

## SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 10 AVRIL 1924

Rapport des Commissions réunies des Chemins de fer et de l'Agriculture, chargées d'examiner le Projet de Loi autorisant le Gouvernement à accorder à la Société Nationale des Chemins de fer vicinaux la concession de certaines exploitations de services de transports automobiles sur routes.

(Voir le n° 93 du Sénat.)

Présents : MM. DE KERCHOVE D'OUSSELGHEM, président ; BRAFFORT, DE BLIECK, FRAITURE, HAMMAM, HICGUET, le vicomte VILAIN XIII et le baron DE MOFFARTS, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

L'Exposé des motifs de la loi du 28 mai 1884 sur les chemins de fer vicinaux, remplacée ensuite par celle du 24 juin 1885, après avoir constaté l'extension des chemins de fer d'intérêt général ajoutait : « Cependant une partie de la population de la Belgique est encore privée des avantages qui résultent de la proximité des voies ferrées. Un grand nombre d'exploitations agricoles et de richesses industrielles attendent le bienfait du transport à vapeur. Trop éloignées des grandes voies pour jouir des avantages qu'en reçoivent les lieux que celles-ci traversent, beaucoup de communes en sont trop voisines cependant pour espérer que jamais une voie nouvelle de cette espèce vienne parcourir leur territoire.

« Au temps où la circulation des hommes et des choses se faisait toute entière par les routes, des voies secondaires venaient sans cesse se souder à la voirie nationale et fournissaient au mouvement de celle-ci des déversoirs et des affluents. De même l'organisme des transports à vapeur doit de nos jours être complété par des lignes secondaires, qui accroîtront l'aliment des artères principales, en apportant ou en puisant la richesse dans les lieux dont l'accès est encore aujourd'hui trop coûteux ou trop difficile ».

Le Gouvernement jugeait que la solution devait être recherchée dans la constitution d'une société nationale des chemins de fer vicinaux. Le Parlement adopta cette manière de voir.

La loi du 24 juin 1885 après avoir, en son article 1<sup>er</sup>, autorisé le Gouvernement à approuver les statuts d'une Société nationale des chemins de fer vicinaux, concéda ces chemins de fer à la dite société avec cette réserve qu'ils pourraient l'être à d'autres sociétés ou à des particuliers si dans le délai d'une année de leur demande en concession la Société nationale n'avait point fait semblable demande pour elle-même et si elle n'avait pas exécuté la ligne concédée dans le délai fixé par le Gouvernement.

En fait, les lignes vicinales ont, dans leur entièreté, été concédées à la Société nationale, sauf celle de Ans-Oreye, demandée en 1882 par un particulier et au sujet de laquelle la Société nationale n'avait pu en temps utile réunir l'adhésion des pouvoirs publics. On pourrait faire observer cependant qu'il existe des lignes présentant les caractères de vicinalité qui ont été concédées à des sociétés de tramways aux environs de centres importants ; telles sont Bruxelles-Tervueren, Bruxelles-Vilvorde aux Tramways bruxellois, Jemeppe-Liège à la Société des tramways Liège-Seraing et extensions, Liège-Fléron et Trooz à la Société des tramways Est-Ouest de Liège, Charleroi-Gilly et Montignies-sur-Sambre aux Tramways électriques du pays de Charleroi et extensions, frontière-Maldeghem à une société hollandaise, enfin Mons-Boussu que l'État a construite pour l'exploiter lui-même.

La Société nationale, dirigée avec beaucoup de compétence et avec le seul souci de l'intérêt public, a répondu aux espoirs de ses fondateurs ; elle a pris un essor remarquable et rendu d'incalculables services ; ses 189 lignes concédées ont un développement de plus de 5,000 kilomètres, supérieur à celui des grandes lignes.

\*  
\* \*  
\*

Mais un fait nouveau, que n'avait pu prévoir le législateur du siècle dernier, s'est produit : l'établissement de transports automobiles. Ils prennent de jour en jour plus d'extension à cause des facilités qu'ils présentent et peut-être aussi par suite de l'élévation des tarifs des chemins de fer. Les transports par route qui semblaient devoir perdre de leur importance ont plus d'ampleur que jamais. Or, notre législation offre une double anomalie : d'une part, la loi du 14 juillet 1893 sur les services publics et réguliers de transport en commun par terre, soumettant ceux-ci à autorisation préalable, est dépourvue de sanction, on ne peut pour éviter l'organisation illégale de ces transports que recourir à des mesures indirectes généralement inefficaces ; d'autre part, la Société nationale des chemins de fer vicinaux ne peut avoir que des lignes ferrées, elles se trouvent donc dans une situation défavorable, on lui fait concurrence illégalement par des services automobiles et il lui est interdit d'organiser ceux-ci.

Pour remédier à cette situation, le Gouvernement a déposé deux projets de loi, qui ont une certaine connexité, motif pour lequel les rapports sont déposés le même jour, afin de faciliter un examen d'ensemble. D'une part, le Gouvernement propose de donner une sanction à l'obligation d'obtenir une autorisation avant d'exploiter un service public et régulier de transport par terre ; ce projet fait l'objet d'un rapport distinct ; d'autre part, de donner à la Société nationale la concession de certaines exploitations de services de transports automobiles sur route ; c'est cette seconde proposition qu'examine le présent rapport.

La première question qui se pose est de savoir s'il convient d'accorder à la Société nationale la faculté d'organiser des services automobiles. Pour les raisons indiquées par l'Exposé des motifs et sur lesquels il serait oiseux d'insister, la Commission, à l'unanimité, s'est ralliée à la solution affirmative proposée par le Gouvernement.

Le second point à trancher est celui-ci : Faut-il lui donner, pour ses services automobiles, dans les conditions de la loi de 1885, le monopole de fait

dont elle jouit pour les vicinaux. Le Gouvernement estime que non ; la majorité de la Commission partage sa manière de voir.

Ce monopole serait un obstacle au progrès, à l'extension des moyens de transport, aux avantages d'une concurrence contenue dans certaines limites ; il présenterait d'autant plus d'inconvénients que, tandis qu'en 1885 il n'existait pas de chemins de fer vicinaux, actuellement un grand nombre de services automobiles fonctionnent et sont utiles surtout aux particuliers, aux petits industriels et commerçants qui, à l'encontre des grands, ne peuvent avoir en propre leurs autocamions.

Après avoir écarté le monopole, le Gouvernement propose de donner à la Société nationale la faculté d'établir certains services automobiles, énumérés à l'article 1<sup>er</sup>, dont l'organisation par d'autres sociétés serait de nature à nuire aux voies ferrées exploitées, concédées ou prises en considération. L'Exposé des motifs insiste sur ce point que c'est dans ce cas seulement que la Société nationale pourra organiser des transports automobiles.

La Commission ne voit pas de raison pour limiter l'activité de la Société nationale à des lignes déterminées ; pourquoi lui refuser la possibilité de demander et d'obtenir l'exploitation de services qui seraient utiles à la population, pour le seul motif qu'ils n'aboutissent pas à un vicinal et qu'ils ne s'y substituent pas. Il faut non seulement empêcher de compromettre l'existence ou la vitalité de ses voies ferrées, mais il est, en outre, avantageux de ne pas opposer une interdiction légale à la création de certains services fort utiles. C'est ainsi que la Société nationale sollicitée d'établir entre Bruxelles et une localité quelconque un service, ne le pourrait pas si le parcours envisagé n'aboutit pas à une voie ferrée. De même, il lui serait interdit de créer un service entre deux communes dépourvues de vicinaux. Cette restriction n'est pas justifiée. La Commission propose de donner d'une façon générale le droit de demander à pouvoir établir un service automobile, le Gouvernement pouvant toujours s'y opposer dans des cas particuliers.

\* \* \*

Le projet propose de donner un droit de préférence pour trois catégories de services. Il est naturel que la Société nationale ait un droit de préférence pour ceux qui empruntent le parcours de lignes ferrées qu'elle exploite ainsi que celui de lignes concédées ou prises en considération, nous l'admettons aussi pour la jonction entre des points desservis par des voies ferrées vicinales, mais ce serait aller loin que d'étendre le privilège légal à tout service aboutissant à une ligne vicinale dont il constituerait un embranchement ou un prolongement. Les conflits pourraient être nombreux étant donné le peu de précision de ces termes.

Il semble que pour ces prolongements et embranchements mieux vaut ne pas créer de droit de préférence, mais laisser les pouvoirs publics juges de chaque cas, en exprimant le désir de les voir en fait donner la préférence à la Société nationale.

N'oublions pas que celle-ci aura plus difficile qu'une société particulière à constituer le capital de chaque ligne ; elle devra, en effet, réunir les adhésions des communes, des provinces et de l'État.

Des conseils communaux n'ayant pas confiance dans les résultats financiers d'un service préféreront ne pas en courir les aléas, surtout si une société particulière offre d'organiser le service sans risque pour la commune. L'obligation de libérer le capital au comptant et non par annuités, de rembourser chaque année l'excédent éventuel des dépenses sur les recettes proportionnellement au nombre d'actions, d'amortir le matériel roulant en dix ans sont des clauses très justifiées, mais qui paraîtront à certains de nature à engager imprudemment les finances publiques. D'au-

tant plus que si l'essor des chemins de fer vicinaux a, comme nous l'avons dit, été remarquable, les résultats financiers sont actuellement du moins peu brillants : en 1913 les dépenses d'exploitation étaient pour l'ensemble du royaume de 71.84 des recettes; en 1921 elle se sont élevées à 100.77; en 1922 à 96.09.

\* \*

Une question de droit reste à examiner : Les pouvoirs publics devront-ils pour l'exploitation des services automobiles donner à la Société nationale une concession ou une autorisation ?

Le projet emploie le terme « concession », la majorité de la Commission est d'avis qu'il faut y substituer celui d'« autorisation ».

La concession, disent les *Pandectes belges* est « l'octroi de certains droits impliquant une restriction à l'usage général et public et conférant aux concessionnaires le pouvoir d'user de la chose dans une certaine mesure pour leur intérêt exclusif ». Le terme « concession » ne s'emploie que lorsqu'il s'agit de l'exécution de travaux d'utilité publique ou de droits exclusifs, c'est ainsi qu'il est employé dans les lois relatives aux vicinaux (24 juin 1885), aux tramways (9 juillet 1875), aux lignes télégraphiques (23 mars 1876), et téléphoniques (11 juin 1883), dans le décret du 23 prairial, an XII sur les sépultures, tandis que le législateur se sert du mot « autorisation » lorsqu'il règle les services publics et réguliers de transport en commun par terre (loi du 14 juillet 1893).

L'Exposé des motifs de cette loi en indique comme suit les raisons : « Le Gouvernement n'est pas d'avis qu'il convienne d'appliquer à ces services les règles déjà établies pour les tramways et les chemins de fer vicinaux. En effet, de semblables entreprises n'entraînent aucune modification de la voirie, aucune affectation spéciale de partie de celle-ci. Elles n'exigent guère d'autre capital que celui que nécessite l'achat des voitures et des moteurs, sans occasionner l'établissement d'aucun ouvrage fixe et leur itinéraire peut toujours être modifié sans frais. Il ne s'agit donc pas dans l'espèce de concessions, mais de simples autorisations. »

C'est la nature du droit accordé qui doit être envisagée : permettre l'établissement d'une voie ferrée, comprenant affectation de l'usage exclusif d'une partie du domaine public, par exemple de l'accotement d'une route, expropriations, ouvrages fixes, pose de la voie, ponts, tunnels, etc., en un mot toute une immobilisation définitive, est toute autre chose que de permettre de faire rouler une voiture publique sur une route qu'empruntent également tous les autres véhicules. N'est-il pas tout naturel de décider que la Société nationale, lorsqu'elle créera une ligne ferrée, sera régie par la loi sur les vicinaux et qu'elle le sera par la loi sur les transports en commun par terre lorsqu'elle organisera un simple service automobile. Ne doit-on pas appliquer chaque loi à son objet propre : la loi sur les vicinaux aux vicinaux, la loi sur les transports automobiles aux services automobiles.

Serait-il juridique de soutenir que le droit de faire tel service automobile constitue une concession s'il est accordé à la Société nationale, et ne l'est plus, mais est soumis à simple autorisation lorsqu'il est donné à toute autre société. La personnalité de celui qui obtient le droit change-t-elle la nature de celui-ci.

On objectera peut-être que la Société nationale a un caractère particulier, qu'elle a pour actionnaires les communes, les provinces et l'État, qu'elle ne poursuit qu'un but d'utilité publique, cela est exact, mais on ne peut en conclure que les droits qu'elle obtiendra seront pour cela même différents, sans quoi il en serait de même des associations de communes; les sociétés de tramways, malgré leur caractère commercial, n'ont-elles pas des concessions, comme aussi les sociétés de gaz et d'électricité? Pourquoi? Parce que ces sociétés ont les caractéristiques indiquées plus haut : usage spécial de la

voirie, immobilisations, etc., tandis que les services d'autobus par exemple, ceux de Bruxelles Nord-Midi, Anvers-Port qui ne les possèdent pas n'ont que des autorisations.

On pourrait se demander si les intérêts de la Société nationale ne seraient pas mieux sauvegardés, en ce qu'ils ont de légitime, par l'octroi d'une concession, en supposant celle-ci justifiée en droit. Remarquons que si cet octroi signifie monopole pour le parcours envisagé, il pourrait devenir préjudiciable à l'intérêt général, par exemple si le service organisé devenait insuffisant ou défectueux. D'autre part, ne perdons pas de vue que les modifications proposées à la loi de 1893 sur les transports en commun par terre donneront, si elles sont adoptées, une sanction à l'obligation actuellement éludée d'obtenir une autorisation préalable avant d'exploiter un service automobile public et régulier, autorisation dont le Gouvernement sera juge en dernier ressort, il sera donc armé pour empêcher une concurrence que ne justifierait pas l'intérêt public.

Cependant une objection sérieuse a été formulée à cet égard. Si, comme le propose la commission de l'Agriculture, l'organisation de services publics d'une durée ne dépassant pas trois mois est entièrement libre, ne doit-on pas craindre pendant les mois où le service est rémunérateur une concurrence mettant en danger l'établissement de services devant durer toute l'année et cela au préjudice du public. Cette question ne rentre pas dans le cadre du Projet de loi faisant l'objet du présent rapport, mais dans celui du Projet que nous avons appelé connexe, relatif aux transports par terre. Elle devra être résolue lors de la discussion de celui-ci. Notons seulement qu'après examen la Commission de l'Agriculture a cru devoir se prononcer en faveur d'une grande liberté des services automobiles.

\*  
\* \* \*

On peut se demander ce qu'il adviendra des services qui fonctionnent actuellement avec ou sans autorisation.

La Commission estime que pour les services autorisés, les exploitants ont droit acquis et qu'ils peuvent continuer, même s'il s'agit de lignes faisant l'objet du droit de préférence stipulé à l'article 1<sup>er</sup> du Projet de loi. Ce droit est postérieur à l'autorisation.

S'il s'agit, au contraire, de services organisés sans autorisation, illégalement, en profitant de l'absence de sanction dans la loi de 1893, on ne peut invoquer aucun droit acquis. Les exploitants devront demander et obtenir l'autorisation requise qui ne pourra, en ce qui concerne les parcours visés au 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> de la présente loi, être donnée que si la Société nationale n'use pas de son droit de préférence. Nous ne doutons pas, vu le but que celle-ci a toujours eu en vue que des ententes interviendront dans la très grande majorité des cas.

Les modifications apportées à la formation du capital, à la durée des concessions ou autorisations, selon que le Sénat en décidera, aux redevances pour entretien des routes, à la substitution du Ministre des Chemins de fer à celui de l'Agriculture pour le dépôt annuel du Rapport du Conseil d'administration de la Société nationale ont été justifiés dans l'Exposé des motifs.

Elles n'ont donné lieu qu'à deux observations :

1. Si les services automobiles organisés par la Société nationale ne peuvent être accordés que pour dix années, il serait logique qu'il en fut de même pour ceux autorisés en faveur d'autres sociétés, actuellement la durée peut être de vingt ans.

2. Si les cahiers des charges fixent les redevances spéciales à payer aux pouvoirs publics pour la réfection des routes ou éventuellement les autres obligations imposées de ce chef à la Société nationale, il serait essentiel

que les mêmes redevances et obligations fussent imposées aux autres services autorisés.

On pourrait cependant se demander si ces redevances spéciales, à charge exclusivement des exploitants de services publics autorisés sont justifiées. Ces services sont organisés en vue de l'intérêt général ou du moins servent celui-ci; ils sont utilisés principalement par ceux qui ne possèdent ni automobiles, ni autocamions et eux seuls participeraient à la réfection des routes. Or, celles-ci seront détériorées tout autant par un camion appartenant à une firme qui ne l'emploie que pour son usage personnel que par le camion mis à la disposition du public. Pourquoi la réfection n'incomberait-elle pas à tous ceux qui contribuent de la même manière à l'usure des routes.

La Commission pense que ces redevances ne devront jamais dépasser celles à charge des autres usagers de la route.

L'article 3 n'a pas donné lieu à observation. Les modifications aux statuts de la Société nationale sont justifiées par l'extension de l'objet social et les conditions particulières des transports automobiles. Il va de soi que la phrase « dans les limites tracées à l'article 1<sup>er</sup> de la loi » doit disparaître si l'amendement de la Commission est adopté.

Signalons enfin, que le terme « transports automobiles » doit être entendu dans un sens large et comprendre non seulement ceux où le moteur fait corps avec le véhicule, mais encore à tout transport à traction mécanique sur route, tels sont les trains routiers, les tracteurs avec remorque qu'ils soient électriques, à essence ou à vapeur, etc.

Les Commissions réunies des Chemins de fer et de l'Agriculture vous proposent les amendements ci-joints.

*Le Rapporteur,*  
Baron DE MOFFARTS.

*Le Président,*  
DE KERCHOVE D'OUSSELGHEM.

### Amendements présentés par les Commissions réunies.

Modifier comme suit le titre de la loi :

« Loi permettant à la Société nationale des chemins de fer vicinaux d'obtenir l'autorisation d'établir et d'exploiter des services de transports automobiles sur route. »

#### ARTICLE PREMIER.

Le rédiger comme suit :

« La Société nationale des chemins de fer vicinaux peut être autorisée à établir et éventuellement à exploiter des services de transports automobiles sur route.

» Le droit de préférence qui lui est accordé par le troisième alinéa de l'article 2 de la loi du 24 juin 1885 en ce qui concerne les lignes ferrées vicinales, est étendu aux services vicinaux de transports automobiles sur route, dans les cas désignés ci-après :

- » 1<sup>o</sup> Comme dans le texte du projet.
- » 2<sup>o</sup> Comme dans le texte du projet.
- » 3<sup>o</sup> Lorsqu'ils réalisent la jonction entre des points desservis par des lignes vicinales.

» Pour ces services... (comme le dernier alinéa du texte du projet.) »

#### ART. 2.

Substituer dans les additions aux articles 4 et 5, le terme « autorisations » à celui de « concessions ».

#### ARTICLE ADDITIONNEL N° 38.

Supprimer à la fin du premier alinéa les mots : « dans les limites tracées à l'article 1<sup>er</sup> de la loi ».

Den titel der wet te wijzigen als volgt :

« Wetsontwerp waarbij de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen vergunning kan bekomen auto-vervoerdiensten in te richten en in bedrijf te nemen. »

#### EERSTE ARTIKEL.

Te doen luiden :

« De Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen kan gemachtigd worden auto-vervoerdiensten in te richten en, desgevallend, in bedrijf te nemen.

» Het voorrecht dat haar verleend wordt bij het derde lid van artikel 2 der wet van 24 Juni 1885 op het stuk van buurtspoorwegen, wordt uitgebreid tot de auto-vervoerdiensten, in de volgende gevallen :

- » 1<sup>o</sup> Als in het ontwerp.
- » 2<sup>o</sup> Als in het ontwerp.
- » 3<sup>o</sup> Als zij door buurtspoorwegen bediende punten verbinden.

» Voor deze diensten...(als in het laatste lid van het ontwerp.) »

#### ART. 2.

In de opsommingen bij de artikelen 4 en 5 het woord « vergunningen » te vervangen door « machtigingen ».

#### BIJKOMEND ARTIKELN° 38.

In het eerste lid de slotwoorden : « binnen de grenzen bepaald bij artikel 1 van de wet », te doen wegvallen.