

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 12 AOUT 1919

Rapport des Commissions réunies de la Justice et des Affaires Économiques, chargées d'examiner le Projet de Loi relatif à la résiliation de certains contrats conclus avant la guerre.

(Voir les n^{os} 159, 200, 227, 234, 251, les Ann. parl. de la Chambre
des Représentants des 9, 16, 17, 29 et 31 juillet 1919 et le n° 128
du Sénat.)

Présents : MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA, président; BEHAEGHEL,
DE BECKER REMY, EMPAIN, le baron ORBAN DE XIVRY, THIÉBAUT et
BRAUN, rapporteur.

MESSIEURS,

Le Projet de Loi relatif à la résolution de certains contrats conclus avant la guerre, déposé par M. le Ministre des Affaires économiques le 7 mai 1919, et voté par la Chambre le 31 juillet suivant, est ainsi motivé :

« Avant la guerre, les progrès de l'industrie et du commerce avaient amené la conclusion de contrats, de plus en plus nombreux, obligeant les parties, ou l'une d'elles, soit à des prestations périodiques, s'échelonnant souvent sur plusieurs années, soit à des prestations simplement différées. Pareils contrats étaient même devenus des éléments nécessaires à la bonne exploitation de la plupart des entreprises. Ils étaient et restèrent l'un des facteurs les plus puissants de l'activité économique.

» Les restrictions de toute nature déterminées par la guerre, la hausse démesurée des prix qui en est résultée, ont entraîné un accroissement considérable des charges dérivant de contrats semblables, conclus avant la guerre, et qui, quand celle-ci fut déclarée, n'avaient pas été entièrement exécutés. Dans certains cas, il est devenu, pour un certain temps tout au moins, complètement impossible d'effectuer les prestations dues; le plus souvent, ces prestations n'auraient pu et ne pourraient être exécutées que dans des conditions telles que cette exécution risquerait de consommer la ruine complète des débiteurs.

» Cette situation, par sa fréquence et sa gravité, peut causer des troubles profonds et compromettre la restauration nationale. Il faut donc y porter remède. »

« Sans doute, » ajoute l'exposé des motifs, « on peut concevoir que les tribunaux trouvent dans le droit commun, largement interprété, les moyens d'obvier à certaines de ces difficultés. Mais il est à craindre qu'ils n'hésitent à adopter des solutions encore sujettes à controverse et surtout qu'ils n'aient point, à cet égard, une jurisprudence unique, particulièrement désirable cependant dans une matière où l'opinion publique supporterait mal une inégalité de traitement. D'ailleurs, la détermination des éléments de fait à considérer dans chaque cas particulier relevant du pouvoir souverain d'appréciation du juge du fond, la Cour de cassation n'aurait pas l'occasion d'exercer son contrôle sur les décisions rendues et d'assurer l'unité de la jurisprudence. Enfin, le droit commun ne permet pas au juge de tenir compte de certains éléments d'équité, comme la nature du contrat et l'exécution partielle qui lui a été donnée pendant la guerre, au prix parfois de sérieux sacrifices. »

A ces raisons, le rapport présenté le 25 juin 1919 par M. Hanssens, au nom de la Section centrale, ajoute des considérations si puissantes, si savamment enchaînées, déduites d'une doctrine si sûre et d'une jurisprudence administrative tellement imposante, que nous ne pouvons que nous y référer.

Voici dans quels termes il précise à son tour la raison d'être du projet de loi :

« En droit, la circonstance qu'un événement de force majeure a déterminé une majoration excessive du prix de revient d'une prestation et a mis en conséquence celui qui s'est obligé à la fournir à un certain prix, dans l'impossibilité de le faire sans subir une perte plus ou moins considérable, voire même sans se ruiner, ne suffit pas, par e'le-même, pour délier cette partie de son engagement, pas plus qu'elle ne l'autorise à réclamer une augmentation de prix : « Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi » à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être révoquées que de leur » consentement mutuel. . . » dispose l'article 1134, §§ 1 et 2 du Code civil. — Le seul effet légal possible de la force majeure est déterminé par les articles 1147, 1148, 1138 et 1302 du Code civil. Il consiste à exonerer le débiteur de toute responsabilité du chef de l'inexécution de son obligation, lorsque cette force majeure a fait *absolument* obstacle à l'exécution de cette même obligation. La circonstance qu'elle n'aurait rendu cette exécution que plus difficile ou plus onéreuse, voire même beaucoup plus difficile ou beaucoup plus onéreuse, ne suffit pas. Il y a là, en thèse générale, un aléa défavorable dont le débiteur doit être réputé avoir accepté le risque et qu'il doit par conséquent supporter, tout comme il lui appartiendrait de profiter de l'aléa favorable à résulter de ce que, par effet d'autres circonstances, l'exécution de son obligation serait devenue moins difficile ou moins onéreuse.... Il n'était donc pas possible de faire résulter de l'application des prescriptions organiques de la force majeure et de ses effets, la solution que comportait en l'occurrence la sauvegarde des intérêts économiques du pays en même temps que celle des intérêts légitimes d'une catégorie importante de citoyens.

» Mais l'article 1163 du Code civil dispose que « quelque généraux que » soient les termes dans lesquels une convention est conçue, elle ne comprend que les choses sur lesquelles il paraît que les parties se sont proposées de contracter. » L'article 1156 porte qu'« on doit dans les conventions rechercher quelle a été la commune intention des parties plutôt que de s'arrêter au sens littéral des termes. » L'article 1134, § 3, constate que « les conventions doivent s'exécuter de bonne foi », ce qui revient à dire que le juge peut s'écarter de la solution dictée par la lettre d'une convention, lorsque cette solution aboutirait à des conséquences telles que si les parties les avaient prévues en traitant, elles n'auraient pas manqué de les exclure.

» Ces dispositions générales dérivent d'une règle fondamentale plus générale encore qui tient à l'essence de la convention, au fait que celle-ci ne peut se concevoir que comme le résultat du concours parfait des volontés des parties qu'elle lie, et qui veut qu'en matière contractuelle on ne puisse être obligé que par son consentement, et par conséquent aux fins couvertes par ce consentement.

» Et il paraît difficile de contester que cette règle fondamentale, essentielle, doive permettre à la partie qui s'est engagée à une fin déterminée, de repousser la charge de risques ou aléas extraordinaires susceptibles d'altérer complètement l'économie du contrat dont dépend son obligation, dès le moment où il doit être tenu pour acquis qu'elle n'a pas pu les prévoir lorsqu'elle a traité. Car il n'est pas possible de vouloir ce qui échappe à la prévision et par conséquent à la pensée.....

» Or il est bien certain que la guerre que nous avons subie constitue, sinon par sa survenance, du moins par son caractère mondial, par sa durée, par les conséquences économiques inouïes qu'elle a entraînées, un risque absolument extraordinaire qui a dû échapper aux prévisions de ceux qui ont traité avant qu'il se fût produit.....

» Et il est dès lors de bonne justice de dire qu'un contrat conclu pour une situation normale, sous la prévision de risques ordinaires, ne peut pas continuer à lier les parties après la survenance d'un état de choses s'écartant aussi complètement de cette prévision, ayant bouleversé aussi complètement les bases de l'activité économique, et constituant lui-même par rapport aux données ayant dominé la conclusion de la convention, un risque aussi exorbitant et imprévu qu'est celui que nous subissons et que nous subirons vraisemblablement encore pendant de longs mois, voire même pendant de longues années ! »

Le rapport entre ensuite dans l'examen des principaux cas d'application.

Deux de ces cas ont fait l'objet, de la part de la Section centrale, d'amendements autour desquels s'est concentré à peu près tout le débat à la Chambre et qui ont eu pour effet de la diviser en deux camps de forces numériques quasi-égales.

Il s'agit de savoir si la loi ne sera applicable qu'aux contrats conclus avant le 1^{er} août 1914 ou si son bénéfice s'étendra aux contrats conclus postérieurement, mais avant le 1^{er} avril 1917.

Il s'agit de savoir en outre si la loi sera applicable aux contrats de concessions de services publics et s'il sera institué, en faveur de ces concessionnaires, un régime spécial comportant la revision des tarifs de péage fixés par les contrats de concession.

La Section centrale a proposé, par le premier de ses amendement à l'article 1^{er} du projet, de substituer la date du 1^{er} avril 1917 à celle du 1^{er} août 1914.

Par le second amendement, elle a proposé un article additionnel, conçu comme suit :

« Tous concessionnaires de service public, autres que les concessionnaires de tramways fondés à se prévaloir de la loi du . . . , peuvent obtenir une majoration momentanée des taux de péages 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 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 profits déterminé 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 Gouvernement ou par 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. »

Y a-t-il lieu, pour le Sénat, d'adopter ces deux amendements ou de se rallier à la majorité de la Chambre qui les a rejetés, le premier par 52 voix contre 51 et le second par 57 voix contre 53 et 2 abstentions ?

Cette majorité de une voix, au vote sur le premier amendement, et de quatre voix, au vote sur l'article additionnel, n'est pas de nature à conférer à la loi une autorité suffisante pour s'imposer au respect du pays ; elle n'apportera pas aux intérêts justement alarmés la solution attendue. Il convient que le Sénat, en se prononçant à une forte majorité dans un sens ou dans l'autre, remédie à cette imperfection de la loi de demain.

Disons tout de suite que votre Commission, Messieurs, a été unanime à considérer qu'il n'y avait pas lieu d'exclure du bénéfice de la loi les contrats de concession qui méritent autant, et plus peut-être que d'autres, de préoccuper le législateur.

La communication ci-après, reçue d'un de nos collègues, ne faisant pas partie de notre Commission, traduit avec une force particulière dans sa concision, l'appréciation qui sera sans doute celle du plus grand nombre d'entre nous :

« Je pense que la Commission du Sénat aura reconnu que le projet voté par la Chambre ne peut être maintenu sans ajouter un nouvel exemple de la confection vicieuse des lois.

» M. Hanssens, au nom de la Section centrale, avait présenté une oeuvre d'ensemble ; la Chambre l'a mise en morceaux par le rejet de l'article 7

et a mis ainsi certains contrats hors du droit commun, contrairement, je pense, à ce que voulait le Ministre.

» L'article 1^{er} exclut les concessionnaires de services publics du bénéfice de la loi.]

» Cet article se comprenait dans le système du projet de la Section centrale qui par un article additionnel réglait la question des concessions de façon spéciale et rationnelle. De la suppression de cet article, il résulte que les concessionnaires de services du gaz ou d'électricité sont exclus du droit d'invoquer l'imprévision des charges exceptionnellement onéreuses par suite des conditions économiques actuelles pour obtenir la résiliation ou la modification de leurs contrats.

» On a fait une loi pour les concessions de tramways, on la refuse aux sociétés concessionnaires du gaz ou d'électricité.

» Et cependant, s'il y a des contrats qui soient atteints par la surélévation des charges, sans conteste, ce sont ceux-là.

» Les charges de leur exploitation ont augmenté au delà de toute prévision [possible par le prix des matières premières et de la main-d'œuvre.

» Aussi a-t-on vu toutes les régies de ces services augmenter considérablement leurs tarifs.

» Seules les sociétés concessionnaires sont rivées aux prix de leurs contrats.

» La main-d'œuvre est plus que doublée, sans compter les indemnités de vie chère. Aveugles sont ceux qui croient pouvoir la réduire.

» Le prix des charbons est au moins quadruplé, et rien ne fait prévoir qu'il baissera, bien au contraire.

» M. Bertrand a dit à la Chambre que les sous-produits du gaz correspondaient au prix du charbon. C'est actuellement une grave erreur, les proportions n'existent plus.

» Les charbons à gaz venaient d'Allemagne et d'Angleterre, ils n'arrivent plus et les usines doivent distiller des charbons de mauvaise qualité gazière qui rendent mal.

» [Ces faits sont] patents.

» Exclure les concessions du droit commun comme le fait le projet de la Chambre, c'est commettre une flagrante iniquité. Mieux eût valu adopter le projet tel qu'il était présenté par le Ministre qui ne faisait pas de distinction entre les différents contrats. Maintenir le projet voté, c'est forcer les sociétés concessionnaires à suspendre leur service et alors quelle sera la situation des communes ? Elles devront adopter la régie ou faire une nouvelle adjudication. !

» Dans les deux cas, il y aura augmentation de tarif suivant les conditions économiques.

» L'intérêt public commande l'accord entre les communes et les concessionnaires.

» Quant à invoquer la durée des contrats pour envisager la compensation des pertes actuelles par des années meilleures, il n'est pas permis de l'espérer d'ici à longtemps.

» Je n'hésite pas à dire que vouloir imposer le maintien des contrats, c'est la ruine pour les sociétés concessionnaires. »

C'est la vérité même et le pur langage de la raison.

Seulement, il est permis de se demander si le remède imaginé par la Section centrale, consistant à soumettre la revision des contrats de concession à une juridiction spéciale, et si le choix de cette juridiction n'ont pas été pour quelque chose dans le rejet de l'amendement. Ne serait-il pas possible de compter sur un revirement en conférant à un autre corps qu'aux députations permanentes le droit de statuer éventuellement sur la majoration des taux de péage autorisés par les cahiers des charges régissant les entreprises des concessionnaires? Ne serait-il pas désirable d'introduire dans cette matière exceptionnelle plus d'harmonie en étendant purement et simplement à tous les concessionnaires de services publics le régime établi par la loi du 18 juillet 1919 en faveur des concessionnaires de tramways? On se rappelle que cette loi autorise le Gouvernement à majorer, pour une période d'un an, les taux de péage fixés par les cahiers des charges résultant des concessions de tramways. En réservant au Gouvernement, à l'exclusion de toutes autres autorités, le droit de se prononcer sur les majorations éventuelles, n'écarterait-on pas les causes de désaccord entre les communes et les provinces? Votre Commission l'a pensé et, tout en se ralliant aux motifs qui ont dicté l'article additionnel, elle vous propose d'en modifier légèrement le texte de manière à le faire concorder davantage avec celui de la loi du 18 juillet 1919. Elle a pensé, en outre, qu'il y avait lieu de laisser aux parties, avant de recourir à la décision gouvernementale, le temps, l'occasion et la chance de s'entendre à l'amiable sur les dérogations à admettre temporairement au régime d'exploitation.

En conséquence, votre Commission propose de rédiger comme suit l'amendement de la Section centrale, destiné à devenir l'article 7 de la loi :

ART 7.

Tous concessionnaires de services publics, autres que les concessionnaires de tramways fondés à se prévaloir de la loi du 18 juillet 1919, peuvent obtenir, soit la résiliation de leur contrat de concession, soit une majoration momentanée des taux de péage 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 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 char-

ART. 7.

Elke concessiehouder van een openbaren dienst, andere dan de concessiehouders van tramwegen gerechtigd om zich op de wet van 18 Juli 1919 te beroepen, kan hetzij de verbreking van zijn concessiecontract, hetzij eene tijdelijke verhooging bekomen van de tolgelden, toegelaten door het lastkohier betreffende zijne onderneming, wanneer het is bewezen dat, wegens den oorlog, het bedrijf van den in concessie gegeven dienst aanleiding geeft tot hogere lasten dan die, welke normaal konden voorzien worden bij het verleenen van de concessie of bij het sluiten van eene overeenkomst tot wijziging van

ges soit compensé par un surcroît de profits, déterminé par la guerre.

Faute d'entente dans le délai de deux mois à partir de la promulgation de la présente loi entre l'autorité concédante et le concessionnaire, il sera statué sur les demandes de ce dernier par le Gouvernement, les parties entendues, après avoir recouru à tels concours techniques que de conseil.

hare bedingen, zonder dat die vermeerdering van lasten vergoed wordt door eene verhooging van winsten voortvloeiende uit den oorlog.

Indien de overheid, die de concessie verleent, en de concessiehouder het niet eens worden binnen eên tijdruimte van twee maanden te rekenen van de afkondiging dezer wet, wordt over de aanvragen van den concessiehouder uitspraak gedaan door de Regeering, nadat partijen zijn gehoord en de noodig geachte vakmannen zijn geraadpleegd.

Quant aux dates entre lesquelles il appartient au Sénat de choisir, celle du 1^{er} août 1914, ou celle du 1^{er} avril 1917, votre Commission croit devoir se rallier, ici encore, à l'avis du rapporteur de la Section centrale et aux raisons développées par lui, ainsi que par plusieurs de ses collègues, dans les séances de la Chambre des 9, 16 et 29 juillet dernier, pour ne pas exclure du bénéfice de la loi certains contrats conclus entre ces deux dates.

Le Rapporteur,
ALEXANDRE BRAUN.

Le Président,
Comte GOBLET D'ALVIELLA.