(N° 56.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 17 DÉCEMBRE 1851.

Interprétation de l'art. 78 de la loi du 30 mars 1836, sur les pouvoirs communaux (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (2), PAR M. MOREAU

MESSIEURS,

L'art. 17, § 2, d'un règlement de police que le conseil communal d'Ixelles a fait le 30 décembre 1845, est conçu en ces termes :

« Il est enjoint aux propriétaires riverains des rues où se trouvent établis » des aqueducs, de supprimer les puits ou fosses d'absorption, à peine d'une » amende de 10 à 15 francs. »

Un habitant de cette commune a été poursuivi en justice, en 1850, pour avoir contrevenu à cette disposition, en refusant de supprimer un puits d'absorption qu'il avait fait creuser, en 1837, dans son jardin, joignant à la rue Léopold, où un aqueduc est maintenant établi.

Le tribunal de simple police du canton d'Ixelles, ayant cru que l'art. 17 du règlement précité était entaché du vice de rétroactivité, a renvoyé l'inculpé de la poursuite.

Ce jugement a été confirmé en appel par le tribunal de police correctionnelle de Bruxelles; mais la Cour de Cassation l'a annulé, le 10 février 1851, et a renvoyé l'affaire devant le tribunal de police correctionnelle de Malines, siégeant en degré d'appel.

Ce dernier a également décidé qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer l'art. 17 de cette ordonnance, parce qu'il le considérait comme étant en opposition avec l'art. 11 de la Constitution et l'art. 2 du Code civil.

La Cour régulatrice, jugeant chambres réunies, a cassé, le 2 août suivant, ce jugement, par les mêmes motifs que ceux qui avaient déterminé l'annulation du jugement du tribunal de Bruxelles, de manière qu'aux termes de l'art. 23 de la loi du 4 août 1832, le Gouvernement doit provoquer une loi interprétative.

---

(1) Projet de loi, n° 26.

(2) La commission était composée de MM. DE LEHAYE, *président*, LOOS, MALOU, DE BROUCKERE et MOREAU.

En conséquence, M. le Ministre de la Justice, dans la séance du 20 novembre dernier, vous a présenté un projet de loi qui consacre l'opinion de la Cour de Cassation, en décidant que la disposition de l'art. 17 de l'ordonnance de police de la commune d'Ixelles est portée dans les limites de l'art. 78 de la loi communale, et n'est contraire ni à l'art. 2 du Code civil et 4 du Code pénal, ni à l'art. 11 de la Constitution.

La commission, à laquelle vous avez renvoyé l'examen de ce projet de loi, l'a adopté, à la majorité de quatre voix contre une.

Le membre opposant croit que, si l'autorité communale emprunte à la loi du 30 mars 1836 le droit de faire des règlements généraux d'administration, ces règlements ne sauraient réagir sur le passé.

Indépendamment de ce pouvoir, a-t-il dit, la commune, aux termes des lois de 1789, 1790 et 1791, doit faire jouir les habitants d'une bonne police, notamment en ce qui concerne la salubrité; elle a ce devoir, toutes les fois qu'un fait nuisible se produit, de le détruire par une ordonnance spéciale.

Ainsi, il ne suffit pas, pour des faits préexistants, de dire avec la Cour de Cassation que, par leur accumulation, ils sont de nature à nuire, il faut constater qu'il y a accumulation et préjudice à la salubrité.

On peut, selon lui, prévenir par des règlements généraux le danger là où il n'existe pas; mais il faut des règlements spéciaux pour détruire des faits consommés par des citoyens dans la mesure de leurs droits; on devait, dans le cas dont il s'agit, constater que tels faits déterminés étaient nuisibles à la salubrité publique, et se prévaloir des lois du 14 décembre 1789, 24 août 1790 et 19-22 juillet 1791, pour les faire disparaître.

Or, c'est ce qui n'a pas été fait : dans l'espèce, aucun procès-verbal n'a été dressé, parce que l'inculpé usait d'un puisard même loyalement, parce que ce puisard existait avant le règlement de police de 1845.

Les membres formant la majorité de votre commission n'ont pu admettre cette doctrine; ils ont pensé que l'objet de l'ordonnance de police rentrait dans le cercle des attributions du conseil communal d'Ixelles, voici pourquoi :

En général, il y a nécessairement rétroactivité dans le sens grammatical du mot, dans les règlements de police, qui créent des mesures de garantie dans l'intérêt de la sûreté ou de la salubrité publiques; car, par leur nature, ils se reportent sur des faits passés : il est, en effet, évident que semblables mesures s'adressent à des personnes ou à des faits existants au moment où elles sont prises, à des personnes ou à des établissements nés ou créés sous un ordre de législation qui alors n'exigeait pas ces garanties; mais il n'y a pas, dans de telles circonstances, rétroactivité légale, par la raison bien simple qu'elle n'existe que quand des droits acquis sont enlevés; or, jamais on n'a prétendu qu'on pouvait acquérir des droits, qu'on pouvait les prescrire, soit contre des dispositions d'ordre public, soit contre des mesures de police.

Ainsi, quand l'autorité communale exerce les pouvoirs que les lois lui confèrent, il ne suffit pas, pour reconnaître si elle n'en a pas dépassé les limites, de rechercher si les règlements restreignent soit l'usage de la propriété, soit une liberté quelconque, car on comprend que l'exercice d'un pouvoir de police doit toujours produire l'un de ces deux effets dans une certaine mesure, et c'est alors qu'il faut faire une large application du principe conservateur et tutélaire, que l'intérêt général doit l'emporter sur les droits qui luttent avec lui, que l'intérêt particulier doit céder au bien public.

Aussi reconnaît-on, qu'en vertu des lois de 1789, 1790 et 1791, il est permis au pouvoir communal de prescrire des travaux d'assainissement même dans l'intérieur des habitations, que le principe de non-rétroactivité ne saurait être invoqué contre lui, si, après avoir chaque fois constaté qu'il y a péril actuel et flagrant pour la salubrité publique, il prescrit à un habitant de détruire une chose qu'il a légalement établie ; mais ce que l'on conteste, c'est que l'art. 78 de la loi du 30 mars 1836 donne au conseil communal la faculté d'ordonner, d'une manière générale, aux habitants de détruire des faits consommés dans la limite de leurs droits, sans avoir préalablement acquis la preuve qu'ils sont nuisibles à la salubrité publique.

En un mot, une ordonnance de police générale, dit-on, peut très-bien prévenir les dangers éventuels et possibles, mais elle ne peut prescrire la destruction d'ouvrages préexistants que quand il est établi qu'ils sont une cause d'insalubrité.

Cette distinction a paru aux membres de la majorité de votre commission purement arbitraire, et ne trouver de base dans aucun texte de loi, dans aucun principe de droit.

Le § 6 de l'art. 50 de la loi du 14 décembre 1789, donne au pouvoir municipal la mission *de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.*

La loi du 16-24 août 1790, titre XI, art. 3, porte entre autres choses, que *les objets confiés à la vigilance des corps municipaux sont :*

5° *Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et épizooties, en provoquant aussi, dans les deux derniers cas, l'autorité des administrations de départements et de district.*

Ces membres de votre commission ne nient pas qu'aux termes des dispositions de ces lois, les attributions administratives ne soient complexes, que les unes, réglementaires, appartiennent au pouvoir délibératif et régissent les hommes et les choses d'une manière générale, tandis que les autres ressortissant de l'action administrative, sont prises en exécution des règlements, ou statuent sur des faits isolés en dehors des ordonnances de police, en vertu du pouvoir de protection ou d'empêchements inhérents à la puissance publique.

Ils comprennent donc que le pouvoir communal exerce, selon les circonstances, selon les cas qui peuvent se présenter, une double action, en prenant des mesures soit spéciales, soit générales, pour veiller en tout temps à ce qui intéresse l'ordre, la sûreté ou la salubrité publics, mais ils ne conçoivent pas très-bien pourquoi ces dispositions générales ne pourraient pas, comme celles qui sont isolées, s'appliquer, sans rétroagir, à des établissements, à des faits préexistants ; pourquoi les unes comme les autres ne pourraient pas prescrire la destruction d'ouvrages reconnus nuisibles ou pouvant l'être, puisque les premières comme les secondes n'ont qu'un même but, et un but conforme à la loi, celui d'être utile à la chose publique.

Ainsi, dans leur opinion, si l'arrêté porté par un bourgmestre violait le principe de la non-rétroactivité, s'il privait un citoyen d'un droit né à son profit, il n'en serait pas moins illégal par cela seul qu'il aurait statué sur un cas spécial ou déterminé ; une disposition de cette espèce ne pourrait pas plus porter

atteinte au droit de propriété, contrevenir au principe consacré par l'art. 11 de la Constitution, qu'une ordonnance générale de police, votée par un corps délibérant.

Si donc l'art. 17 du règlement d'Ixelles renfermait une disposition rétroactive, ce ne serait pas parce qu'il statuerait, d'une manière générale, sur des matières évidemment comprises dans les attributions de l'autorité communale.

Mais il ne dispose que pour l'avenir; si l'on a cru y découvrir un vice de rétroactivité, c'est qu'on a mal posé la question à résoudre.

Il n'y a pas dans l'espèce contravention, parce qu'un habitant a construit un puisard, alors qu'il ne lui était pas défendu d'en creuser un, mais parce qu'il ne l'a pas supprimé lorsqu'on le lui a prescrit comme mesure hygiènique.

Le conseil communal d'Ixelles a déclaré que les fosses d'absorption, comme les fosses à fumier, par exemple, placées dans certains endroits, faisaient naître un danger pour la salubrité, tant par les exhalaisons nuisibles qu'elles pouvaient répandre, que par l'infiltration, dans les terrains avoisinants, d'eaux infectées qui corrompraient les sources d'eau potable, et elle a défendu à ceux qui avaient, dans leurs propriétés, des fosses de cette espèce, et qui pouvaient faire écouler les eaux ménagères par un aqueduc public, de les laisser amasser dorénavant dans leurs puisards et, en conséquence, filtrer dans la terre. Dans la vue, comme la loi de 1790 lui en fait un devoir, de prévenir les ravages des épidémies ou des maladies contagieuses, elle leur a ordonné, pour l'avenir, de se débarrasser, d'une autre manière, des immondices qu'ils accumulaient dans leur terrain.

On ne pourrait donc voir dans l'art. 17 une disposition ayant un effet rétroactif, que pour autant que l'on irait jusqu'à prétendre que les propriétaires de ces réceptacles d'immondices auraient acquis irrévocablement le droit d'en laisser à jamais exhaler des miasmes ou d'altérer les sources qui fournissent l'eau aux puits, par des infiltrations qu'ils auraient le droit de laisser se perpétuer.

Ce n'est donc pas, en réalité, tant l'existence d'un puits d'absorption qui est l'élément constitutif de la contravention, que l'usage éventuellement nuisible à la santé publique qu'on en fait; or, la majorité de votre commission pense qu'il est évident que, par une ordonnance générale, comme par un arrêté spécial, on peut imposer à des habitants l'obligation de ne plus user d'une chose de manière à compromettre le salut de tous.

Sans doute les termes dont se servent les lois de 1789 et autres, pour fixer l'étendue du pouvoir réglementaire de la commune, sont assez vagues pour donner lieu à des abus. Des dispositions prises par un conseil communal sur des objets qu'elles prévoient peuvent blesser d'une manière notable des intérêts qui ont aussi droit à la protection de la loi.

Mais tout ce qui se rattache à l'administration de la police est, par sa nature, si complexe, si peu défini, qu'il serait bien difficile de ne pas lui laisser certaine latitude sans l'anéantir presqu'entièrement.

Si même l'exercice d'un pouvoir de police peut être plus ou moins arbitraire et dégénérer en abus, les tribunaux ne peuvent, quand l'arrêté rentre dans un des objets confiés à la vigilance de l'administration communale, juger ni de l'opportunité des mesures proposées, ni de leur sévérité.

Ils méconnaîtraient le grand principe de la séparation des pouvoirs, sans remédier, en intervertissant les rôles, au danger, aux inconvénients que nous avons ci-dessus signalés.

Si l'administration communale ordonne de supprimer les puits d'absorption, soit comme répandant une odeur insalubre, soit comme occasionnant des infiltrations préjudiciables qu'il importe de faire cesser, les juges ne peuvent, sans s'immiscer dans l'examen d'une mesure administrative, acquitter les contrevenants, sous le prétexte que ces puisards ne donnent pas lieu à ces résultats nuisibles à la salubrité.

Enfin, Messieurs, il a paru à la majorité de votre commission que l'art. 17 ne portait aucune atteinte au droit de propriété, et qu'il n'était pas en opposition avec l'art. 11 de la Constitution, car l'art. 544 du Code civil limite le droit de propriété au droit de faire de sa chose tout ce qui n'est pas prohibé par les lois ou par les règlements.

De là découle ce principe, qu'un propriétaire ne peut rien faire de son héritage, y laisser exister rien qui soit nuisible à ses voisins ou à tous les habitants d'une commune.

Ainsi, quand des mesures de police restreignent, dans l'intérêt commun, la jouissance, l'usage d'une chose, il n'y a pas expropriation, puisqu'il n'y a pas aliénation d'un droit de propriété au profit d'une autre personne.

Aussi a-t-il été décidé depuis longtemps, qu'il n'y a pas lieu d'appliquer la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, quand on ordonne la démolition d'une maison menaçant ruine, d'un four dont le délabrement fait redouter un incendie, la suppression de gouttières ou auvents, faisant saillie sur la voie publique, et même, comme l'autorise un décret du 7 mars 1808, le comblement d'un puits existant dans le voisinage d'un cimetière, avant sa création.

En conséquence, la commission a l'honneur de vous proposer l'adoption du projet de loi.

Le Rapporteur, *Le Président*,

AUG. **MOREAU.** **DE LEHAYE.**