

(1)

(N° 241.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 28 AVRIL 1853.

Prorogation de la loi du 19 juillet 1832, sur les concessions de péages⁽¹⁾.

(PROJET DE LOI AMENDÉ PAR LE SÉNAT.)

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (*), PAR M. CH. VERMEIRE.

MESSIEURS,

La Chambre des Représentants, en votant, dans sa séance du 18 mars dernier, la prorogation de la loi du 19 juillet 1832 sur les concessions de péages, se prononça en faveur d'un article additionnel conçu en ces termes :

« Toute demande en concession d'une ligne de chemin de fer sera soumise à » une enquête sur l'utilité des travaux, la hauteur du péage et sa durée. »

Cet amendement avait été proposé par la commission spéciale, chargée d'examiner le projet de loi ; il ne donna lieu qu'à une très-courte discussion et fut adopté, à une forte majorité, par assis et levé.

Le projet de loi n'a pas reçu le même accueil au Sénat. Cette assemblée l'a, au contraire, amendé, en votant la suppression du nouvel article.

Votre commission spéciale, composée des membres de la section centrale, chargée d'examiner le budget des Travaux Publics de 1853, a été invitée à se réunir pour examiner de nouveau le projet amendé du Sénat et présenter un second rapport.

(1) Projet de loi primitif, n° 191.

Rapport, n° 194.

Projet de loi amendé par le Sénat, n° 225.

(*) La commission était composée de MM. VEYDT, président, DE MAN D'ATTENRODE, AD. ROUSSEL, DE LIÈGE, VERMEIRE, DE BROUWER DE HOGENDORP et ALLARD.

Pour se rendre compte des motifs qui ont déterminé le vote du Sénat, il y a lieu de consulter le rapport de sa commission des travaux publics (Documents du Sénat, n° 93, séance du 14 avril); la discussion générale du projet de loi à la séance du 19 avril. (Annales parlementaires du Sénat, pages 308 et 309), et celle des articles à la séance du lendemain 20. (Annales du Sénat, pages 320 et 321).

Voici une analyse de ce qui a été dit à cette occasion.

Dans le rapport de la commission du Sénat, on lit qu'il faudrait de sérieuses raisons pour changer tout un système, établi et suivi sans inconvénient depuis 1843. système qui constitue une espèce de droit acquis pour les concessions actuellement pendantes et en instruction;

Qu'on ne voit pas la nécessité ni les avantages qui résulteraient pour l'État d'une prescription impérative, ravivant celle de la loi du 19 juillet 1832, abandonnée en pratique;

Que l'instruction, suivie en ce moment, présente toutes les garanties désirables, puisqu'il n'appartient qu'à la Législature d'accorder les concessions de chemins de fer de plus de 10 kilomètres, et qu'il lui est toujours loisible d'ordonner tel supplément d'instruction qu'elle jugerait convenable;

Que, dans l'état actuel des choses, l'enquête, que l'on veut publique, a lieu administrativement, en prenant l'avis des ingénieurs, en consultant les autorités des principales localités et en demandant un rapport du comité consultatif des ponts et chaussées.

Ce mode d'instruction paraît suffisant à la commission du Sénat, surtout en présence de la décision en dernier ressort, qui est dévolue aux Chambres.

On doit craindre qu'une instruction, qu'il faudrait prolonger outre mesure, n'éloigne les capitaux d'entreprises, vers lesquelles l'État a un intérêt direct de les voir affluer, au point de vue du développement des intérêts matériels, que des voies de communication nouvelles tendent toujours à développer.

La commission termine son rapport, en exprimant l'opinion qu'il ne convient pas de changer ainsi incidemment, du jour au lendemain, un mode de procéder, sous l'empire duquel de grands intérêts peuvent être engagés, et elle considère la stabilité en matière de législation comme une nécessité gouvernementale.

Dans la séance du Sénat du 19 avril, M. le Ministre des Travaux Publics a exprimé l'avis qu'il était inutile d'adopter l'amendement, parce que, dans l'état actuel de notre Législature, il est réellement sans objet.

La matière des concessions est régie, a dit M. le Ministre, par une loi générale, celle du 19 juillet 1832, dont l'art. 4 porte : « Aucune concession ne peut avoir » lieu que par voie d'adjudication publique et qu'après enquête sur l'utilité des » travaux, la hauteur du péage et sa durée. »

Cette loi de 1832 fut successivement prorogée, lorsque, en 1843, la Chambre des Représentants exigea que, chaque fois qu'il s'agit d'une concession de canal ou de chemin de fer d'une longueur de plus de 10 kilomètres, le Gouvernement, qui avait le droit absolu de l'accorder en dehors de l'intervention de la Législature, serait obligé de demander préalablement la sanction législative.

La loi de 1832 se trouve donc modifiée, en ce sens que toute concession de chemin de fer ou de canal de plus de 10 kilomètres doit faire l'objet d'un projet de loi spécial.

Il en résulte que la disposition de l'art. 4 de la loi de 1832, en tant qu'elle exige une adjudication publique, se trouve modifiée par celle de 1843, puisque le fait de proposer un projet de loi spécial suppose le système d'une soumission directe.

Mais la disposition de la loi de 1832, qui exige une enquête préalable à la concession, se trouve-t-elle modifiée par celle de 1843? Le Gouvernement ne l'a pas pensé dans ces derniers temps, pas plus qu'il ne l'a cru en 1843 et en 1846.

Une consécration nouvelle lui a, au contraire, été donnée par un arrêté royal du 28 mai 1846, dont l'art. 1^{er} est ainsi conçu :

« Lorsqu'une demande en concession de l'une des deux catégories, prévues au » § 2 de l'art. 1^{er} de la loi de 1843, sera considérée, par le Gouvernement, comme » susceptible d'être accueillie, il sera procédé à l'accomplissement des formalités » d'enquête, etc. »

En droit donc le principe reste sauf : la nécessité de l'enquête se trouve consacrée par l'art. 4 de la loi du 19 juillet 1832 et par un arrêté royal. Mais on s'en est écarté dans l'application. En fait, les Chambres, qui sont souveraines en cette matière et peuvent, quand elles le jugent convenable, exiger que le projet de loi, dont elles sont saisies, soit précédé d'une enquête, les Chambres n'ont pas exigé l'exécution de cette partie de la loi ; on s'en est rapporté, en quelque sorte, à l'appréciation du Gouvernement. On s'est dit : Quand il sera reconnu qu'un projet n'a pas été assez étudié pour pouvoir être soumis au vote de la Législature, on le renverra au Gouvernement, afin de le soumettre à une enquête.

De tout quoi il résulte que l'amendement n'est pas nécessaire. Mais en principe il n'a rien qui doive effrayer le Gouvernement. Bien au contraire, il est incontestable que, s'il était maintenu, la position parlementaire du Gouvernement, en matière de concession de travaux publics, surtout en matière de concessions de chemin de fer, s'en trouverait considérablement fortifiée et que l'action gouvernementale y trouverait un grand appui.

Un membre du Sénat a contesté l'utilité des enquêtes pour les grandes lignes de chemin de fer, dont les Chambres se sont réservé d'accorder la concession ; il y voit plutôt une complication et des difficultés pour les demandes, qui sont en instruction.

Il y a, d'ailleurs, l'enquête administrative. Lorsqu'une demande en concession se produit, il est du devoir du Gouvernement de s'éclairer, en prenant l'avis des principales localités parcourues par le tracé et des hommes compétents pour apprécier les dépenses à faire et les produits à recueillir. Si cette marche est régulièrement suivie, à quoi peut servir l'enquête publique, si ce n'est à retarder indéfiniment l'instruction d'une spécialité d'affaires qui exigent une prompte résolution.

Les capitaux sont mobiles de leur nature ; aujourd'hui ils abondent, demain ils se cachent. L'État a cependant un immense intérêt à les voir se porter vers les travaux publics ; pourquoi donc les écarter sans nécessité?

Un autre membre a annoncé la présentation d'un sous-amendement, tendant à n'exiger l'enquête préalable que pour les demandes en concession, dans lesquelles on réclamera du Gouvernement l'intervention d'une garantie de *minimum* d'intérêt. Ainsi entendue, il croit la disposition utile, afin d'éviter de compromettre les deniers de l'État.

Un troisième membre semble partisan d'une enquête, qui précède la discussion au sein des Chambres, parce que c'est le meilleur moyen de s'éclairer, sans perdre le temps qu'il faudrait pour l'enquête ouverte plus tard.

Dans la discussion des articles (séance du 20 avril), un membre du Sénat déclare qu'il avait d'abord partagé l'opinion de la Chambre, au sujet de l'amendement qu'elle a adopté ; mais qu'il a reconnu ensuite l'impossibilité d'obtenir jamais, à cette condition, la concession d'un chemin de fer, attendu que des études préalables doivent être faites et que, si l'on n'avait pas quelque certitude, avant de se livrer à ce travail, d'avoir l'assentiment du Gouvernement, on ne l'entreprendrait pas.

M. le Ministre des Travaux Publics répète, ce qu'il avait dit la veille, que la disposition, dont il s'agit, ne fait que consacrer d'une manière plus expresse, plus explicite, ce qui existe dans la loi de 1832 et dans un arrêté royal de 1846, encore en vigueur.

D'après cette observation, un membre fait remarquer qu'il faut donc pour les demandes en concession qu'il y ait enquête.

Un autre membre votera contre l'amendement, parce que, pour lui, il a une portée, celle de changer le mode actuel de procéder en fait de chemins de fer, c'est-à-dire qu'il rappellerait la loi de 1832 et mettrait le Ministère en demeure de l'exécuter strictement. Voilà pourquoi l'amendement rencontre son opposition.

En 1851, on a voulu exécuter ou décréter le plus de chemins de fer possible et en écarter les lenteurs et les obstacles ; on disait qu'il fallait mettre le temps à profit. Les circonstances, au milieu desquelles nous vivons, sont à peu près les mêmes. Il convient de suivre encore la même marche, afin que certaines localités, qui, jusqu'à présent, sont dépourvues de chemins de fer, ne subissent pas une législation différente, en quelque sorte, de celle qu'ont subie des localités qui, elles, sont satisfaites. Ce membre pense qu'il existe au Ministère des Travaux Publics plusieurs demandes de la plus grande importance, qu'on retirerait peut-être, immédiatement, s'il s'agissait d'ouvrir une enquête, qui les mettrait en présence d'un retard d'une année.

M. le Ministre répond à ce sujet que si l'amendement passait dans la loi, il ne faudrait, dans son opinion, l'appliquer qu'aux concessions qui n'ont point encore été examinées par la Chambre. Il en existe un certain nombre, à l'égard desquelles il se croirait alors tenu d'ouvrir une enquête.

Suivant un autre membre, il se fait une enquête administrative. Elle n'a pas les inconvénients d'une enquête publique, qui entraîne à des lenteurs, à des conflits, dont le résultat est d'empêcher les affaires de marcher lestement. Si ce système prévalait, le même membre croit que, par suite de la mobilité des capitaux, il serait fort difficile de former, dans l'avenir, des compagnies sérieuses pour créer de nouveaux chemins de fer et que les lenteurs de l'enquête publique leur seraient mortelles.

Cette considération frappe également un autre membre, qui fait valoir combien il serait regrettable que la plupart des travaux étudiés, projetés, prêts à être exécutés et qui doivent procurer tant d'ouvrage à la population ouvrière, fussent de nouveau ajournés indéfiniment.

Un autre membre votera l'enquête, parce que, dans son opinion, c'est le seul

moyen que les propriétaires aient de faire entendre leurs observations sur cette foule de chemins de fer, qui s'établissent ou se projettent.

Le Sénat s'est prononcé, dans la séance du 21 avril, pour la suppression du nouvel article, par assis et levé.

Il a été procédé ensuite à l'appel nominal sur le projet de loi, adopté par 24 voix contre 4.

Au sein de la commission spéciale de la Chambre, un membre s'est exprimé en faveur de l'opinion qui a prévalu au Sénat.

Il ne voit aucune utilité à se lier par une disposition impérative ; il y trouve, au contraire, des inconvénients, à cause de la perte de temps, inséparable des enquêtes publiques et du danger de voir les capitaux prendre une autre direction, pendant qu'on s'occupera d'instruire longuement ces sortes d'affaires.

Un autre membre lui a répondu qu'on s'exagère beaucoup le temps qu'il faut pour procéder à une enquête. Après qu'on a observé les délais pour l'annoncer au public et pour le dépôt des pièces, l'opération même de l'enquête se fait en une ou deux séances.

Il n'y a pas là de quoi effrayer les auteurs de projets de chemins de fer, qui, dans l'état actuel des choses, ignorent aussi, en commençant, s'il interviendra une loi de concession en leur faveur ; et certes les auteurs de projets sérieux, de projets évidemment utiles, ne s'en effrayeront pas. L'enquête leur viendra plutôt en aide.

On ne peut contester que la Législature pourra trouver dans les enquêtes des lumières, qui font souvent défaut aux membres, qui n'ont pas une connaissance spéciale des localités, dont il s'agit dans les projets, c'est à dire à la majorité appelée à se prononcer sur ces questions, dans des vues d'intérêt général.

S'il est désirable d'éviter des lenteurs inutiles, il ne l'est pas moins d'éviter la précipitation et de ne point seconder légèrement les vues de ceux, auxquels il importe plus d'avoir en main un chemin de fer tel quel, dans un moment donné, qu'un projet sagement mûri, ayant en lui-même ses chances de réalisation, ne préparant, dans un avenir prochain, aucun embarras, aucun sacrifice pour le trésor.

L'enquête préalable devrait toujours être la règle.

S'il se présentait un cas exceptionnel, où il y aurait lieu de s'en écarter, le Gouvernement s'en expliquerait.

Un autre membre, également partisan de l'enquête, fait ressortir les avantages de doter le pays de nombreux chemins de fer, mais de chemins de fer bien conçus, réellement utiles, qui répondent à des besoins constatés et qui par conséquent rapportent.

Quant aux mauvais projets, il ne faut pas craindre de les décourager.

La marche que le Gouvernement et les Chambres ont suivie, dans ces sortes d'affaires, ne peut être continuée ; elle jetterait le pays dans des embarras inextricables.

Suivons l'exemple des pays voisins. Aucun chemin de fer ne s'établit en Angleterre sans une enquête longue et rigoureuse. Les choses se passent de même en Prusse ; l'enquête est prescrite par un arrêté royal. Est-on fondé à dire, après l'exemple de l'Angleterre, que cette instruction préalable éloigne les capitaux des

entreprises? Évidemment non. Il y a, au contraire, une garantie, un motif de confiance de plus, qui fait affluer les capitaux aux bons chemins de fer. Cela ne peut contrarier que les spéculateurs sur actions, toujours pressés de créer des valeurs factices, également pressés de s'en défaire, quand la hausse est produite, adviennent que pourra de la concession votée par la Législature.

On a parlé au Sénat d'enquêtes administratives, de consultations auprès des autorités locales, lorsqu'elles ont un intérêt dans un projet de chemin de fer. Mais cela même n'existe pas. Le plus souvent on ne connaît un projet que par la présentation, qui s'en fait à la Chambre. Alors seulement l'éveil est donné et les observations se produisent. Une expérience récente a prouvé qu'il n'est pas possible de s'en rendre bon compte en temps encore utile, à défaut d'une enquête sur les lieux.

Un troisième membre adhère aux observations qui précèdent. Il s'étonne de l'inconséquence qu'il y aurait à astreindre à des investigations, souvent minutieuses, des entreprises d'un intérêt secondaire, l'établissement d'une usine, par exemple, soumise à une enquête de *commodo et incommodo* et à abandonner, quasi au hasard et aux vues d'un petit nombre d'initiés, des travaux aussi importants que les chemins de fer. Les funestes conséquences de cette marche sont saillantes. Ou bien les projets resteront sans suite, sans réadjudication possible, alors même que des travaux seraient déjà partiellement exécutés; le vote des Chambres sera comme non avenu, une lettre morte, ce qui est toujours fâcheux; ou bien, il faudra que l'État intervienne par son crédit et fasse des sacrifices pour des entreprises forcées ou aventurées, n'ayant pas en elles-mêmes des conditions de vitalité. Cette alternative est également fâcheuse. Il importe de se prémunir contre ces mauvaises chances et le moyen le plus efficace est sans contredit une instruction préalable, aussi complète que possible, c'est-à-dire l'enquête.

Enfin un quatrième membre est de plus en plus confirmé dans son opinion, conforme à celle de la majorité de la commission. Il fait remarquer, en outre, que M. le Ministre des Travaux Publics ne s'est pas montré, au Sénat, l'adversaire de l'enquête; il lui a, au contraire, reconnu l'avantage de fortifier la position parlementaire du Gouvernement. Ce haut fonctionnaire s'est seulement attaché à établir que l'amendement, adopté par la Chambre, est sans objet, invoquant à cette fin la loi de 1832 et un arrêté royal de 1846. Mais la disposition, qui concerne l'enquête, n'est-elle pas tombée en désuétude, n'est-elle pas, au moins tacitement, abrogée par la marche contraire, suivie par le Gouvernement et les Chambres pour les chemins de fer, présentés et votés en 1851 et pour ceux sur lesquels il a été statué dans la session actuelle? La signification de la discussion, qui vient d'avoir lieu au sein du Sénat, ne tend-elle pas clairement à négliger désormais la prescription de l'enquête, comme s'il n'en était parlé nulle part? Si cela est ainsi, et il paraît impossible de le contester, il y a nécessité de prendre une mesure nouvelle, pour ceux du moins qui regardent comme contraire aux intérêts du pays, que l'état actuel de ce qui se pratique serve de règle et se perpétue.

Le sixième membre, présent à la séance de la commission, ne fait aucune difficulté de reconnaître qu'il peut être très-utile, en général, de soumettre les demandes en concession de chemins de fer à une enquête préalable; au fond, il est

à ce sujet d'accord avec les préopinants ; mais comment faire pour des cas exceptionnels ? On ne saurait nier qu'il peut s'en présenter, et si l'enquête est rendue obligatoire par une disposition précise de la loi, comment fera le Gouvernement pour s'en affranchir et apporter d'abord à la Chambre seule une demande de concession qu'aucune enquête n'aura précédée ?

Ce sera une dérogation à la loi, pour laquelle il faudrait régulièrement le concours du Sénat. Cette difficulté paraît assez sérieuse au membre qui la signale, pour mériter qu'on s'y arrête et qu'on songe à la possibilité de prévoir dans la loi certains cas d'exception. Il a été convenu de tenir note de cette remarque.

Procédant ensuite au vote sur le projet de loi amendé par le Sénat, la commission le rejette par quatre voix contre une et une abstension. En conséquence, la majorité se prononce en faveur de l'amendement primitivement adopté par la Chambre.

Le Rapporteur,
CH. VERMEIRE.

Le Président,
VEYDT.
