

**SENAT DE BELGIQUE.**

---

SÉANCE DU 19 FÉVRIER 1869.

---

**Rapport de la Commission de la Justice, chargée  
d'examiner le Projet de Loi relatif aux cessions  
de concessions de chemins de fer.**

*(Voir les N<sup>os</sup> 64 et 66 de la Chambre des Représentants.)*

---

Présents : MM. LONHIENNE, Président ; le Baron d'ANETHAN, BARBANSON,  
le Comte DE ROBIANO, PIRMEZ, DE BAST et DOLEZ, Rapporteur.

MESSIEURS,

Le Projet de Loi qui est soumis à vos délibérations ne fait que reconnaître et affirmer le droit absolu et indiscutable de l'État d'empêcher la cession, d'une manière quelconque, des lignes de chemins de fer concédés. Ce droit repose lui-même sur le principe, également indiscutable, de l'inaliénabilité de tout ce qui fait partie du domaine public. Les chemins de fer font partie de ce domaine. Les concessions qui les concernent ne peuvent émaner que de la puissance publique. Accordées dans l'intérêt de tous, elles donnent naissance à un service public, et, à ce titre, malgré les droits personnels qu'elles confèrent à ceux qui les obtiennent, elles ne peuvent jamais devenir une propriété privée ; la transmissibilité, par la seule volonté de celui qui en est investi, est donc contraire à leur essence. Ces principes sont admis chez tous les peuples civilisés et enseignés par une doctrine universelle. Il ne peut donc venir à la pensée de personne de contester la légitimité du Projet de Loi.

Mais que devait-il advenir en cas d'infraction par le concessionnaire aux devoirs que lui impose cette incessibilité ? A cet égard, les principes du droit commun menaient à cette conséquence rigoureuse qu'il fallait le frapper de déchéance, au grand préjudice de tous ceux qui pouvaient avoir attaché leur fortune à l'existence de la concession qui lui avait été accordée. Dans bien des cas, cette rigueur extrême pouvait, par l'énormité même de ses conséquences, paralyser l'action du Gouvernement, gardien des droits du domaine public, et il pouvait même se faire que cette considération ne devint pour le concessionnaire un encouragement à ne pas tenir compte de ses devoirs à ce sujet. Et ne serait-on pas tenté de croire qu'il ait été tenu compte déjà de cette pensée, quand on a vu une Compagnie ne pas s'arrêter dans ses négociations pour la reprise d'importantes lignes de nos chemins de fer, en présence de la

déclaration faite énergiquement devant la Chambre, par le Gouvernement, qu'il n'autoriserait pas cette reprise? Les art. 2 et 3 du Projet de Loi donnent au droit incontestable de la souveraineté nationale une sanction plus équitable et par cela même plus pratique. Ces dispositions sauvegardent les intérêts des actionnaires et des obligataires que la déchéance aurait immolés. Elles sont donc empreintes d'un caractère d'équité et de justice qui en recommande l'adoption à la sagesse du Sénat.

Ces mêmes articles consacrent le respect du grand principe de la séparation des pouvoirs. Au Gouvernement, sous sa responsabilité devant les Chambres, doit toujours appartenir le droit de prononcer sur l'exploitation elle-même, qui, malgré la concession, n'a pas cessé d'être un service public; aux tribunaux seuls doit rester le droit de prononcer sur les intérêts privés qui s'y trouvent engagés.

Toutefois, une objection avait été faite. C'est à raison, disait-on, de l'infraction prévue en l'art. 2 que le Gouvernement peut se mettre en possession de la ligne de chemin de fer objet de la concession. Comment la mesure prise par le Gouvernement vis-à-vis du concessionnaire pourra-t-elle être maintenue, lorsque, suivant les prévisions de l'art. 3, les tribunaux auront reconnu que l'infraction supposée n'existe pas? Il a été répondu que le Gouvernement ayant décrété la mesure par arrêté royal, celle-ci doit être maintenue, quoi qu'il advienne, dès qu'il en aura reconnu la nécessité au nom de l'intérêt public. Ne pas lui reconnaître ce pouvoir serait rendre illusoires des mesures reconnues nécessaires; c'est ainsi qu'en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, un arrêté royal seul décrète qu'il y a lieu à cette expropriation sans qu'il puisse appartenir à personne de le contester. Mais, de même qu'en cette matière l'exproprié a droit à une indemnité que les tribunaux sont appelés à fixer, il importait ici de déterminer le droit dont jouirait le concessionnaire dépossédé sans contravention reconnue par les tribunaux, mais alors que l'intérêt public commande le maintien de la mesure décrétée à son égard. Son intérêt privé sera sauvegardé; l'indemnité qui lui est garantie dans ce cas sera complète. Tout préjudice sera toujours réparé à son égard, sans restriction ni réserve. Telle est, en ce point, la portée du Projet; MM. les Ministres des Finances et de la Justice, appelés au sein de la Commission, l'ont formellement déclaré sur l'interpellation d'un de ses membres.

Inspiré au Gouvernement par le juste sentiment de ses devoirs envers les intérêts industriels et commerciaux du pays, le Projet a trouvé, auprès de la Chambre des Représentants, l'accueil sympathique qu'il méritait à ce titre. Cet accueil, il ne peut manquer de le trouver auprès de vous. Étrangère, devant le droit public européen, par la loi même de son existence, aux combinaisons politiques qui peuvent parfois préoccuper d'autres pays, la Belgique doit, plus qu'aucun autre, être attentive à tout ce qui touche aux intérêts que le Projet sauvegarde. Ce serait manquer de justice que de lui en contester le droit, et méconnaître notre esprit public et les sentiments du Gouvernement et des Chambres que d'assigner à la Loi qui vous est soumise des causes et un caractère qui ne lui appartiennent pas.

Avant de procéder au vote, un membre a proposé un amendement ainsi conçu :

Art. 1<sup>er</sup>. (Comme au Projet.) Les Sociétés de chemin de fer ne peuvent céder les lignes dont elles sont concessionnaires qu'avec l'approbation du Gouvernement.

Sont considérés comme cessions, non-seulement les conventions portant aliénation de la concession, mais tous les actes par lesquels une Société transférerait par bail, fusion ou autrement, l'exploitation totale ou partielle d'une ligne.

Art. 2. Lorsque le Gouvernement reconnaît que soit l'administration, soit l'exploitation d'une ligne ou les actes consentis par la Société concessionnaire sont préjudiciables au pays, un arrêté royal peut déclarer qu'il y a utilité publique à la reprise de la concession par l'État.

Art. 3. A défaut d'accord entre les parties sur le montant de l'indemnité due à la Société concessionnaire dépossédée, les tribunaux en fixent la valeur; et, à cet égard, les art. 7 et suivants de la Loi du 17 avril 1855 sont observés.

Art. 4. Toutefois, si les tribunaux décident que la Société a contrevenu à l'acte de société ou à l'art. 1<sup>er</sup> de la présente Loi, l'indemnité précitée ne sera pas allouée. Ils statueront sur les prétentions des parties en cause, quant à leurs droits et obligations civiles respectives résultant de leurs conventions et de la contravention.

En attendant la décision des tribunaux, le Gouvernement pourra faire administrer provisoirement la ligne de chemin de fer par le Département des Travaux publics, pour le compte de la Société.

Art. 5. Cette mesure sera décrétée par arrêté royal. Le Gouvernement pourra la faire cesser en remettant la concession et l'exploitation de la ligne à la Société.

Cet amendement, mis aux voix, a été rejeté par quatre voix contre une, et deux membres se sont abstenus.

Le Projet de Loi, mis ensuite aux voix, a été adopté par cinq voix; deux membres se sont abstenus.

La Commission a l'honneur de vous proposer l'adoption du Projet de Loi.

*Le Rapporteur,*  
F. DOLEZ.

*Le Président,*  
LONHIENNE.

*Note concernant l'amendement de M. Pirmez.*

Ce qui frappe le plus dans le Projet, c'est que le pouvoir est conféré au Gouvernement, d'une part, et aux tribunaux, d'autre part, de décider que les mêmes actes ou les mêmes faits d'une Société de chemin de fer constituent ou ne constituent pas une cession de la ligne concédée. Le Gouvernement pourra donc décider souverainement qu'il y a eu cession, tandis que les tribunaux, de leur côté, jugeront non moins souverainement que les mêmes faits reprochés à la Société concessionnaire n'ont pas le caractère de cession.

Ce sera là un grand scandale, surtout dans une matière aussi importante, où il s'agit de millions par douzaines et de question de constitutionalité.

Le public ne considérera-t-il pas le jugement des tribunaux comme la condamnation morale de la décision du Gouvernement? Malgré cette condamnation, celui-ci se maintiendra, d'après le **Projet de Loi**, en possession de la concession dont il aura dépouillé la Société, très-injustement aux yeux du plus grand nombre. Les intéressés surtout crieront à l'iniquité, et, s'ils sont étrangers, ils signaleront au monde entier le Gouvernement belge comme répudiant ses propres tribunaux, sa propre justice, dont ils invoqueront la sentence.

Y a-t-il moyen d'éviter ces inconvénients redoutables, ces scandales, tout en laissant au Gouvernement les moyens d'atteindre le but du **Projet de Loi**? Nous le pensons. Et pas n'est besoin, selon nous, de déroger aux principes de notre Législation existante. D'après ces principes, lorsqu'il y a utilité publique, l'État peut exproprier tous les droits privés, moyennant préalable indemnité; il peut exercer évidemment ce pouvoir à l'égard des Sociétés concessionnaires, lorsqu'il juge que l'exploitation des lignes concédées porte préjudice au pays. L'amendement fait d'abord application de ce principe. Le Gouvernement peut reprendre la concession si l'utilité publique l'exige, question qui rentre dans sa compétence exclusive. L'intérêt public est ainsi sauvegardé.

Quant à l'intérêt privé, la question d'indemnité est évidemment de la compétence des tribunaux. Elle est bien simple si la Société n'a pas contrevenu à son contrat ou à l'art. 1<sup>er</sup> de la présente Loi; il ne s'agit en effet, alors, que de fixer la somme à payer à la Société concessionnaire.

Si, au contraire, il y a contravention, il en résulte que, le Gouvernement ayant le droit de résiliation ou de faire déchoir la Société de la concession, les tribunaux n'accorderont pas l'indemnité comme dans le premier cas; ils statueront sur les conséquences de cette contravention, sur les conclusions qu'il aura plu aux parties de présenter avant ou après l'arrêté de déclaration d'utilité publique. En attendant, la ligne sera administrée par le Département des Travaux publics. C'est là une sorte de séquestre.

Comme on le voit, l'amendement, à la différence du **Projet**, ne blesse aucun des principes de notre Législation actuelle. On ne peut donc lui faire aucun grief de ce côté. Cette considération est capitale, à nos yeux. D'autre part, le Gouvernement atteint aussi son but de reprendre l'administration de la ligne de chemin de fer, s'il y a, de la part de la Société concessionnaire, contravention à l'acte de concession.

S'il s'est trompé à ce sujet, si les tribunaux décident qu'il n'y a pas eu contravention, l'État retient la ligne pour cause d'utilité publique, seule cause invoquée dans l'arrêté royal ordonnant la reprise de la concession. Il y a impossibilité, dès lors, tout en atteignant le même but d'utilité publique, qu'il y ait contradiction entre l'arrêté royal et les décisions des tribunaux.

Sans doute, le Gouvernement y regardera de plus près avant de prendre l'arrêté royal, qui peut avoir de graves conséquences pour le Trésor. Mais ce n'est certes pas un mal. L'intérêt des Compagnies, c'est-à-dire de la propriété privée, n'en sera que mieux sauvegardé.