

« Décide ;

« Par dérogation à la convention précitée, la fusion est limitée à l'exploitation des lignes aux clauses et conditions énoncées dans cette convention, et chacune des deux sociétés conservera son existence séparée.

« Le comité d'exploitation institué par la convention prémentionnée établira un règlement d'exploitation qui sera soumis à la ratification des assemblées générales des deux sociétés.

« La présente délibération sera, en outre, soumise à l'approbation royale. »

Revu l'arrêté royal du 11 novembre 1863, qui a approuvé la convention intervenue, le 28 septembre précédent, entre la société anonyme des chemins de fer de l'Est belge, d'une part, et la compagnie du chemin de fer d'Anvers à Rotterdam, d'autre part ;

Sur le rapport de notre ministre des affaires étrangères,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Art. 1^{er}. La décision des sociétés anonymes des

chemins de fer de l'Est-Belge et d'Anvers à Rotterdam ci-dessus mentionnée est approuvée.

Art. 2. Cette approbation est donnée sans préjudice des droits des intéressés.

Art. 2. Notre ministre des affaires étrangères (M. JULES VANDERSTICHELEN) est chargé de l'exécution du présent arrêté.

28. — 23 FÉVRIER 1869. — LOI relative aux cessions de concessions de chemins de fer (1). (Monit. du 24 février 1869.)

Léopold II, etc. Les chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit :

Art. 1^{er}. Les sociétés de chemin de fer ne peuvent céder les lignes dont elles sont concessionnaires qu'avec l'approbation du gouvernement.

Sont considérées comme cessions non-

(1) Session de 1868-1869.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Documents parlementaires. Exposé des motifs et texte du projet de loi. Séance du 6 février 1869, p. 136-138. — Rapport. Séance du 11 février, p. 139 (voir, dans les *Annales*, la séance du 11 février, p. 383-384).

Annales parlementaires. Discussion. Séance du 13 février 1869, p. 403-416. Vote, p. 416.

SÉNAT.

Documents parlementaires. Rapport. Séance du 19 février 1869, p. 7-8.

Annales parlementaires. Discussion, p. 51-66. Vote, p. 66.

Exposé des motifs.

Messieurs,

Les chemins de fer, comme tout ce qui constitue la voirie, font partie du domaine public. On ne peut concevoir que ces voies de communication, créées et acquises au nom de l'intérêt public, par des moyens privilégiés et exceptionnels, deviennent des propriétés privées, livrées aux intérêts et aux caprices de leurs propriétaires. Établies en vue d'un intérêt public et national, elles ne peuvent subsister qu'à la condition de le servir et de ne jamais lui être contraires. En effet, c'est un devoir pour l'État de procurer aux populations des communications faciles et rapides, et s'il confie à des sociétés l'accomplissement de ce devoir, ces sociétés ont, vis-à-vis de la nation, les mêmes obligations que leur mandant. Il est dès lors certain que tous les droits dérivant d'une concession de chemin de fer intéressent la chose publique et lui sont strictement soumis. C'est au législateur qu'appartient le droit souverain de décider ce qu'exigent les besoins du pays au point de vue des communications ferrées ; c'est à lui qu'appartient le droit de régler tout ce qui touche à ce grand intérêt public. Non-seulement il accorde au gouvernement le droit de concéder et il règle les conditions de la concession, mais il possède toujours le droit d'édicter de nouvelles dispositions pour mieux protéger les intérêts de la nation. Son pouvoir n'a pour limite

que l'équité : il devrait des indemnités aux sociétés auxquelles il imposerait des obligations nouvelles qui diminueraient leurs recettes ou accroitraient leurs dépenses.

Le caractère de propriété publique, attribué aux concessions de chemins de fer, est reconnu non-seulement par les lois belges, mais par les législations étrangères. Comment, du reste, en pourrait-il être autrement ? Comment admettre que les services publics des postes, du télégraphe, du transport des voyageurs et des marchandises, que les mouvements des troupes en temps de paix et en temps de guerre, que l'observation des lois de douanes et de sûreté nationale puissent dépendre uniquement d'intérêts privés, étrangers peut-être ? Il faut reconnaître que si les capitaux privés peuvent concourir à la création de chemins de fer, c'est pour autant qu'ils servent les besoins du pays. Ce n'est point, en effet, pour les capitaux que les chemins de fer sont créés, mais pour les populations. C'est ainsi et à cette condition que s'accordent les concessions.

Le droit d'ailleurs confirme pleinement ces considérations politiques et morales. Les chemins de fer font partie de la grande voirie et, par conséquent, du domaine public. Tel est l'avis de tous les auteurs (a). Le principe de cette matière se trouve dans l'art. 538 du code civil ; toutes les lois sur les moyens de communication et notamment l'arrêté du

(a) DALLOZ, *Répert.*, v° Voirie par chemin de fer, n° 184.

« La grande voirie fait partie du domaine public ; les chemins de fer, par conséquent, sont aussi une dépendance du domaine public, et à ce titre imprescriptibles par application de la loi des 23 novembre et 1^{er} décembre 1790, art. 1^{er}, et de l'art. 538 du code civil. Quelle que soit la cause de l'imprescriptibilité des chemins de fer construits par l'État ou concédés à des compagnies, la règle n'a jamais été mise en doute. — Il a été jugé, en effet, en Belgique comme en France : 1° que les chemins de fer construits moyennant concession de péage pendant une époque déterminée ne cessent pas d'appartenir à l'État ou au domaine public (Bruxelles, 2 mars 1850, *Pas.*, p. 124) ; 2° que les chemins de fer construits ou concédés par l'État sont une dépendance du domaine public et ne

seulement les conventions portant aliénation de la concession, mais tous actes par lesquels une société transférerait par bail, fusion ou autrement, l'exploitation totale ou partielle d'une ligne.

24 novembre 1829 en font l'application (a). Cette doctrine a reçu la sanction de nos cours d'appel et de la cour de cassation jugeant chambres réunies. La cour d'appel de Bruxelles, par un arrêt du 2 mars 1850 (b), et la cour de cassation, par un arrêt du 8 juin 1864, rendu chambres réunies, ont décidé que les chemins de fer faisaient partie du domaine public (c).

Ce droit est commun à toute l'Europe. En aucun pays, on n'a considéré les concessions de chemin de fer comme soustraites à l'autorité supérieure des

sauraient, dès lors, appartenir aux compagnies qui n'en ont que l'exploitation... (Cass. fr., 1861, aff. Mancel, D. P., 61, 4, 228).

Gauvain, *Traité du domaine*, t. 1^{er}, p. 380.

Lorsque le chemin de fer a été construit par l'Etat, les parties livrées à la compagnie par des baux ou par des concessions constituent le véritable domaine public. Lorsqu'une compagnie a obtenu la concession de la construction, le terrain qu'elle acquiert et les bâtiments qu'elle élève en vertu des plans définitifs... forment également la partie domaniale du chemin de fer. Dans l'un et l'autre cas, ce qui aurait été ajouté par la compagnie d'exploitation pour son usage particulier resterait propriété privée. Il résulte de là que les compagnies pourraient ou louer ou vendre ou échanger ces parties accessoires, et qu'au moment de la cessation de leur jouissance elles ne devraient les abandonner à l'Etat que moyennant indemnités amiables, ou par suite d'expropriation.

Si les chemins de fer sont des dépendances du domaine public, ils sont, à ce titre, inaliénables, non pas en ce sens qu'ils ne puissent pas être remis dans les mains de compagnies pour leur exploitation, mais en ce sens qu'ils ne peuvent pas être placés dans leur propriété privée tant qu'ils conservent leur destination. Les concessions faites par le gouvernement ne sont que des cessations du droit d'exploitation, qui laissent intacte la propriété domaniale, etc. »

(a) Arrêt royal du 24 novembre 1829, portant règlement sur le service des moyens publics de transport par terre.

« Art. 11. Aucune concession ne pourra être transférée à d'autres individus, ni plusieurs entreprises être combinées ensemble, sans consentement préalable de l'administration, sous peine d'une amende de cinquante florins, et, en outre, selon les circonstances, d'une suspension ou de la suppression de la concession. »

(b) Arrêt de la cour d'appel de Bruxelles du 2 mars 1850 (Pas., année 1850, 2^e partie, p. 125).

« ... depuis la construction du chemin, le sol et les ouvrages d'art faits sur ce sol ne sont plus qu'une seule et même chose, nommée chemin de fer dans le cahier des charges, et même grande route dans la loi de l'an vii; or, cette grande route qui appartient, fonds et superficie, à l'Etat, cette grande route qui, depuis sa construction, fait partie du domaine public, n'est point cotisable, dit la loi précitée... »

(c) Arrêt de la cour de cassation de Belgique du 6 juin 1864 (chambres réunies) (Pas., année 1864, 1^{re} partie, p. 297.)

« ... Vu l'art. 1^{er} de l'arrêt du 16 mai 1862, ainsi conçu : « Est rendu applicable aux chemins de fer concédés, « servant au transport des voyageurs et des marchandises, « le règlement de police du railway de l'Etat en date du « 10 février 1837 ; »

« Attendu que cette disposition est générale et que, portée dans un intérêt de police et de sûreté publique, elle s'applique sans distinction à tous les chemins de fer concédés soit par le gouvernement, soit par des actes législatifs ;

« Qu'il importe peu que le préambule de cet arrêté fasse appel aux cahiers des charges de la plupart des conces-

Art. 2. En cas d'infraction à l'article précédent, le gouvernement pourra, indépendamment des droits qui lui sont attribués par la législation existante, ordonner que la ligne sur laquelle la convention a

pouvoirs publics. En Angleterre, où les concessions sont accordées par des bills du parlement, ce dernier a toujours conservé le droit de les modifier par des lois ultérieures. C'est ainsi qu'après avoir octroyé à des sociétés le droit de vendre ou de céder leurs concessions, revenant sur ce système, il a, par un nouveau bill en date du 4 août 1845 (d), interdit tout contrat de ce genre sans permission du gouvernement.

En France, la loi du 15 juillet 1845 a décidé que les chemins de fer faisaient partie de la grande

sions, autorisant le gouvernement à prendre des mesures pour assurer la police des chemins de fer et de leurs dépendances, puisque ce n'est point dans les stipulations contractuelles des actes de concession que le gouvernement puise son droit de police sur les chemins de fer concédés, mais dans les pouvoirs qui lui ont été conférés par la loi du 12 avril 1833 sur cette partie de la voirie, et que ces actes de concession n'ont fait que rappeler :

« Attendu en effet que cette loi, ainsi que cela résulte de son préambule, à l'occasion de l'ouverture de quelques parties du chemin de fer décrété par la loi du 1^{er} mai 1834, statue que le gouvernement pourra établir des règlements pour l'exploitation de la police de la nouvelle voie, expression qui, par sa généralité, non moins que par le motif qui sert de base à la disposition, se rapporte nécessairement à toute voie publique servant à ce mode nouveau de communication à l'aide de la vapeur ;

« Qu'il résulte des documents parlementaires que les art. 2 et 3 de cette loi, dont une section de la chambre des représentants demandait la suppression « comme « étant superflus et de droit commun, » n'ont été maintenus que pour lever les doutes que l'on pourrait concevoir sur l'application des lois et règlements concernant la police du roulage à des routes qui étaient inconnues à l'époque de la promulgation de ces lois et règlements, et qu'il ne peut, dès lors, exister aucun motif pour restreindre ces dispositions aux chemins de fer spécialement décrétés par la loi du 1^{er} mai 1834, c'est-à-dire à certaines parties déterminées de la voie publique, et d'en exclure les chemins de fer qui viendraient à être décrétés plus tard, soit qu'ils fussent construits et exploités directement par le gouvernement, soit qu'on les supposât construits et exploités au moyen de concession de péages, puisque, dans ce dernier cas, ils n'en font pas moins partie du domaine public ; qu'ils sont exploités dans l'intérêt public et que, comme tels, ils doivent être soumis à tous les règlements de la voirie et du roulage. »

(d) Statutes at large, vol. XVII, chap. 96.

Loi restreignant les pouvoirs de vendre ou de céder des chemins de fer, conférés par certaines lois du parlement relatives à ces chemins de fer. (4 août 1845.)

« Des dispositions ayant été introduites dans différentes lois du parlement, durant la présente session, lesquelles donnent aux compagnies de chemins de fer des pouvoirs généraux de céder ou d'accepter une vente, un transfert ou une cession de leur ligne ou d'autres lignes, et qu'il est utile que ces pouvoirs soient restreints, il est arrêté qu'il ne sera pas légal, pour une compagnie ou pour les propriétaires d'un chemin de fer, en vertu des droits contenus dans une des lois de la présente session, de faire ou d'accepter, — ou pour toute autre compagnie de chemin de fer ou partie, en vertu de tels pouvoirs, — d'accepter une vente, une cession ou autre transfert d'un chemin de fer, à moins que ce ne soit en vertu d'une disposition spéciale, d'une loi du parlement à cet effet, et spécifiant nominativement le chemin de fer qui peut ainsi être cédé, vendu ou transféré, et la compagnie ou la partie sur laquelle cette cession, vente ou transfert peut être respectivement faite, consente ou acceptée. »

porté sera administrée par le département des travaux publics pour compte de la société.

voirie, c'est-à-dire du domaine public, et étaient, dès lors, soumis à toutes les dispositions que le législateur a le pouvoir de prendre relativement à la grande voirie et au domaine public.

Une loi prussienne du 3 novembre 1838 a décidé que les sociétés de chemins de fer devaient se soumettre à toutes les obligations que l'avenir et l'expérience conseilleraient au gouvernement de leur prescrire, et qu'une indemnité ne leur serait due qu'en cas où ces mesures diminueraient leurs recettes ou augmenteraient leurs dépenses (a).

Le caractère de domaine public des concessions de chemins de fer déterminés d'une manière incontestable, il en résulte que ces concessions ne peuvent être cédées sans l'assentiment des pouvoirs publics (b).

Le projet qui vous est soumis concerne la cessibilité soit d'une concession, soit de l'obligation d'exploitation, soit de tout autre droit essentiel de la concession relatif à l'exploitation. Il confirme le droit qu'a le gouvernement de s'opposer à toute cession de ce genre et il assure les moyens de sanction de cette opposition, en permettant des mesures plus favorables, moins onéreuses aux sociétés. Que les chambres aient le droit d'édicter de semblables dispositions, il n'est pas possible d'en douter. Certainement le droit aux péages, aux bénéfices de l'exploitation, est un droit de domaine privé, qui reste dans le libre disposition des sociétés, mais quant à leur obligation d'exploiter par elles-mêmes, elle relève de la puissance publique; elles ne peuvent s'en décharger qu'avec l'agrément des pouvoirs publics. Les bénéfices de l'exploitation sont affaire privée et de commerce, l'exploitation intéresse la chose publique et lui est subordonnée.

(a) *Loi prussienne du 3 novembre 1838.*

« § 49. Nous nous réservons de compléter et de modifier les dispositions contenues dans la présente loi ou d'y ajouter des dispositions nouvelles par des règlements généraux ou par des concessions spéciales, selon les enseignements de l'expérience et les besoins qui auront été reconnus. Dans le cas où nous jugerons nécessaire d'imposer l'observation de ces compléments, modifications ou nouvelles dispositions aux sociétés qui ont déjà obtenu notre autorisation ou qui l'obtiendront en conformité de cette loi, ces sociétés seront tenues de s'y conformer. Toutefois, lorsque les nouvelles dispositions, qui ne sont ni contenues, ni réservées dans la présente loi ou qui seront rendues après la concession à accorder à des sociétés futures, auront pour résultat une limitation de leurs recettes ou un accroissement de leurs dépenses, il leur sera accordé une indemnité convenable. »

(b) *Dalloz, Répert., v° Concession administrative.*

N° 109... « Le concessionnaire diffère surtout du simple entrepreneur par la manière dont il est indemnisé de ses travaux et dépenses. Au lieu de lui payer une somme déterminée, le gouvernement lui concède à perpétuité ou pour un temps le droit de percevoir un péage fixé par le cahier des charges. »

N° 108. « Mais est-ce seulement dans le mode de percevoir l'indemnité que se trouve la différence? En d'autres termes, le concessionnaire n'a-t-il pas, de plus que l'entrepreneur, un droit réel sur les travaux qu'il a exécutés, et son droit au péage ne doit-il pas être considéré comme le revenu de cette espèce de propriété? On comprend toute l'importance pratique de la question; si la compagnie est propriétaire, elle ne peut être déposée que moyennant toutes les formalités de l'extinction pour cause d'utilité publique. Si, au contraire, on ne lui accorde qu'une simple possession à l'effet de percevoir le péage, son droit est essentiellement révocable par

Art. 3. Cette mesure sera décrétée par arrêté royal.

Le gouvernement pourra seul la faire

Le droit et l'obligation d'exploiter restent toujours soumis au pouvoir législatif ou au gouvernement, en cas de délégation. Et en effet, comme l'enseignant tous les auteurs, comme le prescrivait du reste le bon sens et les notions les plus élémentaires du droit public, le droit de cession soit de la concession, soit même de l'exploitation, est celui qui touche le plus près aux intérêts de la nation, celui pour l'exercice duquel l'intervention de la puissance publique est le plus indispensable et le moins contestable. Une concession de chemin de fer est accordée en vue de l'utilité générale; jamais l'intérêt du concessionnaire n'est et ne peut être le motif de pareil octroi. Or, comment admettre que ce concessionnaire puisse, à sa guise, modifier la situation pour laquelle il a été investi d'un privilège et d'un monopole? Chargé de créer un chemin de fer pour protéger certaines industries, il pourrait céder sa concession au propriétaire d'une voie ferrée, même étrangère, desservant des industries rivales!

Ce serait aller à l'encontre de la loi, à l'encontre de toutes les raisons qui l'ont mis en possession de sa concession et sans lesquelles il ne l'aurait pas obtenue. C'est la violation du contrat intervenu entre lui et la législature. Aussi la législature retient-elle toujours, et de plein droit, même quand elle les a autorisées, l'appréciation et l'approbation des fusions et des cessions qui lui sont proposées, et cette prérogative elle l'a déléguée au gouvernement. Le projet de loi actuel confirme cette délégation.

Le droit du gouvernement de ne laisser réaliser des cessions que sous son autorisation est donc incontestable. Ce droit a déjà, du reste, le caractère de la législation écrite, car il est mentionné formelle-

l'administration, à la charge seulement d'une indemnité.

« M. Cotelle n'hésite pas à dire « qu'une concession de « travaux publics peut devenir un titre de propriété » (*Cours de droit administratif*, t. II, p. 619, n° 4 et 5; t. I^{er}, p. 301, n° 19 et suivantes). Mais cela nous semble contraire à la définition que donne de la propriété le code civil lui-même (art. 544); il est évident que le concessionnaire n'a pas le droit de disposer du canal, du pont ou du chemin de fer par lui exécuté, surtout de la manière la plus absolue. Il ne peut en changer ni la nature, ni l'usage, ni le mode de jouissance: il n'a pas, en un mot, le droit qui est de l'essence de la propriété, le *jus abutendi*. Nous ne lui accorderons pas davantage, avec un autre auteur (M. Delalleau, *Revue de législation*, t. V, p. 140), un véritable droit d'usufruit. Nous ne voyons en lui qu'un possesseur précaire (en ce sens: Proudhon, *Traité du domaine public*, t. I^{er}, p. 264; M. Solon, *Répert. et jurisprudence*, v° Concession, n° 11, et v° Canaux, n° 8; M. Dufour, *Traité de droit administratif*, t. II, p. 422, n° 2835). Les canaux et chemins de fer ne sont susceptibles, de la part des particuliers, d'aucune espèce de droit réel; ils font partie de la grande voirie (loi du 15 juillet 1845, art. 4 à 5). Qu'on les envisage dans la manière dont ils se forment ou dans leur destination, il est impossible de méconnaître qu'ils appartiennent nécessairement à la classe de ces objets que la loi considère comme des dépendances du domaine public (code civil, art. 538). »

Cotelle, *Législation française sur les chemins de fer*, p. 275, n° 595.

« Par l'obtention d'une concession de chemin de fer, la compagnie est mise au lieu et place de l'Etat; mais il en résulte un droit tout personnel, qui ne peut pas, non plus qu'un marché d'entreprise passé par adjudication, se céder et se transmettre sans l'approbation de l'administration. Dans la pratique, on a vu le gouvernement approuver des cessions et des fusions de chemins de fer en

cesser, en remettant l'exploitation à la société.

Si la société conteste le fait de la contra-

vention, elle peut recourir aux tribunaux quant à ses intérêts privés. Elle sera déboute si le fait de la contravention est

ment dans l'arrêté du roi Guillaume de 1829, et aux termes de l'avis de la cour de cassation rendu chambres réunies le 8 juin 1864, « les chemins de fer sont soumis à tous les règlements de la voirie et du roulage. »

Mais le gouvernement a eu à se préoccuper des moyens de sanction pour garantir son droit, et il a dû reconnaître que ces moyens, qu'il entend maintenant maintenir, peuvent nuire à l'intérêt public et aux sociétés de chemins de fer. En cas d'infraction, le gouvernement peut prononcer la déchéance de la concession. La déchéance, c'est la liquidation; la liquidation, c'est la dépréciation de l'avoir social au préjudice du pays, des obligataires et des actionnaires. La rigueur de ces moyens en affaiblit l'effet; elle place le gouvernement entre des mesures extrêmes et l'abandon de l'exercice de son droit. Il en est de plus simples, de moins désastreux, et par cela même de plus efficaces. Le gouvernement belge, qui exploite lui-même des chemins de fer, peut, sans inconvénients, reprendre l'exploitation qui serait cédée malgré les principes de la matière et les obligations essentielles inhérentes à de telles concessions. Si une société qui a la charge d'un service public au lieu et place du gouvernement ne s'en acquitte pas, il est naturel que le gouvernement reprenne ce service. Cette reprise sera faite pour compte de la société, qui conserve ainsi tous les avantages de l'opération. La société n'aura pas à subir les dures conséquences d'une déchéance; mais les effets de la contravention seront arrêtés et tous les droits seront ainsi sauvegardés; au lieu d'une liquidation, on aura, par les soins de l'Etat, une exploitation que le gouvernement est apte à conduire et pour laquelle il a des services complètement organisés; les actionnaires et les créanciers de la société conserveront

assez grand nombre; mais les tribunaux tiennent pour nulle une cession faite sans le concours de l'autorité supérieure (C. de Paris, 12 février 1856).

CASSATION. *Traité des travaux publics*, t. 1^{er}, p. 337. N° 637. « Le bénéfice résultant de la concession est essentiellement personnel à celui ou à ceux qui l'ont obtenue. Dans le cas même où elle n'a lieu qu'après adjudication publique, elle implique toujours un choix, une sorte de préférence de la part de l'administration, et ne peut en conséquence être l'objet d'une cession valable sans le consentement de celle-ci. La cour de cassation s'est prononcée en ce sens à l'occasion de la concession d'un chemin de fer : »

« La concession d'un chemin de fer par l'Etat à des particuliers leur est accordée, a dit la cour, en vue des garanties qu'ils présentent pour l'exécution et l'exploitation de cette entreprise d'utilité générale; il serait contraire à l'ordre et à l'intérêt publics qu'elle pût, sans le consentement du gouvernement, être transmise par ceux qui l'ont obtenue, à des tiers qui pourraient ne pas offrir les mêmes garanties (V. Cass., 14 février 1839. Paris, 12 février 1836).

« N° 638. Le monopole concédé par l'administration, voilà ce qui ne peut être l'objet d'une cession valable. Total ou partiel, l'abandon des droits exclusivement accordés au concessionnaire est nul et de nul effet au respect des contractants. Chacun d'eux peut demander la nullité du traité, etc. »

Arrêt de la cour impériale de Paris du 12 février 1836 (Pas. fr., 1863, 3^e part., p. 192).

« Considérant que la convention dont Mancel poursuit l'exécution n'a pas eu pour objet exclusif la construction et l'exploitation du chemin de fer de Rennes à Moidrey; — que des termes dans lesquels elle est rédigée, il résulte qu'elle s'étend à la concession même obtenue par Jume-

leurs droits, et les intérêts des populations desservies par la ligne ne seront pas compromis. Rien, du reste, ne sera irrévocable; si la société abandonne ses projets, l'exploitation pourra lui être remise. Tel est, dans son ensemble, la proposition de loi qui vous est soumise.

L'art. 1^{er} concerne le droit qui appartient au gouvernement de s'opposer aux cessions de concession ou d'exploitation de chemins de fer.

L'art. 2 détermine la sanction de la disposition de l'art. 1^{er}. Lorsque cette disposition sera appliquée, le gouvernement sera, quant aux résultats de l'exploitation, dans la même position qu'un *negotiorum gestor*; il agira pour la société et lui devra, comme tel, compte des bénéfices qu'il réalisera sur l'exploitation, comme la société devra l'indemniser des pertes que cette exploitation lui ferait subir. L'examen des rapports qui résulteraient de cette situation est incontestablement du ressort des tribunaux.

L'art. 3 indique le mode d'action du gouvernement tout en conservant aux droits civils engagés la juridiction des tribunaux.

Ainsi que nous l'avons exposé plus haut, l'exploitation d'un chemin de fer en vertu de concession a un caractère mixte; elle constitue un service public effectué par des particuliers; elle touche à des intérêts privés; elle est ainsi soumise au droit administratif et au droit civil, à l'autorité gouvernementale et à l'autorité des tribunaux.

Pour respecter le principe constitutionnel de la séparation et de l'indépendance des pouvoirs, il faut opérer la division de ces deux éléments, pour les faire régir par les principes et les juridictions qui leur sont propres.

L'exploitation elle-même est un service public : à l'autorité administrative il appartient de prononcer son sort ;

lois, le 14 mai 1833, et que l'intention manifeste des contractants a été que Mancel serait activement et passivement substitué à Jumeais, et que les droits, avantages et obligations résultant du cahier des charges, accepté par celui-ci, seraient transmis à son cessionnaire; — considérant que la stipulation ainsi définie, l'assentiment de l'autorité publique était nécessaire à sa validité; — qu'il est contraire à la raison que des concessions qui ne peuvent être accordées que par le gouvernement puissent, à son insu et même contre sa résistance, passer entre les mains de tiers qui lui sont inconnus et dont il n'a vérifié ni la solvabilité, ni la moralité; que l'ordre et l'intérêt publics s'opposent à ce qu'un tel système soit admis; — considérant que le ministre du commerce a exprimé la volonté de ne pas ratifier le traité litigieux; qu'il suit de là que la condition inhérente à la nature même de la convention ne pouvant se réaliser, il y a lieu de délier les parties des engagements qu'elles ont respectivement contractés; — considérant d'ailleurs que ni l'une ni l'autre desdites parties ne peut se fonder sur un refus de ratification qu'elle a dû prévoir pour réclamer des dommages-intérêts; — infirme, déclare nul le traité du 18 janvier 1833; déboute Mancel de ses demandes, etc. »

Arrêt de la cour de cassation de France du 14 février 1839.

« Attendu que la concession d'un chemin de fer par l'Etat à des particuliers leur est accordée en vue des garanties qu'ils présentent pour l'exécution et l'exploitation de cette entreprise d'utilité générale; qu'il serait contraire à l'ordre et à l'intérêt publics qu'elle pût, sans le consentement du gouvernement, être transmise par ceux qui l'ont obtenue, à des tiers qui pourraient ne pas offrir les mêmes garanties... (Daloz, *Jurisprudence générale*, année 1839, 1^{re} partie, p. 116.) »

établi; dans le cas contraire, les tribunaux lui alloueront, à titre d'indemnité, une somme égale au préjudice qu'elle subirait

par suite de l'impossibilité où elle est de diriger l'exploitation; l'indemnité sera fixée, d'après la demande de la société, soit

les résultats de l'exploitation engagent des intérêts privés : aux tribunaux à les juger.

Des deux côtés, il doit y avoir indépendance complète.

Le gouvernement peut seul apprécier si l'intérêt public est lésé par la contravention à ces droits; un arrêté royal statuera sur la reprise de l'exploitation; un arrêté royal remettra l'exploitation à la société, si la mesure n'est plus nécessaire à l'intérêt public.

Les tribunaux ne peuvent être liés par cette appréciation du gouvernement quant à son influence sur les intérêts privés engagés; ils doivent, à ce point de vue, être libres d'apprécier si la contravention au droit du gouvernement a réellement été commise.

Si ce fait existe, incontestablement la société n'a pas de prétention à former; elle ne pourra pas se faire rendre compte de la gestion qui se fera pour elle et qui lui aura été légitimement enlevée. Si les tribunaux ne pensent pas que le gouvernement ait justement apprécié les faits, ils respecteront la décision du gouvernement prise dans la sphère de ses pouvoirs, en tant qu'elle porte sur des matières administratives, mais ils en tiendront la société indemne au point de vue de ses intérêts privés; ils feront par leur sentence que la société soit exactement au même point que si la mesure n'avait pas été prise. En quoi peut consister le préjudice? Si le gouvernement exploite mieux ou aussi bien que la société, elle ne perd rien; le préjudice ne naît que s'il exploite plus chèrement; il ne faut pas que la société éprouve un dommage de ce chef; les tribunaux apprécieront la différence et en tiendront compte à la société, qui se trouvera ainsi dans une position aussi avantageuse que si elle continuait à exploiter elle-même; la loi permet aux tribunaux de prendre des décisions qui, dans tous les cas, ôtent à l'acte administratif toute portée nuisible aux intérêts privés.

Tel est le système qui réalise dans le projet le maintien de ce que commandent les intérêts généraux et les intérêts privés, et les fait apprécier avec une entière indépendance par les autorités auxquelles la constitution les a confiés.

Ce projet de loi a un caractère d'urgence que vous reconnaîtrez, messieurs, et qui vous engagera, je l'espère, à le soumettre à une prompte délibération.

Le ministre de la justice,

J. BARA.

Projet, entièrement conforme à la loi.

Rapport fait, au nom de la commission de la chambre des représentants, dans la séance du 11 février 1869, par M. A. OIRS.

Messieurs,

La création des chemins de fer date d'un demi-siècle environ dans l'histoire économique des peuples. Ce fait nouveau modifiait profondément les intérêts sociaux et privés. Il engendrait des droits et des devoirs jusqu'alors ignorés des pouvoirs publics comme des particuliers.

La loi devait organiser et régler; mais la loi, prise à l'improviste, n'a pu tout prévoir. La sagesse du législateur dut se borner à réserver l'avenir, sans rien aliéner, sans rien compromettre. Telle fut la marche prudente suivie par la législature belge dans les lois de concession et de police qu'elle a

votes, lois que le gouvernement convie la chambre à compléter aujourd'hui.

Peut-il être permis à un concessionnaire de chemin de fer de céder à un tiers, directement ou indirectement, l'exploitation de la ligne concédée, sans approbation de la puissance publique? Telle est la question de principe, et la seule question de principe soulevée par le projet soumis à notre examen. Poser la question, c'est la résoudre.

« Les chemins de fer, comme tout ce qui constitue la voirie, font partie du domaine public. » Ainsi s'exprime avec raison l'exposé des motifs du projet, d'accord avec la législation de tous les pays civilisés.

Le domaine public, essentiellement destiné à l'utilité de tous, est essentiellement aussi, à raison sa destination même, inaliénable et hors du commerce, pour parler la langue des juristes. De là une conséquence simple et nette.

Lorsque la loi concède à une personne privée un droit sur une chose du domaine public destinée à demeurer telle après la concession, la loi ne crée point un droit de propriété privée sur cette chose, car ce serait aliéner ce qui est inaliénable par essence. Ce serait faire passer le domaine public dans le domaine privé.

La loi concède ce qu'elle déclare concéder et rien de plus. A l'inverse de ce qui se passe en matière de transmission de droits privés, aliénables, et dans le commerce, où tout ce qui n'est pas retenu par le cédant est transmis, ici tout ce qui n'est pas cédé est réservé.

Les conclusions à tirer de ces prémisses coulent de source. Partout où la loi de concession d'un chemin de fer n'a pas accordé formellement au concessionnaire directement ou indirectement le droit d'aliéner sa concession, de la modifier par bail ou autrement, sans le concours de l'Etat, ce droit n'existe pas. Le droit dont la loi n'a pas parlé est retenu.

La loi eût-elle parlé et concédé, ce que la loi ou le gouvernement concède n'affecte pas les droits imprescriptibles et inécessibles de la souveraineté nationale sur les choses du domaine public, tout en respectant les éléments qui appartiennent à la propriété privée et qui trouvent, en tout cas, leur satisfaction dans de justes indemnités.

Le point de départ de la mesure proposée aux délibérations de la chambre est donc à l'abri de toute critique sérieuse sur le terrain de la légalité stricte. Cette mesure heurterait-elle cependant l'équité et la justice? Il n'en est rien.

Le projet sanctionne la prohibition de céder une concession sans le concours de l'Etat. Mais, dans la pensée de son auteur, toute cession antérieure à la loi actuelle, approuvée ou sciemment tolérée par l'Etat, échappe à l'application de cette loi. Les situations acquises sont respectées.

Toutefois, il ne faut jamais confondre les droits acquis avec de simples facultés, avec de pures expectatives dont il n'a pas encore été usé et que, partant, le législateur peut anéantir sans violer aucun droit, du jour où l'intérêt public le commande.

Nul n'est d'ailleurs surpris par la proclamation de pareils principes dans la matière que nous réglons. Ces principes sont ceux de la loi commune à tous les citoyens et gouvernent les conventions privées analogues. Bien plus, ils ont été inscrits explicitement dans presque toutes nos lois de concession. Ramené des hauteurs de sa sphère natu-

par une somme annuelle due pendant tout le temps de l'exploitation de l'Etat, soit pour le temps écoulé, sous réserve des

droits pour l'avenir. Les tribunaux pourront ordonner qu'au commencement de chaque mois, la somme à laquelle ils éva-

relle, des hauteurs du droit public, au terre à terre du code civil, l'entreprise de construction et d'exploitation d'un chemin de fer n'est-elle pas tout au moins un contrat d'entreprise ou de louage de services? Or, pareil contrat est essentiellement personnel et incessible; si bien qu'il se dissout par la mort de l'ouvrier ou de l'entrepreneur, et ne passe point aux héritiers, contrairement à ce qui se pratique pour toutes les conventions. (Cod. civ., art. 1795.)

Les lois de concession autorisent d'ordinaire les concessionnaires dénommés à se substituer une société à former, et cette autorisation prouve, par cela même qu'on la donne et pour en user une seule fois, l'absence de tout droit d'aliénation chez les concessionnaires, dans le silence de la loi.

Le principe admis, reste à justifier la sanction que la loi apporte à la violation de ses prescriptions.

L'Etat est seul appréciateur constitutionnel de l'intérêt public, c'est-à-dire politique, qui permet de concéder, et justifie le droit d'exproprier les citoyens au profit de concessionnaires, simples individualités comme les expropriés.

Par voie de conséquence, l'Etat reste le maître de reconnaître et de déclarer toujours si l'utilité publique, source du droit de concession, subsiste, ou si la concession accordée au nom de l'utilité publique ne se retourne pas contre elle. La cause cessant, les effets doivent cesser.

C'est pourquoi le projet accorde au gouvernement le droit de se saisir de l'exploitation d'un chemin de fer qu'une cession contraire à l'intérêt général rendrait dangereuse.

A rigueur de droit et sauf la question d'indemnité, le législateur qui a concédé en vue de l'utilité publique, qui ne peut pas légitimement concéder sous la pression d'un autre mobile, à le droit et, éclairé par l'expérience, le devoir de retirer la concession nuisible au pays. Agir de la sorte, ce serait la rigueur du droit, on le répète, mais convenons-en, ce serait encore le droit.

Le projet ne va pas jusque-là. Il tempère, il concilie. Le gouvernement, délégué par la législature, constate que la loi est violée ou ébranlée au détriment de l'intérêt national.

Comme peine des engagements méconnus, il prend l'exploitation de la ligne, mais pour compte des actionnaires. Il ne confisque pas; il met la concession sous une sorte de séquestre, au lieu de proclamer une déchéance qui serait son droit.

Le statu quo financier pour les intéressés est maintenu. L'avenir leur échappe; car cet avenir serait illégal et violerait la loi contractuellement promise; il est d'ailleurs purement hypothétique.

L'Etat se trompe-t-il en fait sur le point de savoir si la loi a été méconnue? Le projet prévoit le cas et résout la difficulté conformément aux règles de la séparation des pouvoirs, conformément à l'esprit et à la lettre de notre constitution.

Il ne pouvait s'agir ici d'expropriation pour cause d'utilité publique, puisque l'objet de la mesure appartient déjà au domaine public. Toutefois, le système proposé se rapproche des principes admis en cette matière et s'approprie ce qu'ils ont d'équitable.

Au gouvernement le droit absolu et sans contrôle d'affirmer que l'intérêt public commande de reprendre l'exploitation de la ligne. Le pouvoir judiciaire ne peut compétemment se saisir de pareille question,

pas plus qu'il ne peut, en matière d'expropriation précisément, décider qu'un travail déclaré d'utilité publique par arrêté royal n'est pas utile.

Mais le concessionnaire conteste en fait l'existence des contraventions provoquant l'exercice du droit de l'Etat. Le pouvoir judiciaire devient alors, toujours comme en matière d'expropriation, juge du point de savoir si une indemnité est due ou ne l'est pas, c'est-à-dire qu'il juge un intérêt civil et privé, selon sa mission constitutionnelle.

L'art. 3 règle l'indemnité d'une façon manifestement équitable pour le cas où le recours du concessionnaire serait accueilli.

La commission ne croit pas devoir insister sur les considérations économiques et financières qui commandent impérieusement l'adoption de la loi proposée.

L'exposé des motifs met ces considérations en éclatante lumière; elles sont saisissantes, et l'opinion publique les a saisies. Il est dans la vie des peuples, comme dans la vie des individus, de ces choses qui se sentent sans qu'il soit besoin de les exprimer, et ce que l'on comprend le mieux alors est précisément ce qu'il est inutile de dire.

Devant un projet dont l'opinion publique proclame la nécessité et l'urgence, la commission n'avait qu'une mission à remplir. Il lui incombait de prouver que la loi est juste autant qu'elle est nécessaire.

La commission croit être parvenue au but, et c'est pourquoi elle vous propose, à l'unanimité de ses membres, l'adoption des propositions du gouvernement.

La commission nourrit l'espoir que la loi nouvelle suffira pour prévenir les abus sérieux que l'on redoute, et qu'il ne sera pas même nécessaire au gouvernement d'user du pouvoir de répression dont la législature va l'armer.

Rapport fait, au nom de la commission de la justice du sénat, dans la séance du 19 février 1869, par M. F. DOLÉZ.

Messieurs,

Le projet de loi qui est soumis à vos délibérations ne fait que reconnaître et affirmer le droit absolu et indiscutable de l'Etat d'empêcher la cession, d'une manière quelconque, des lignes de chemin de fer concédées. 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 inévitabilité? 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

lueront le bénéfice qu'eût réalisé, pendant ce mois, la société exploitant elle-même, soit versée dans ses caisses.

Art. 4. La présente loi sera obliga-

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 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 articles 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 arrive, dès qu'il en aura reconnu la nécessité au nom de l'intérêt public. Ne pas lui reconnaître ce pouvoir serait rendre illusoire 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, même 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 man-

toire le lendemain de sa publication.

Promulguons, etc.

(Contre-signée par le ministre de la justice, M. JULES BARA.)

quer de le trouver auprès de vous. Etrangère, 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^{er}. (Comme au projet.)

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'Etat.

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 1835 sont observés.

Art. 4. Toutefois, si les tribunaux décident que la société a contrevenu à l'acte de société ou à l'art. 1^{er} 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. DOLÉZ.

Le président,
LONNIMANN.

Note concernant l'amendement de M. Pirmex.

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 chemins 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 questions de constitutionnalité.

Le public ne considérera-t-il pas le jugement des