

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 24 SEPTEMBER 1919.

Wetsontwerp

betreffende de verbreking en de herziening van sommige contracten vóór of gedurende den oorlog gesloten (1).

VERSLAG

NAMENS DE MIDDENAFDEELING (2) UITGEBRACHT DOOR DEN HEER HANSSENS.

MIJNE HEEREN,

De Kamer wordt opnieuw aangezocht zich bezig te houden met het wetsontwerp betreffende de verbreking en de herziening van sommige contracten vóór of gedurende den oorlog gesloten, en wel ten gevolge van twee grondige wijzigingen door den Senaat gebracht in den tekst welke op 31 Juli 1919 aangenomen werd.

De eerste dezer wijzigingen betreft artikel 1 van het ontwerp. Zij bedoelt den datum waarop eene overeenkomst moest gesloten zijn om onder de toepassing te kunnen vallen van het bijzonder stelsel dat dient te worden geregeld. Terwijl het voorontwerp van de Regeering dien datum stelde op 1 Augustus 1914, — terwijl uwe Middenafdeeling voorgesteld had hem te bepalen op 1 April 1917 eerst voor al de contracten bedoeld bij het eerste lid van artikel 1, daarna, met het inzicht tot overeenstemming te komen, alleen voor de contracten van industricelen aard, — terwijl eindelijk de Kamer, na eene heftige bespreking tusschen den Minister van Economische Zaken en den verslaggever der Middenafdeeling, zich vereenigd had, met één stem meerderheid (52 stemmen tegen 51), met de zienswijze van den eerste en bijgevolg de toepassing van de wet beperkt had tot de contracten gesloten vóór 1 Augustus 1914, — heeft de Senaat eene tegenovergestelde oplossing aangenomen, insgelijks met ééne stem meerderheid (41 stemmen

(1) Wetsontwerp, n^o 526.

(2) De Commissie, voorgezeten door den heer Tibbaut, bestond uit de heeren Braün, Wauwermans, Brunet, Mabilie, De Ponthière en Hanssens.

tegen 40). Hij heeft aangenomen dat de verbreking van sommige contracten krachtens de nieuwe wet zou kunnen verkregen worden, zelfs dan wanneer zij slechts na 31 Juli 1914 gesloten werden, mits zij het werden vóór 1 April 1917. Hij heeft echter de toepassing van deze bepaling beperkt tot het geval, voor hetwelk de verslaggever uwer Middenafdeeling de beperking had voorgesteld, in tweede lezing, om te antwoorden op eene opwerping van den achtbaren Minister van Economische Zaken, namelijk deze van de contracten van industrieelen aard. Hij heeft aan artikel 1, zooals dit door de Kamer werd aangenomen, een tweede lid toegevoegd, luidende :

« Indien de uitkeering door den ondernemer van een nijverheidsbedrijf » werd beloofd en ten doel heeft het leveren van een product, geheel of » gedeeltelijk vervaardigd in dit bedrijf, kan de verbreking uitgesproken » worden onder de in het vorig lid vermelde voorwaarde, zelfs wanneer het » contract tusschen 31 Juli 1914 en 1 April 1917 gesloten werd. »

Het verzet van den Minister van Economische Zaken tegen de oplossing, voorgestaan door de Middenafdeeling en aangenomen door den Senaat, steunde op de overweging, dat, dank zij deze oplossing, ondernemende speculanten zich zouden kunnen onttrekken aan de verbintenissen aangegaan onder den oorlog, — dat de eerlijke handelaars en nijveraars, die een contract sloten na 1 Augustus 1914 en zouden geschaad zijn doordien, ter oorzaak van den oorlog, buitengewone lasten zijn ontstaan, welke zij niet konden voorzien, aan het gemeene recht van artikel 1148 van het Burgerlijk Wetboek het recht zouden ontleenen om de verbreking hunner verbintenissen te vragen, — dat, ten slotte, de beperking van het voordeel der wet tot de ondernemers van nijverheidsbedrijven het zeer ernstig bezwaar zou opleveren van eene wet welke ten voordeele eener klasse van burgers zou ingevoerd zijn en niet zou van toepassing zijn op andere belanghebbenden, die overigens volstrekt eerlijk en de belangstelling van den wetgever evenveel verdienen.

Zoo de eerlijke handelaars of nijveraars, die een contract sloten na 1 Augustus 1914 en geschaad werden doordat, ter oorzaak van den oorlog, buitengewone lasten ontstonden welke zij niet konden voorzien, genoegzaam moesten beschermd zijn door het gemeene recht van artikel 1148 van het Burgerlijk Wetboek, dan ziet men niet in waarom hetzelfde niet zou gelden voor de handelaars of de nijveraars die, onder dezelfde voorwaarden, een contract sloten vóór 1 Augustus 1914, en men zou het nut van de nieuwe wet niet inzien. Waarheid is dat deze bescherming niet bestaat. Artikel 1148 van het Burgerlijk Wetboek regelt niet de verbreekbaarheid der contracten, maar de gevolgen van de overmacht wanneer het hunne uitvoering geldt. In dien gedachtengang bepaalt het dat « er geen reden tot schadeloos- » stelling bestaat wanneer, ten gevolge van overmacht of door toeval, de » schuldenaar belet werd datgene te geven of te doen, waartoe hij verplicht » was, of gedaan heeft wat hem was ontzegd. » Zoo dus een nijveraar beroofd werd van zijne grondstoffen, zoo zijne werklieden werden ontvoerd, zoo zijne gebouwen met dynamiet werden vernietigd, zal hij misschien geene schadeloosstelling verschuldigd zijn wegens de onmogelijkheid waarin

hij zich uit dien hoofde bevond om zijne verbintenis gestand te doen, en wel in de mate dier onmogelijkheid en voor den tijd dat zij heeft geduurd; doch behalve in het geval, waarbij de termijn aangewezen voor de uitvoering als uiterlijke tijdsbepaling werd gesteld, vernietigt deze noodzakelijkerwijs tijdelijke onmogelijkheid niet het contract; dit contract verplicht den nijveraars tot de uitvoering, op straffe van schadeloosstelling en wat het hem ook moge kosten, van 't oogenblik af waarop de onmogelijkheid opgehouden heeft te bestaan; en op die wijze kan de nijveraars blootstaan aan de economische ramp waartegen deze wet hem moet vrijwaren; hij moet misschien, om de overceengekomen verbintenis na te leven, overdreven lasten op zich nemen, die wel moesten ontsnappen aan zijne vooruitzichten toen hij het contract sloot, en die hem dus niet volgens de overeenkomst kunnen binden. Met des te meer grond kan artikel 1148 van het Burgerlijk Wetboek niet ingeroepen worden door de nijveraars, die zich niet in de stoffelijke onmogelijkheid bevonden hun contract na te leven en wier overeenkomsten vertraging ondergingen door de schuld van de koopers, door de onderbreking van het vervoer, door het leveringsverbod uitgaande van den vijand of door andere soortgelijke redenen.

De speculant neemt de verliesrisico's op zich, terzeldertijd als hij zich de winstkansen verzekert; en indien hij, de zaak aangaande in oorlogstijd, de verliesrisico's, die uit dezen konden voortvloeien, heeft overwogen met de omvangrijkheid welke het spel laat veronderstellen, hoe kan men dan beweren dat het voorkomen van deze risico's en van de buitengewone lasten waartoe zij aanleiding geven, hoe uitgebreid zij ook wezen, niet normaal kon worden voorzien op het oogenblik der contractsluiting, en dienvolgens voldoet aan het vereischte gesteld voor de toepassing der wet? De speculanten kunnen zich dus niet beroepen op deze wet, evenmin als zij het hadden kunnen doen, zoo zij niet bestond, op het gemeene recht dat zij bestemd is vast te stellen. Al mocht het voor zekere speculanten mogelijk zijn zich het voordeel der nieuwe wet te verzekeren, zou dit eene reden kunnen zijn om het te weigeren aan eerlijke nijveraars, die zich juist bevinden in den toestand om welken de Regeering zich bekommerde, toen zij dit wetsontwerp opmaakte, en die haar de noodzakelijkheid eener wet daaromtrent deed inzien? Men zou het nog kunnen aannemen, indien er sprake van was, eene uitzonderlijke regeling tot stand te brengen: het feit, dat een dergelijke regeling zou geschikt zijn om zekere misbruiken mogelijk te maken en zóó een kwaad te veroorzaken, erger dan het voordeel dat zou moeten bereikt worden, zou kunnen volstaan om het te doen afwijzen. Daarover gaat het echter niet. Het geldt het vaststellen van de wet voor allen. Nu, hoe kan men er aan denken, aan eene zekere klasse van belanghebbenden een recht te ontzeggen, dat de gemeene wet hun toekent, en wel omdat anderen misbruik daarvan zouden kunnen maken?

De oplossing, die door den Senaat aangenomen werd en is opgenomen in het amendement, ter Kamer door den verslaggever der Middenafdeeling in tweede lezing voorgesteld om tot overeenstemming te geraken, zou ten andere het gevaar, dat speculanten zich de toepassing van het stelsel door

de nieuwe wet bepaald zouden verzekeren, tot zijn streng minimum brengen, gesteld dat zij niet logisch moeten worden buitengesloten. Voor de overeenkomsten gesloten tusschen 1 Augustus 1914 en 1 April 1917 neemt zij deze toepassing inderdaad slechts aan ten aanzien van de uitkeeringen, die door de ondernemers van nijverheidsbedrijven werden beloofd en die ten doel hebben het leveren van producten, geheel of gedeeltelijk vervaardigd in deze ondernemingen; en men begrijpt niet dat dergelijke overeenkomsten kunnen leiden tot speculatie van de zijde der voortbrengers. Er werd, weliswaar, opgeworpen dat het altijd moeilijk is wetten te maken voor eene klasse van burgers, wanneer het contracten geldt die alle burgers kunnen sluiten; dat men door het aannemen van het amendement misschien het voordeel der wet zal ontzeggen aan andere burgers, zeer eerlijke burgers ten andere, die geen ondernemers van nijverheidsbedrijven zijn. De ideale oplossing, namelijk die welke werd voorgesteld door de Middenafdeeling, zou hierin bestaan dat het voordeel der wet tot al de contracten, gesloten tusschen 1 Augustus 1914 en 1 April 1917, zou uitgebreid worden, mits aan den rechter, met de toepassing daarvan belast, de zorg wordt overgelaten om de speculatiecontracten uit te sluiten, op grond dat zij niet zouden voldoen, wegens bovengemelde redenen, aan het vereischte, door het ontwerp gesteld tot verbreking. Ook werd het door den Senaat aangenomen amendement alleen voorgesteld om de bezwaren van den Minister van Economische Zaken weg te nemen. Het is ten andere niet waar dat dit amendement er toe strekt, « eene wet te maken voor ééne klasse van burgers, wanneer het contracten geldt die alle burgers kunnen aangaan ». Het wil eene wet maken voor eene soort van contracten en ten behoeve van al de ingezetenen die dergelijke contracten kunnen aangaan. Men zal erkennen dat dit heel wat anders is. Het zou trouwens hoegenaamd niet onrechtvaardig zijn, enkel voor ééne klasse van burgers eene wet te maken, indien deze klasse van burgers, in haar geheel beschouwd, en afgezien van alle uitzonderlijke en bijzondere gevallen die het optreden van den wetgever niet kunnen wettigen, alleen zou voldoen aan de vereischten gesteld om de bescherming der wet te verdienen... Er ligt ten slotte eene wezenlijke tegenspraak in, het voordeel van de wet en van het gemeene recht, door deze bevestigd, aan de nijveraars te ontzeggen, omdat men, door alleen dezen toe te laten, misschien andere burgers zou buitensluiten, die volstrekt eerlijk en geene ondernemers van nijverheidsbedrijven zijn. Moet aan dezen het voordeel der wet ontzegd worden, al zijn zij daartoe wel waardig, dan zal dit enkel geschieden omdat het onmogelijk is eene scheidingslijn te trekken tusschen hen en de speculanten die onze bescherming niet verdienen. Hoe zou men dan deze uitsluiting kunnen wettigen voor de ondernemers van nijverheidsbedrijven die geheel of gedeeltelijk bij hen vervaardigde producten moeten leveren en voor wie deze reden niet bestaat?

Deze verschillende beschouwingen hebben al de leden der Middenafdeeling er toe gebracht, aan de Kamer voor te stellen zich zonder meer te vereenigen met de eerste der twee wijzigingen, door den Senaat gebracht in den tekst welke op 31 Juli 1919 aangenomen werd.

De tweede wijziging, door den Senaat gebracht in den tekst door de Kamer op 31 Juli 1919 aangenomen, wil, onder voorbehoud van zekere verschillen in de wijzen van toepassing, artikel 6 van het ontwerp uwer Middenafdeeling rakende de vergunningen der openbare diensten opnieuw in de wet opnemen.

Artikel 6 van het ontwerp uwer Middenafdeeling luidde :

« Elke concessiehouders van een openbaren dienst, andere dan de concessiehouders van tramwegen, gerechtigd om zich op de wet van 18 Juli 1919 te beroepen, kan eene tijdelijke verhooging bekomen van de tollens of uitkeeringen toegelaten door het lastkohier betreffende hunne ondernemingen, wanneer het is bewezen dat, wegens den oorlog, het bedrijf van den in concessie gegeven dienst aanleiding geeft tot hoogere lasten dan die, welke normaal konden voorzien worden bij het verleenen van de concessie of bij het sluiten van eene overeenkomst tot wijziging van hare bedingen, zonder dat die vermeerdering van lasten vergoed wordt door eene verhooging van winsten voortvloeiende uit den oorlog.

» Op hunne aanvragen wordt, nadat de concessiehouders en, bij voorkomend geval, de concessiegever zijn gehoord en de noodig geachte vakmannen zijn geraadpleegd, uitspraak gedaan door den Gouverneur of door de Bestendige Deputatie van den Provincialen Raad, die is bevoegd naar de woonplaats of den zetel van den concessiehouders, naar gelang de concessie werd verleend hetzij door den Staat, hetzij door de Provincie, ofwel door eene gemeente.

» Van de beslissingen der Bestendige Deputatie kan in beroep worden gegaan bij den Koning binnen dertig dagen na de beteekening aan den belanghebbende. »

En om dit voorschrift te doen overeenstemmen met dit van artikel 1, had uwe Middenafdeeling aan dezen laatsten tekst eene bepaling toegevoegd, krachtens welke het stelsel van het gemeene recht, dat daarin geregeld werd, niet van toepassing was op de concessiecontracten.

De Regeering had niet gearzeld zich zonder meer te vereenigen met het eerste lid van deze bepaling. Zij bepaalde er zich bij, eene vormelijke wijziging voor te stellen in het tweede en in het derde lid, en stelde volgenden tekst voor :

« Over hunne aanvragen wordt, nadat de concessiehouders en, bij voorkomend geval, de concessiegever zijn gehoord en de noodig geachte deskundigen in technische zaken zijn geraadpleegd, uitspraak gedaan door de Regeering, indien de concessie door den Staat of door de Provincie werd verleend, en door de Bestendige Deputatie van den Provincialen Raad, indien de concessie door de gemeente werd verleend. In dit laatste geval is de bevoegde Bestendige Deputatie die van de provincie, waar de gemeente, welke de concessie verleent, is gelegen. Van de beslissingen der Bestendige Deputatie kan in beroep worden gegaan bij den Koning binnen dertig dagen na de beteekening aan den belanghebbende. »

De Kamer had in eerste lezing, bij zitten en opstaan, zonder meer

aangenomen en het voorbehoud betreffende de concessiecontracten, uitgedrukt in artikel 1, en artikel 6 van het ontwerp der Middenafdeeling gewijzigd door de Regeering.

Doch, in tweede lezing, zonder dat zij kon terugkomen en overigens er niet aan dacht terug te komen op den tekst van artikel 1 die de concessiecontracten buiten de gemeene wet had gesteld, alleen om de reden dat zij het ontwerp moesten uitmaken van het bijzonder stelsel geregeld door artikel 6, heeft de Kamer, door eene stemming die de achtbare Minister van Economische Zaken eene verrassing genoemd heeft, artikel 6 verworpen met eene meerderheid van 57 stemmen tegen 53 stemmen en 2 onthoudingen.

Het is deze stemming welke de Senaat wilde wijzigen, wanneer hij door zitten en opstaan den tekst aannam, waarover de Middenafdeeling en de Regeering tot overeenstemming waren gekomen in de Kamer, mits dit drievoudig voorbehoud : 1° daarin wordt voorzien de gebeurlijke verhooging der tolgeden toegelaten door het lastkohier betreffende hunne onderneming, niet van de tollén *of van de uikeeringen* toegelaten door genoemd lastkohier; 2° daaraan werd toegevoegd : « in elk geval moet deze tijdelijke verhooging » der tolgeden geëvenredigd zijn aan de verhooging der lasten »; 3° de macht om uitspraak te doen over de vraag tot herziening door den concessiehoudenr, werd toegekend aan de Regeering, in al de gevallen en al mocht de concessie door de gemeente verleend zijn, door in de plaats van de laatste twee alinea's van den tekst, onderworpen aan de Kamer, deze eenige bepaling op te nemen :

« Over de aanvraag van den concessiehoudenr doet de Regeering uitspraak, » nadat de concessiehoudenr en de overheid, die concessie verleent, zijn » gehoord en de noodig geachte deskundigen op technisch gebied zijn » geraadpleegd. »

Te dien aanzien kon het ontwerp, zooals het door de Kamer was aangenomen, niet behouden worden.

Zijne bepalingen waren met elkaar in strijd. Inderdaad, eenerzijds sloten zij de concessiecontracten buiten de toepassing van het gewone stelsel, bepaald bij artikel 1, om de enkele reden dat dit het onderwerp moest uitmaken van het bijzonder stelsel vastgesteld bij artikel 6 van den tekst der Middenafdeeling; anderzijds werd door diezelfde concessiecontracten dit bijzonder stelsel afgewezen, dat men daarop had moeten toepassen om hunne uitsluiting buiten het voordeel der wet te kunnen wettigen; en zóó kwam men tot de op zijn minst verbazende gevolgtrekking, dat de overeenkomsten, voor dewelke de Fransche rechtspraak juist aan de theorie van het onvoorzienne den omvang en de bekrachtiging heeft gegeven welke de Kamer wilde bevestigen door de goedkeuring van artikel 1 van het ontwerp, de eenige contracten met een handelskarakter in den persoon van een der partijen zouden zijn, waarvoor deze theorie niet zou gelden!

Het bepaalde in den tekst, door de Kamer aangenomen, was bovendien rechtstreeks in strijd met eene wet die achtereenvolgens door de beide Kamers pas was aangenomen : de wet van 18 Juli 1919 waardoor aan de

Regeering machtiging werd verleend om de tolgelden der tramwegvergunningen te verhoogen. Wat als waar erkend werd voor de tramwegvergunningen was even waar voor al de overige concessies van openbare diensten. Er bestond geen enkele reden om onderscheid te maken.

Overigens, de toepassing, op al de vergunningen van openbare diensten buiten deze der trams, van het bijzonder stelsel dat werd ingevoerd door het eerste lid van artikel 6 van het ontwerp der Middenafdeeling in de Kamer en dat hetzelfde is als dit vastgesteld voor de tramwegvergunningen door de wet van 18 Juli 1919, is volkomen gewettigd door de beschouwingen, die daarover werden uitgebracht in het Verslag namens de Middenafdeeling ingediend op 23 Juni 1919, die in den Senaat in herinnering werden gebracht door zijn verslaggever, den achtbaren heer Braun, en door den Minister van Economische Zaken, en waarop in Kamer noch in Senaat werd geantwoord door de bestrijders van het ontwerp. De redenen, die de toepassing rechtvaardigen van de theorie van het onvoorziene op de contracten met een handelskarakter al ware het slechts in den persoon van een der partijen, passen zich over het algemeen alle, zonder eenige uitzondering, aan de concessiecontracten van openbare diensten aan. Zeer duidelijk zijn de redenen, om dewelke het evenwel onmogelijk is, wat deze laatsten betreft, te komen tot de verbreking van het contract, en om dewelke het integendeel noodig is, in het algemeen belang minstens zoo zeer als in het belang van den concessiehouder, de gebeurlijke en streng tijdelijke verhooging van het bedrag der tollén en uitkeeringen toe te laten. Zij vloeien namelijk voort uit den aard van het concessiecontract, uit de beperking die het meestendeels oplegt aan de bedrijvigheid van den concessiehouder, uit zijn zeer bijzondere economie, uit de vereischten van den openbaren dienst waarin het moest voorzien... Het zou te dien aanzien in strijd zijn met alle rechtvaardigheid dat, wanneer de openbare besturen, die de diensten van vervoer en verlichting in bedrijf hebben, de tollén of uitkeeringen, welke zij uit hoofde van die diensten heffen, aanzienlijk hebben moeten verhoogen, de concessiehouders, die bij opdracht van diezelfde besturen gelijksoortige ondernemingen in bedrijf nemen, welke ondernemingen naar de wederzijdsche bedoeling van partijen juist in denzelfden toestand moesten gebracht worden als die besturen indien zij zich zelf met het bedrijf hadden belast, niet hetzelfde zouden mogen doen en zouden moeten gedoemd zijn tot ondergang, doordien zij verplicht zijn het bedrijf met verlies voort te zetten, of tot ondergang, doordien zij moeten afzien van de concessie en het hun onmogelijk is daarna het bedrag op te trekken van soms aanzienlijke kapitalen die in de onderneming werden aangewend.

Wat betreft het verschil tusschen den tekst, door den Senaat aangenomen, en dezen die aan de Kamer werd voorgelegd, het eerste verschil, welk voortvloeit uit het feit dat er in den tekst, door den Senaat aangenomen, enkel gesproken wordt van de tolgelden toegelaten door de lastkohieren, wanneer er in den tekst aan de Kamer onderworpen sprake was van de tollén of uitkeeringen toegelaten door de lastkohieren, spruit voort uit eene eenvoudige onachtzaamheid; het moet natuurlijk verdwijnen wanneer

de tekst, door den Senaat aangenomen, in overeenstemming gebracht wordt met dezen, aan de Kamer onderworpen. De toevoeging der woorden « *of uitkeeringen* » werd inderdaad later door den verslaggever voorgesteld, in tweede lezing, om eene klaarlijkende leemte in het eerste ontwerp aan te vullen ; men diende toe te laten niet alleen de herziening van het bedrag der tolgelden verschuldigd door de particulieren die van den openbaren dienst gebruik maken, maar ook de herziening van dit der uitkeeringen verschuldigd door de besturen als betaling van diensten, te hunnen voordeele door de concessiehouders bewezen. Dit amendement is ontsnapt aan de aandacht van den achtbaren verslaggever der Vereenigde Commissiën van den Senaat, die meende dat de tekst, aan de Kamer voorgelegd en door haar verworpen, de tekst was die vroeger namens de Middenafdeeling voorgesteld werd en door haren verslaggever nog niet gewijzigd was.

De toevoeging van het nieuwe lid : « In elk geval moet deze tijdelijke » verhooging der tolgelden geëvenredigd zijn aan de verhooging der lasten », welke uitgaat van den Minister van Economische Zaken, herhaalt enkel in een anderen vorm het gegeven dat aan het eerste lid en bijgevolg aan het gansche artikel ten grondslag ligt. Wanneer men zegt : « elke concessie- » houder van een openbaren dienst kan eene tijdelijke verhooging bekomen » van de tolgelden, wanneer het is bewezen dat, wegens den oorlog, het » bedrijf van den in concessie gegeven dienst aanleiding geeft tot hoogere » lasten dan die, welke normaal konden voorzien worden bij het verleenen » van de concessie of bij het sluiten van eene overeenkomst tot wijziging » van hare bedingen, zonder dat die vermeerdering van lasten vergoed » wordt door eene verhooging van winsten voortvloeiende uit den oorlog », zegt men inderdaad dat de toegestane verhooging moet geëvenredigd zijn aan de werkelijke verhooging der lasten. — De Middenafdeeling ziet echter geen bezwaar in het behoud dezer bepaling bestemd om de grondgedachte van den tekst, aan de Kamer voorgesteld, nog krachtiger te bevestigen, behoudens eene lichte tekstwijziging door ook hier de woorden *of uitkeeringen* toe te voegen aan het woord *tolgelden*.

De derde wijziging, door den Senaat gebracht in den tekst in eerste lezing door de Kamer aangenomen, is daarentegen van meer belang : zij betreft de aanwijzing van het lichaam dat geroepen is om uitspraak te doen over de aanvragen van de concessiehouders tot verhooging. — De Middenafdeeling van de Kamer had voorgesteld, bevoegd te verklaren de Regeering, wanneer het concessies gold verleend door den Staat of door eene provincie, en de Bestendige Deputatie, behoudens beroep bij den Koning, wanneer het concessies gold verleend door de gemeenten. — De Vereenigde Commissiën van den Senaat waren van meening dat men in al de gevallen de Regeering bevoegd moest verklaren. — De Regeering verklaarde zich bij deze zienswijze aan te sluiten, en de Senaat heeft ze bevestigd. Dit stelsel levert voorzeker het voordeel op, eene volkomen overeenstemming te brengen tusschen de nieuwe wet betreffende de concessies van openbare diensten andere dan de concessies van tramwegen en de wet van 18 Juli 1919 betreffende de concessies van tramwegen. Het zal meer eenheid brengen in de oplossingen

die moeten gevonden worden. Het zal ten slotte voldoening schenken aan het verzet van hen die, zoo in Kamer en Senaat als daarbuiten, ongerust werden bij de gedachte dat de regeling der geschillen aan de Bestendige Deputaties zou opgedragen worden. Deze redenen, gevoegd bij de onmogelijkheid om bevoegdheid te verleenen aan de Rechtbanken wegens de hooger aangehaalde beweeggronden, en bij ontstentenis van een Raad van State die het aangewezen lichaam zou geweest zijn om kennis te nemen van dergelijke geschillen, hebben er toe geleid dat ook te dien aanzien de Middenafdeeling zich eenparig heeft aangesloten bij den tekst door den Senaat goedgekeurd, en dat zij de Kamer aanzet dezen aan te nemen.

De Verslaggever,

E. HANSSENS.

De Voorzitter,

TIBBAUT.

(λ)

(N° 577.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 24 SEPTEMBRE 1919.

Projet de loi

relatif à la résiliation et à la revision de certains contrats conclus
avant ou pendant la guerre (1).

RAPPORT

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

MESSIEURS,

La Chambre est appelée à s'occuper à nouveau du projet de loi relatif à la résiliation et à la révision de certains contrats conclus avant ou pendant la guerre, en raison de deux modifications essentielles apportées par le Sénat au texte voté le 31 juillet 1919.

La première de ces modifications concerne l'article 1^{er} du projet. Elle est relative à la date à laquelle une convention doit avoir été conclue pour pouvoir bénéficier du régime spécial qu'il s'agit d'organiser : Alors que l'avant projet du Gouvernement fixait cette date au 1^{er} août 1914, — alors que votre Section centrale avait proposé de la rapporter au 1^{er} avril 1917 pour tous les contrats visés par le premier alinéa de l'article 1^{er} d'abord, puis, dans un but de conciliation, pour les seuls contrats à allure industrielle, — alors enfin que la Chambre après une discussion animée qui avait mis aux prises M. le Ministre des Affaires économiques et le rapporteur de la Section centrale, s'était ralliée à une voix de majorité (52 voix contre 51) à la thèse défendue par le premier, et limité en conséquence l'application à la loi aux contrats conclus avant le 1^{er} août 1914, — le Sénat a adopté la solution contraire, à une voix de majorité également (41 voix contre 40). Il a admis que la résiliation de certains contrats pourrait être obtenue à la faveur de la loi nouvelle, alors même qu'ils n'auraient été conclus que postérieurement au 31 juillet 1914, pourvu qu'ils l'aient été avant le 1^{er} avril 1917.

(1) Projet de loi n° 326.

(2) La Section Centrale, présidée par M. Tibbaut, était composée de MM. Braun, Wauwermans, Brunet, Mabilie, De Ponthière et Hanssens.

Mais il a limité l'application de cette donnée à l'espèce à laquelle le rapporteur de votre Section centrale avait proposé en seconde lecture, de la restreindre à l'effet de répondre à certaine objection de l'honorable Ministre des Affaires Économiques, celle des contrats à allure industrielle. Il a ajouté à l'article 1^{er} tel qu'il avait été voté par la Chambre, un second alinéa ainsi conçu : « Si la prestation a été promise par l'exploitant d'une entreprise » industrielle et a pour objet la livraison d'un produit fabriqué en tout ou » en partie dans cette entreprise, la résiliation pourra être prononcée sous » la condition indiquée en l'alinéa précédent, même si le contrat a été » conclu entre 31 juillet 1914 et le 1^{er} avril 1917. »

L'opposition faite par l'honorable Ministre des Affaires Économiques à la solution préconisée par la Section centrale et adoptée par le Sénat, était basée sur ce que cette solution pourrait permettre à des spéculateurs hardis de se soustraire à des engagements contractés au cours de la guerre, — sur ce que les négociants ou industriels honnêtes qui auraient traité après le 1^{er} août 1914 et qui seraient lésés par la survenance, par suite de la guerre, de charges extraordinaires ayant dû échapper à leurs prévisions, puiseraient dans le droit commun de l'article 1148 du code civil, le droit de demander la résiliation de leurs engagements, — sur ce qu'enfin la limitation du bénéfice de la loi aux exploitants d'entreprises industrielles, présenterait le très grave inconvénient d'une législation faite au profit d'une catégorie de citoyens et ne s'appliquant pas à d'autres intéressés, parfaitement honorables d'ailleurs et également dignes de la sollicitude du législateur.

Si les négociants ou industriels honnêtes qui auront traité après le 1^{er} août 1914 et qui seront lésés par la survenance, par suite de la guerre, de charges extraordinaires ayant dû échapper à leurs prévisions, devaient être suffisamment protégés par le droit commun de l'article 1148 du Code civil, on ne voit pas comment il n'en serait pas de même des négociants ou industriels ayant traité, dans les mêmes conditions, avant le 1^{er} août 1914, et on ne concevrait pas l'utilité de la loi nouvelle. La vérité est que cette protection n'existe pas. L'article 1148 du Code civil est organique non de la résolubilité des contrats, mais des effets de la force majeure quant à leur exécution. Il dispose dans cet ordre d'idées qu'« il n'y a lieu à aucuns dommages et intérêts lorsque, par suite d'une force majeure ou d'un cas fortuit, le débiteur a » été empêché de donner ou de faire ce à quoi il était obligé, ou a fait ce qui lui » était interdit ». Si donc un industriel s'est vu enlever des matières premières, a vu déporter ses ouvriers, a vu ses installations sauter à la dynamite, il ne pourra devoir aucuns dommages-intérêts à raison de l'impossibilité dans laquelle cet état de choses l'aura mis de s'exécuter, cela dans la mesure de cette impossibilité, et pour le temps pendant lequel elle aura duré ; mais hormis le cas où le délai assigné à l'exécution aura été fatal, cette impossibilité, forcément momentanée, n'aura pas fait tomber le contrat ; celui-ci obligera l'industriel à s'exécuter à peine de dommages-intérêts et quoi qu'il puisse lui en coûter, dès le moment où l'impossibilité aura pris fin ; et l'industriel pourra se trouver alors acculé au désastre économique que la loi nouvelle est destinée à empêcher ; il pourra devoir supporter, pour s'acquitter de la prestation convenue, des charges exor-

bitantes, ayant dû échapper aux prévisions qu'il a pu avoir au moment où il a traité, et ne pouvant donc l'obliger contractuellement. A fortiori, l'article 1148 du Code civil ne peut-il être d'aucun secours pour les industriels qui n'ont pas été mis dans l'impossibilité matérielle de s'exécuter et dont les marchés ont subi des retards par le fait de leurs acheteurs, par l'interruption des transports, par des interdictions de fourniture de l'occupant, ou par d'autres causes semblables.

Le spéculateur accepte les risques de perte en même temps qu'il s'assure les chances de profit; et du moment où traitant en temps de guerre, il a envisagé les risques de perte à naître de celle-ci avec l'ampleur que suppose le jeu, comment prétendre que la survenance de ces risques et des charges extraordinaires qu'ils ont déterminées, quelque étendues qu'elles soient, puissent apparaître comme n'ayant pu être normalement prévues au moment de la conclusion du contrat, et satisfaire en conséquence à la condition mise à l'application de la loi? Les spéculateurs ne pourront donc bénéficier de celle-ci, plus qu'ils n'auraient pu le faire à son défaut, du droit commun qu'elle est destinée à fixer. — La possibilité pour certains spéculateurs de s'assurer quand même le bénéfice de la loi nouvelle, pourrait-elle d'ailleurs jamais faire qu'on dût le refuser aux industriels honnêtes, se trouvant exactement dans la situation qui a préoccupé le Gouvernement lorsqu'il a élaboré le projet de loi, et qui lui a fait reconnaître la nécessité de légiférer en ce qui la concerne? Passe encore s'il s'agissait d'organiser un régime exceptionnel: Le fait que l'application d'un pareil régime serait de nature à couvrir certains abus et à causer ainsi un mal supérieur à l'avantage qu'il s'agirait d'obtenir, pourrait suffire pour le faire écarter. Mais il ne s'agit pas de cela. Il s'agit de la fixation de la loi commune. Or, comment songer à priver une catégorie d'intéressés d'un droit que leur assure la loi commune à raison de l'abus qui pourrait en être fait par d'autres?

La solution admise par le Sénat et que reproduit l'amendement présenté en seconde lecture devant la Chambre dans une pensée de conciliation, par le Rapporteur de la Section centrale, réduirait d'ailleurs au strict minimum le risque de voir des spéculateurs, s'assurer l'application du système fixé par la loi nouvelle, à supposer qu'ils n'en doivent pas être exclus par définition. Elle n'admet, en effet, cette application, pour les marchés conclus entre le 1^{er} août 1914 et le 1^{er} avril 1917, qu'à l'égard des prestations promises par les exploitants d'entreprises industrielles et ayant pour objet la livraison de produits fabriqués en tout ou en partie dans ces entreprises; et on ne conçoit guère que de pareils marchés puissent prêter à spéculation de la part des producteurs. — Il a été objecté, il est vrai, qu'il est toujours difficile de légiférer pour une catégorie de citoyens quand il s'agit de contrats que tous les citoyens peuvent conclure, qu'adopter l'amendement, ce sera exclure du bénéfice de la loi peut-être d'autres commerçants, d'autres citoyens, parfaitement honorables d'ailleurs, qui ne sont pas exploitants d'entreprises industrielles. La solution idéale, celle qui avait été proposée par la Section centrale, consisterait à étendre le bénéfice de la loi à tous les contrats conclus entre le 1^{er} août 1914 et le 1^{er} avril 1917, sauf à laisser au juge chargé d'en assurer l'application, le soin d'en exclure les contrats de

spéculation par le motif qu'ils ne satisferaient pas pour les raisons indiquées ci-dessus, à la condition de résiliation établie par le projet. Aussi est-ce à la seule fin de satisfaire les scrupules de l'honorable Ministre des Affaires Économiques, que l'amendement adopté par le Sénat, a été proposé. Il n'est pas vrai du reste que cet amendement tende à « légiférer pour une catégorie de citoyens, quand il s'agit de contrats que tous les citoyens peuvent faire. » Il tend à légiférer pour une catégorie de contrats et au profit de tous les citoyens qui peuvent faire de pareils contrats, — ce qui, on en conviendra, est bien différent. Il n'y aurait au surplus aucune injustice à ne légiférer que pour une catégorie de citoyens dès le moment où envisagée dans son ensemble, et indépendamment de tous cas exceptionnels ou spéciaux impuissants à justifier l'intervention du législateur, cette catégorie de citoyens satisferait seule aux conditions voulues pour mériter la protection de la loi... Il y a enfin une réelle contradiction à vouloir exclure les industriels du bénéfice de la loi et du droit commun qu'elle consacre, par le motif qu'en les y admettant seuls on en excluerait peut-être d'autres commerçants, d'autres citoyens parfaitement honorables qui ne sont pas exploitants d'entreprises industrielles : Si ceux-ci doivent demeurer exclus du bénéfice de la loi bien qu'ils soient dignes d'y participer, ce sera uniquement à raison de l'impossibilité qu'il y aura d'établir une démarcation entre eux et les spéculateurs qui ne méritent pas notre protection. Comment justifier dès lors cette exclusion pour les exploitants d'entreprises industrielles débiteurs de produits fabriqués en tout ou en partie chez eux, pour qui cette raison n'existe pas ?

Ces différentes considérations ont déterminé l'unanimité des membres de la Section Centrale à proposer à la Chambre, de se rallier purement et simplement à la première des deux modifications apportées par le Sénat au texte voté le 31 juillet 1919.

La seconde des deux amendements apportés par le Sénat au texte voté par la Chambre le 31 juillet 1919, consiste en la réintroduction dans le projet, sous la réserve de certaines différences dans les modalités d'application, de l'article 6 du projet de votre Section Centrale, relatif aux concessions des services publics.

L'article 6 du projet de votre section centrale était ainsi conçu : « Tous concessionnaires de services publics autres que les concessionnaires de tramways fondés à se prévaloir de la loi du 18 juillet 1919, peuvent obtenir une majoration momentanée des taux de péages ou de redevances autorisés par le cahier des charges régissant leurs entreprises, lorsqu'il est établi qu'en raison de la guerre, l'exploitation du service concédé entraîne des charges dépassant celles qui pouvaient être normalement prévues au moment de l'octroi de la concession ou de la conclusion d'un accord modificatif de ses modalités, sans que cet accroissement de charges soit compensé par un surcroît de profits déterminés par la guerre. Il sera statué sur leurs demandes, le concessionnaire et, le cas échéant, l'autorité concédante entendus, après avoir eu recours à tels concours techniques que de conseil, par le Gouverne-

ment ou la députation permanente du Conseil provincial compétent eu égard au domicile ou au siège du concessionnaire, selon que la concession aura été consentie soit par l'Etat, soit par la province, ou qu'elle l'aura été par une commune. Les décisions de la Députation permanente peuvent faire l'objet d'un recours au Roi dans les trente jours de la notification à l'intéressé ». Et pour faire cadrer cette prescription avec celle de l'article premier, la Section centrale avait introduit dans ce dernier texte, une disposition excluant les contrats de concession de l'application du régime du droit commun qui y était organisé.

Le Gouvernement n'avait pas hésité à se rallier purement et simplement au premier alinéa de cette disposition. Il s'était borné à proposer une modification de forme au second et au troisième alinéas, proposant de leur donner la rédaction suivante : « Il sera statué sur leurs demandes, le concessionnaire, » et, le cas échéant, l'autorité concédante entendus, après recours à tels » experts techniques que de conseil, par le Gouvernement, si la concession » a été accordée par l'Etat ou par la province, et par la députation perma- » nente du conseil provincial, si la concession a été accordée par la com- » mune. Dans ce dernier cas, la députation permanente compétente sera celle » de la province où est située la commune concédante. Les décisions de la » députation permanente peuvent faire l'objet d'un recours au Roi dans les » trente jours de la notification à l'intéressé ».

La Chambre avait adopté purement et simplement, en première lecture, par assis et levé, et la réserve relative aux contrats de concession contenue dans l'article 1^{er}, et l'article 6 du projet de la Section centrale amendé par le Gouvernement.

Mais en seconde lecture, sans avoir pu ni d'ailleurs songé à revenir sur le texte de l'article 1^{er} qui avait mis les contrats de concession hors la loi commune, pour la seule raison qu'ils devaient faire l'objet du régime spécial organisé par l'article 6, la Chambre a par ce que l'honorable Ministre des Affaires économiques a qualifié d'un vote de surprise, rejeté l'article 6, à la majorité de 57 voix contre 53 et 2 abstentions.

C'est sur ce vote qu'a entendu revenir le Sénat en adoptant par assis et levés, le texte sur lequel la Section centrale et le Gouvernement s'étaient mis d'accord devant la Chambre, sous cette triple réserve : 1°) qu'il y est question de la majoration éventuelle des taux de péages autorisés par le cahier des charges régissant l'entreprise et non des taux de péages ou de redevances autorisés par le dit cahier des charges ; 2°) qu'il a été ajouté que « dans tous les cas, cette majoration momentanée des taux de péages devra » être proportionnelle à l'augmentation des charges » ; 3°) que le pouvoir de statuer sur la demande de revision du concessionnaire, a été attribué au Gouvernement, dans tous les cas et la concession émanât-elle d'une commune, par la substitution aux deux derniers alinéas du texte soumis à la Chambre, d'une disposition unique ainsi conçue : « Il sera statué par le Gouver- » nement sur les demandes du concessionnaire, celui-ci et l'autorité con- » cédante entendus, après recours à tels experts techniques que de conseil. »

Il ne pouvait pas être question de maintenir à cet égard, le projet tel qu'il avait été voté par la Chambre.

Ses dispositions étaient contradictoires entre elles puisque d'une part elles excluaient les contrats de concession de l'application du régime ordinaire fixé par l'article 1^{er} pour la seule raison qu'il devait faire l'objet du régime spécial établi par l'article 6 du texte de la Section Centrale, et que d'autre part elles écartaient pour ces mêmes contrats de concession, ce régime spécial qui eut dû leur être appliqué pour que leur exclusion du bénéfice de la loi commune, put se justifier, — aboutissant ainsi à cette conséquence pour le moins déconcertante, que les conventions pour lesquelles la jurisprudence française a précisément donné à la théorie de l'imprévision l'ampleur et la consécration que la Chambre a entendu confirmer par le vote de l'article 1^{er} du projet, se trouveraient être les seuls contrats ayant un caractère commercial dans le chef d'une des parties, auxquels cette théorie devrait demeurer étrangère !

Les dispositions du texte voté par la Chambre étaient en outre en contradiction flagrante avec une loi qui venait d'être votée successivement par les deux chambres : la loi du 10 juillet 1919 ayant autorisé le Gouvernement à majorer les tarifs du péage de concession de tramways. Ce qui avait été reconnu vrai pour les concessions de tramways l'était également pour toutes les autres concessions de services publics. Il n'y avait aucune raison de distinguer.

Pour le surplus, l'application à toutes les concessions de services publics autres que celles de tramways, du régime spécial organisé par le premier alinéa de l'article 6 du projet de la Section centrale de la Chambre et qui n'est autre que celui établi pour les concessions de tramways par la loi du 18 juillet 1919, se justifie complètement par les considérations qui ont été présentées sur cet objet, dans le Rapport déposé au nom de la Section centrale le 25 juin 1919, qui ont été rappelées devant le Sénat par son rapporteur, l'honorable M. Braun, et par l'honorable Ministre des Affaires économiques, et auxquelles il n'a guère été répondu ni à la Chambre ni au Sénat par les adversaires du projet. Les raisons qui justifient l'application du système de l'imprévision aux contrats ayant un caractère commercial ne fût-ce que dans le chef de l'une des parties, en général, s'adaptent toutes, sans aucune exception, aux contrats de concession de services publics. Les motifs pour lesquels il est toutefois impossible de la faire aboutir en ce qui concerne ceux-ci, à la résiliation du contrat, et pour lesquels il importe tout au contraire, dans l'intérêt général au moins autant que dans l'intérêt du concessionnaire, de permettre la majoration éventuelle et strictement momentanée du taux des péages ou redevances, sont manifestes. Ils procèdent notamment de la nature du contrat de concession, de la limitation qu'il impose le plus souvent à l'activité du concessionnaire, de son économie très particulière, des exigences du service public auquel il est destiné à pourvoir... Il serait à cet égard contraire à toute justice qu'alors que les administrations publiques qui exploitent des services de transport ou d'éclairage, en régie, ont dû majorer considérablement le taux des redevances ou péages qu'ils perçoivent du chef de ces services, les concessionnaires qui poursuivent des exploitations identiques par délégation de ces mêmes administrations, auxquelles il a dû être dans la commune intention des parties de faire exactement la situation

qu'auraient eue ces dernières si elles avaient exploité elles-mêmes, ne puissent pas en faire autant et dussent subir l'alternative de la ruine par l'obligation de poursuivre une exploitation déficitaire, ou de la ruine encore par l'abandon de la concession et l'impossibilité de récupérer désormais le montant d'immobilisations parfois considérables.

Quant aux différences qui existent entre le texte adopté par le Sénat et celui qui avait été soumis à la Chambre, la première, celle qui résulte de ce qu'il n'est fait allusion dans le texte adopté par le Sénat, qu'aux taux de péages autorisés par les cahiers des charges alors qu'il avait été fait allusion dans le texte soumis à la Chambre aux taux de péages ou redevances autorisés par les cahiers des charges, elle provient d'une simple inadvertance et doit évidemment disparaître par la mise du texte adopté par le Sénat en concordance avec celui soumis à la Chambre. L'addition des mots « *ou redevances* » a été, en effet, proposée, après coup, lors de la seconde lecture, par le Rapporteur, à l'effet de combler une lacune évidente au projet primitif, en permettant la revision non seulement du taux des péages dus par les particuliers faisant usage du service public, mais encore de celui des redevances dues par les administrations en rémunération de prestations effectuées à leur profit par les concessionnaires. Cet amendement a échappé à l'attention de l'honorable rapporteur des Commissions réunies au Sénat, qui a cru que le texte soumis à la Chambre et rejeté par celle-ci, était le texte présenté primitivement au nom de la Section centrale et non encore amendé par son rapporteur.

L'addition de l'alinéa nouveau : « Dans tous les cas, cette majoration momentanée des taux des péages devra être proportionnelle à l'augmentation des charges », due à l'initiative de M. le Ministre des Affaires Économiques, ne fait que reproduire sous une forme différente, la donnée qui est à la base de l'alinéa premier et, par conséquent, de l'article tout entier. Dire que « tous concessionnaires de services publics... peuvent obtenir une majoration momentanée des taux de péages... lorsqu'il est établi qu'en raison de la guerre, l'exploitation du service concédé entraîne des charges dépassant celles qui pouvaient normalement être prévues au moment de l'octroi de la concession ou de la conclusion d'un accord modificatif de ses modalités, sans que cet accroissement de charges soit compensé par un surcroît de profit déterminé par la guerre, » c'est, en effet, dire que la majoration accordée devra être proportionnelle à l'augmentation réelle des charges. — La Section centrale ne voit toutefois aucun inconvénient au maintien de cette disposition destinée à mieux affirmer la donnée maîtresse du texte proposé à la Chambre, sauf à amender légèrement le texte par l'adjonction ici encore, des mots *ou redevances* au mot *péages*.

La troisième modification apportée par le Sénat au texte voté en première lecture par la Chambre, est au contraire plus importante : Elle concerne la détermination de l'organisme appelé à statuer sur les demandes de majoration des concessionnaires. — La Section centrale de la Chambre avait proposé d'attribuer compétence au Gouvernement dans le cas où il s'agirait de concessions consenties par l'État ou par une province, et aux Députations per-

manentes sauf recours au Roi, dans le cas où il s'agirait de concessions consenties par des communes. — Les Commissions réunies du Sénat ont estimé qu'il convenait d'attribuer compétence dans tous les cas au Gouvernement. — Le Gouvernement a déclaré se rallier à cette manière de voir; et le Sénat l'a consacrée. — Ce système présentera assurément l'avantage d'établir une concordance complète entre la loi nouvelle relative aux concessions de services publics autres que les concessions de tramways, et la loi du 18 juillet 1919 relative aux concessions de tramways. Il assurera aux solutions à intervenir une plus grande unité. Il satisfera, enfin, aux résistances de ceux qui tant à la Chambre et au Sénat qu'au dehors, se sont émus à l'idée de voir confier le règlement des litiges aux Députations permanentes. — Ces raisons, jointes à l'impossibilité d'attribuer compétence aux Tribunaux pour les motifs qui ont été précédemment indiqués, et à l'absence d'un Conseil d'État qui eût été l'organisme tout désigné pour connaître des différends de cette nature, ces raisons ont fait qu'à cet égard encore la Section centrale a été unanime à se rallier au texte voté par le Sénat, et à en recommander l'adoption par la Chambre.

Le Rapporteur,

E. HANSSÈNS.

Le Président,

TIBBAUT.
