici d'expropriation pour cause d'utilité publique, puisque l'objet de la mesure appartient déjà au domaine public. Toutefois, le système proposé se rapproche des principes admis en cette matière et s'approprie ce qu'ils ont d'équitable.

Au Gouvernement le droit absolu et sans contrôle d'affirmer que l'intérêt public commande de reprendre l'exploitation de la ligne. Le pouvoir judiciaire ne peut compétemment se saisir de pareille question, pas plus qu'il ne peut en matière d'expropriation précisément, décider qu'un travail déclaré d'utilité publique par arrêté royal n'est pas utile.

Mais le concessionnaire conteste en fait l'existence des contraventions provoquant l'exercice du droit de l'État. Le pouvoir judiciaire devient alors, toujours comme en matière d'expropriation, juge du point de savoir si une indemnité est

due ou ne l'est pas, c'est-à-dire qu'il juge un intérêt civil et privé, selon sa mission constitutionnelle.

L'art. 3 règle l'indemnité d'une façon manifestement équitable pour le cas où le recours du concessionnaire serait accueilli.

La commission ne croit pas devoir insister sur les considérations économiques et financières qui commandent impérieusement l'adoption de la loi proposée.

L'exposé des motifs met ces considérations en éclatante lumière ; elles sont saisissantes et l'opinion publique les a saisies. Il est dans la vie des peuples comme dans la vie des individus de ces choses qui se sentent sans qu'il soit besoin de les exprimer, et ce que l'on comprend le mieux alors est précisément ce qu'il est inutile de dire.

Devant un projet dont l'opinion publique proclame la nécessité et l'urgence, la commission n'avait qu'une mission à remplir. Il lui incombait de prouver que la loi est juste autant qu'elle est nécessaire.

La commission croit être parvenue au but et c'est pourquoi elle vous propose, à l'unanimité de ces membres, l'adoption des propositions du Gouvernement.

La commission nourrit l'espoir que la loi nouvelle suffira pour prévenir les abus sérieux que l'on redoute, et qu'il ne sera pas même nécessaire au Gouvernement d'user du pouvoir de répression dont la Législature va l'armer.

Le Rapporteur,

AUG. ORTS.

Le Président,

DOLEZ.
