

SÉNAT DE BELGIQUE.

SEANCE DU 21 MARS 1877.

Rapport de la Commission de l'Intérieur, chargée d'examiner le Projet de Loi qui apporte des mo- difications aux articles 133, 121 et 147 de la Loi communale.

*(Voir les Nos 11, 77, 95, 96 et 98 de la Chambre des Représentants,
et le N^o 30 du Sénat.)*

Présents : MM. le Baron d'HUART, Président, HUBERT, le Baron de SELYS
LONGCHAMPS, CASIER, LEIRENS, VAN WILLIGEN, VAN OCKERHOUT et SOLVYNS,
Rapporteur.

MESSIEURS,

Il y a dans le budget des communes deux catégories de dépenses : les unes sont obligatoires, les autres sont facultatives.

Les premières sont imposées par la loi, parce qu'à raison de leur objet, l'intérêt public exige leur inscription au budget annuel de la commune. Le législateur, en effet, ne peut abandonner au mauvais vouloir ou à l'incurie d'administrateurs incapables ce qui est de l'intérêt de tous. Cet intérêt est d'ordre public : il doit être sauvegardé.

Il l'est par les dispositions de l'article 133 de la loi du 30 mars 1836. Voici le texte de cet article :

« Dans tous les cas où les Conseils communaux se refuseraient à porter au budget, en tout ou en partie, les dépenses obligatoires que la loi met à leur charge, la Députation permanente du Conseil provincial, après avoir entendu le Conseil communal, les y inscrira d'office dans la proportion du besoin.

» Le Conseil communal pourra réclamer auprès du Roi, s'il se croit lésé.

» Si le Conseil communal alloue la dépense et que la Députation la rejette ou la réduise, ou si la Députation permanente, d'accord avec le Conseil communal, se refuse à l'allocation ou n'alloue qu'une somme insuffisante, il y sera statué par un arrêté royal. »

La commune arrête donc elle-même ses recettes et ses dépenses. Seulement, si

elle ne se soumet pas à l'obligation que la loi lui impose de comprendre dans son budget une dépense que la loi déclare indispensable, la Députation permanente et, au besoin, le Gouvernement viennent suppléer à son inaction.

Mais l'inscription volontaire ou d'office d'une dépense au budget communal serait inopérante si l'administration communale se refusait à mandater la somme inscrite au budget. De là l'article 147 ainsi conçu :

« Dans le cas où il y aurait refus ou retard d'ordonner le montant des dépenses que la loi met à la charge des communes, la Députation permanente du Conseil provincial, après avoir entendu le Conseil communal, en délibère et ordonne, s'il y a lieu, que la dépense soit immédiatement soldée.

» Cette décision tient lieu de mandat : le receveur de la commune est tenu, sous sa responsabilité personnelle, d'en acquitter le montant. »

Enfin, l'article 121 charge le receveur, sous sa responsabilité, d'acquitter sur mandats réguliers, les dépenses ordonnancées jusqu'à concurrence du montant déterminé par chaque article du budget ou du crédit spécial.

Tel est l'ensemble des dispositions que le Projet de Loi a pour but de compléter. Ces dispositions, en effet, quelque précises qu'elles soient, manquent d'une sanction suffisante. Ce n'est pas assez que de pouvoir inscrire d'office les dépenses obligatoires dans les budgets, il faut encore pouvoir en assurer le paiement.

Une commune peut se montrer récalcitrante, elle peut prétexter du manque de ressources disponibles, elle peut refuser de créer les fonds nécessaires pour acquitter telle ou telle de ses dépenses obligatoires. Il y a plus : l'expérience a prouvé que le mauvais vouloir de certaines administrations ne cède pas même devant un jugement passé en force de chose jugée, ou d'une décision administrative conforme aux lois et aux règlements généraux.

Dans tous ces cas, sous la législation actuelle, l'autorité supérieure est désarmée.

Dès la discussion de la loi communale, en 1836, le défaut de sanction, dans l'article 133 fut signalé. M. le Comte de Theux, alors Ministre de l'Intérieur, promit d'examiner la question.

Cet examen dura plusieurs années et, enfin en 1842, un projet de loi fut présenté à la Législature par M. Nothomb. Entretemps les faits de refus de la part des communes de remplir quelques-unes de leurs obligations s'étaient multipliés. Les sections de la Chambre des Représentants et la Section centrale accueillirent unanimement le projet présenté; malheureusement, la Chambre ne fut pas saisie de son examen.

La dissolution de 1848 mit le projet à néant, et la question ne revint à l'ordre du jour qu'en 1870, par l'initiative de l'honorable Baron Kervyn de Lettenhove, Ministre de l'Intérieur. Mais pas plus que le projet de 1842, celui de 1870 n'eut les honneurs d'une discussion législative.

Tout semblait indéfiniment ajourné lorsqu'au mois de novembre 1875, durant l'examen du projet de loi sur le domicile de secours, un amendement déposé par MM. Anspach et Funck raviva la question. Ces honorables membres voulaient armer la Députation permanente du droit de créer des centimes additionnels aux contributions directes, avec pouvoir de mandater le remboursement sur la caisse communale, chaque fois qu'il aurait été reconnu qu'une commune cherchait à se soustraire au remboursement des secours provisoires accordés aux indigents et mis par la loi à sa charge.

L'amendement visait un cas spécial : il ne fut pas adopté, mais il donna lieu à une intéressante discussion, qui se termina par l'engagement formel de la part du Gouvernement de présenter un projet de loi suppléant aux lacunes qu'offraient les articles 133, 147 et 121 de la loi communale.

Cette promesse fut tenue et un projet déposé dans la séance du 28 novembre 1876.

Se plaçant surtout au point de vue de l'exécution rigoureuse de la loi, le Gouvernement proposait de donner à la Députation permanente, sous l'approbation du Roi, le droit d'ordonner la perception de centimes additionnels aux contributions directes, chaque fois que le Conseil communal se refuserait à proposer les moyens pour solder les dépenses inscrites d'office au budget.

On a fait remarquer non sans raison que le projet ne tenait pas suffisamment compte de l'autonomie communale.

Aux termes de l'art. 31 de la Constitution, les intérêts exclusivement communaux doivent être réglés par les Conseils communaux. Précisant cette disposition, l'article 110 dit formellement qu'aucune charge, aucune imposition ne peut être établie que du consentement du Conseil communal.

L'application sans réserve de cet article pouvait engendrer des abus, et une restriction était nécessaire. Le § 2 de l'article 110 la formula en ces termes :

« La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera le nécessité. »

Cette restriction est sage et, à deux reprises déjà, le législateur a fait usage de la faculté que lui a réservée la Constitution d'apporter des restrictions au principe de l'autonomie communale, une première fois pour les dépenses faites en faveur des indigents colloqués dans les dépôts de mendicité, une seconde fois en matière de voirie vicinale.

Si le projet primitif présenté à la Chambre s'était borné à ajouter aux deux exceptions existantes les exceptions nouvelles dont l'expérience avait démontré le nécessité, il eût sans nul doute obtenu un accueil favorable ; mais la portée du projet était bien plus vaste. Il s'appliquait à toutes les dépenses obligatoires quelles qu'elles fussent et il autorisait d'une manière générale la Députation permanente à imposer, à défaut de la commune, des centimes additionnels aux contributions directes, chaque fois que les recettes portées au budget étaient insuffisantes pour payer une dépense inscrite d'office.

La Section centrale refusa de se rallier à ce système trop absolu. Voulant avant tout sauvegarder l'autonomie des communes, elle restreignit l'intervention de la Députation permanente à deux cas seulement : aux dettes constatées par jugement passé en force de chose jugée et aux dépenses résultant de la loi sur le domicile de secours.

Si le projet primitif était allé au delà du but à atteindre, on pouvait reprocher à l'amendement de la Section centrale d'être resté en deçà. Aussi la Chambre refusa-t-elle de suivre celle-ci sur le terrain étroit où elle s'était placée.

Ce refus se comprend sans peine. Pour ne parler que des dettes communales, quelle raison pourrait-on alléguer en faveur de la distinction, quant à leur payement, entre les dettes constatées par un jugement passé en force de chose jugée et les dettes constatées soit par un acte authentique, soit par un titre légal quelconque, du moment où elles sont reconnues et exigibles ?

Toutes, au point de vue de l'obligation du débiteur, doivent être placées sur

la même ligne : leur paiement est obligatoire. Et cependant l'amendement admettait les premières et refusait de reconnaître les autres.

La divergence entre le projet primitif et celui amendé par la Section était nettement marquée. Une proposition de l'honorable M. de Landtsheere, Ministre de la Justice, amena une entente sur un terrain commun.

Nous ne pouvons mieux faire que de reproduire textuellement les développements donnés à son amendement par M. le Ministre de la Justice ; cette citation est le meilleur commentaire de la disposition adoptée par la Chambre et soumise au Sénat :

« Lorsqu'on étudie les dispositions qui créent les dépenses obligatoires à charge des communes, et que l'on parcourt notamment la longue nomenclature de l'article 131 de la loi du 30 mars 1836, on remarque que ces dépenses obligatoires peuvent se ranger en deux catégories : les unes répondent à de simples devoirs administratifs, les autres représentent de véritables dettes.

» Les unes, dis-je, répondent à de simples devoirs administratifs : ce sont des dépenses qui naissent du fonctionnement même de l'administration communale, des mesures et des actes divers par lesquels elle manifeste son existence comme corps administratif et son activité.

» Telles sont, par exemple, les dépenses de salubrité, les dépenses de police, les dépenses d'instruction, autant de dépenses obligatoires. Ce sont les obligations purement administratives.

» Ce qui les distingue et les caractérise, c'est qu'il n'existe, en dehors de la commune, aucun droit correspondant dans le chef d'aucune personne physique ou morale.

» Elles n'ont pas de créanciers, elles ne donnent d'action, au sens juridique du mot, à personne.

» Leur seule sanction réside dans la surveillance de l'autorité administrative supérieure et les moyens de coercition dont celle-ci peut disposer.

» Mais à côté de ces obligations purement administratives, il en est d'autres qui supposent un lien de droit — *vinculum juris* — astreignant la commune à donner ou à faire quelque chose au profit d'une autre personne, morale ou physique, existant en dehors d'elle et qui devient son créancier.

» Ce sont des dettes véritables, dettes civiles ou administratives, qui créent entre la commune débitrice et son créancier quel qu'il soit, être physique ou moral, établissement public ou commune, ou province ou Etat, un lien de la même nature que le lien de droit qui se forme en droit civil entre le débiteur et son créancier. Ces dettes sont sanctionnées par une action que le créancier portera, suivant les circonstances, soit devant la juridiction administrative, soit devant la juridiction judiciaire.

» En voici deux exemples. Je suppose une commune qui, par acte authentique, a emprunté d'une personne ou d'un établissement public, une somme de 100,000 francs.

» Il se forme des relations de droit civil, des relations de créancier à débiteur; le créancier a contre la commune une action qu'il peut faire valoir devant la justice ordinaire.

» Voilà pour l'obligation civile.

» Il existe des dettes administratives qui, elles aussi, ont un créancier et don-

nent naissance à une action ; mais cette action se portera non plus devant les tribunaux, mais devant la juridiction administrative instituée à cette fin.

» Prenons la matière du domicile de secours. Une commune a donné des secours provisoires à un indigent d'une autre commune. La commune dans laquelle cet indigent a son domicile de secours, devient débitrice de la commune qui a fourni le secours, et si un différend s'élève entre ces deux communes pour faire reconnaître soit l'existence, soit la quotité de la dette, ce différend est porté devant la juridiction administrative organisée par la loi de 1876. Le premier degré de cette juridiction est la Députation permanente ; le second degré, c'est le pouvoir royal.

» Or, une contestation semblable se produisant, il intervient un jugement administratif qui a la même autorité, qui doit avoir la même sanction que le jugement intervenant sur une dette civile et émanant du pouvoir judiciaire.

» Obligations purement administratives d'une part, dettes civiles ou administratives de l'autre, telles sont donc les deux grandes catégories auxquelles correspondent les dépenses obligatoires des communes.

» Je voudrais, Messieurs, — et je pense que là est la solution de la difficulté qui préoccupe la Chambre, — je voudrais qu'on distinguât ces deux catégories d'obligations ; que la loi ne fût pas applicable aux premières, mais demeurât applicable aux secondes.

» L'amendement que je propose de concert avec l'honorable Ministre de l'Intérieur serait ainsi libellé.

» Le § 2 de l'article 133 sera rédigé de la manière suivante :

« Si les recettes portées au budget sont insuffisantes pour payer une dette de la commune reconnue et exigible ou résultant d'une décision en dernier ressort de la juridiction administrative ou judiciaire, le Conseil communal proposera le moyen d'y suppléer. »

» Le reste demeurerait comme à l'article.

» Vous voyez, Messieurs, que notre amendement prévoit trois catégories de dettes ; elles ont toutes un caractère commun, qui les différencie des obligations administratives proprement dites : c'est qu'elles ont un créancier.

» Mais, entre elles, il y a des distinctions : il y a des dettes reconnues et exigibles.

» Il est évident que si une commune, par un acte quelconque, authentique ou non, a reconnu devoir à un créancier une somme, que ce créancier soit un établissement public, une autre commune ou une personne physique, il est évident, dis-je, que la commune doit payer. Elle ne peut se soustraire à l'obligation d'inscrire la dette qu'elle reconnaît dans son budget, et cette dette étant inscrite soit par elle-même, soit par la Députation d'office, il n'y a aucune raison pour que vous ne mettiez pas à la disposition de la Députation permanente les moyens de faire payer la dette reconnue et que personne ne conteste.

» Voilà la première catégorie : la dette reconnue, la dette non contestée est exigible.

» S'agit-il, au contraire, d'une dette donnant lieu à contestation ? De deux choses l'une : ou cette contestation est une contestation civile, et, dans ce cas, le débat sera porté devant les tribunaux ; ceux-ci décideront si la somme réclamée est due ou non. Si elle est due, vous aurez une décision de la juridiction

judiciaire. En vertu de cette décision, la dette sera inscrite au budget, et, encore une fois, on appliquera la loi : des ressources pourront être créées.

» La dette n'est-elle pas de nature civile, mais de nature administrative, telle que la dette qui résulte de l'application de la loi sur le domicile de secours, telle encore que la dette résultant de l'obligation pour la commune de payer les contributions sur ses biens communaux, la contestation, s'il y en a, ne sera plus portée cette fois devant la juridiction judiciaire, mais devant la juridiction administrative.

» Lorsque le créancier se présentera muni soit d'un arrêté de la Députation permanente non frappé de recours, soit d'un arrêté royal non susceptible de recours, vous aurez une décision en dernier ressort d'une juridiction administrative aussi respectable que la juridiction en dernier ressort du pouvoir judiciaire et dont l'exécution doit être sanctionnée de la même manière.

» Je crois, Messieurs, que la disposition, restreinte dans ces termes, ne peut plus rencontrer d'objection de la part de la Section centrale, ni de la part des partisans de l'autonomie communale. Personne, en effet, ne prétendra que, parmi les franchises communales, doive être rangé le droit de s'affranchir du payement de ses dettes.

» Les autres obligations administratives, nous les laissons en dehors. Elles ont, en effet, comme je l'ai expliqué tout à l'heure, un caractère essentiellement différent. »

L'amendement obtint l'assentiment de la Chambre, et votre Commission de l'Intérieur, Messieurs, vous propose à l'unanimité d'y joindre le vôtre.

Cet assentiment est d'autant plus facile qu'il est à remarquer qu'avec la rédaction actuelle, l'arbitraire dans le chef de la Députation est impossible. Pour que la Députation puisse user du droit que lui confère la loi, il faut non-seulement qu'il s'agisse d'une dette reconnue et exigible ou résultant d'une décision en dernier ressort de la juridiction judiciaire ou administrative, mais il faut en outre que la commune récalcitrante ait été mise en demeure par deux avertissements successifs, constatés par la correspondance, et que le Roi ait approuvé l'ordonnance de la Députation, ayant pour effet non pas la perception d'un impôt quelconque, mais celle d'un nombre déterminé de centimes additionnels aux contributions directes.

Comme vous venez de le voir, la faculté, pour la Députation permanente, d'ordonner d'office la perception de ces centimes additionnels, ne s'étend pas aux dépenses répondant à de simples devoirs administratifs.

En ce qui concerne celles-ci, la Députation n'est pas entièrement désarmée, au moins vis-à-vis des villes et communes qui inscrivent à leur budget des dépenses facultatives : il est toujours loisible à la Députation de les réduire afin d'assurer, avant tout, le payement des dépenses obligatoires. Mais il doit être bien entendu que, si l'expérience démontrait la nécessité de réprimer l'incurie ou le mauvais vouloir des administrations communales en ce qui concerne les dépenses de l'ordre purement administratif, la liberté et l'autonomie communales ne sauraient être un obstacle à l'admission de nouvelles exceptions au principe général de l'article 110 de la Constitution.

Telles sont, Messieurs, les dispositions destinées à compléter l'article 133 de la loi communale.

Elles ont pour corollaires les modifications présentées aux articles 121 et 147 de la même loi.

Le receveur communal peut, avec ou sans la connivence des autorités locales, refuser ou retarder le paiement des mandats réguliers qui lui sont présentés. Jusqu'ici l'article 121 était sans sanction suffisante. Désormais, le paiement de ces mandats pourra, au besoin, être poursuivi comme en matière de contributions directes, par le receveur de l'Etat, sur l'exécution de la Députation permanente.

Un paragraphe additionnel est proposé à ce même article 121. Il autorise le receveur communal à poursuivre, à la demande des receveurs des autres communes, contre les contribuables domiciliés dans la localité où il exerce ses fonctions, le recouvrement des impositions locales dues à ces communes.

Ce paragraphe additionnel met un terme au conflit qui s'est élevé, quant à l'interprétation et à la portée des articles 121 et 138 de la loi communale, entre la Cour d'appel de Gand et la Cour de cassation, d'une part, le tribunal de première instance et la Cour d'appel de Bruxelles, de l'autre.

Le texte proposé confirme l'usage constamment adopté et rend désormais impossible toute difficulté quant au recouvrement des impositions communales, quel que soit le domicile des contribuables imposés.

Enfin, une dernière adjonction à l'article 147 vient compléter les dispositions qui assureront désormais le paiement des dépenses obligatoires imposées par la loi aux communes.

Au cas de refus ou de retard d'ordonner le montant de ces dépenses, la Députation ordonne, s'il y a lieu, le Conseil entendu, que la dépense soit immédiatement soldée, et le receveur est tenu, sous sa responsabilité personnelle, d'en acquitter le montant.

Là s'arrêtait l'article 147 qui ne prévoyait pas le cas de la résistance du receveur communal, de connivence avec l'autorité locale. Le Projet de Loi prévoit cette hypothèse et il autorise la Députation à procéder, au besoin, contre le receveur récalcitrant par voie de contrainte, conformément à l'article 121.

Mis aux voix, l'ensemble des modifications apportées aux articles 133, 121 et 147 de la loi communale a été adopté à l'unanimité par votre Commission de l'Intérieur, et nous prions le Sénat de vouloir les revêtir de son approbation.

Le Rapporteur,
E. SOLVYNS.

Le Président,
Baron D'HUART.