(1)

(N° 119.)

Chambre des Représentants.

Séance du 31 Mars 1898.

Proposition de loi ayant pour objet de permettre aux communes et aux provinces de s'associer entre elles et avec des particuliers pour l'exploitation des chemins de fer vicinaux traversant leur territoire.

DÉVELOPPEMENTS.

Messieurs,

La proposition de loi que nous avons l'honneur de soumettre aux délibérations de la Chambre a pour but de donner une conclusion pratique aux débats qui ont eu lieu dans cette assemblée, le 14 juillet 1897 et le 29 mars 1898(1), relativement au droit des communes de s'associer en vue de l'exploitation des chemins de fer vicinaux établis sur leur territoire.

***

« A l'inverse des lois de droit civil, qui permettent à tous les citoyens de » faire tout ce qui n'est pas défendu, les lois de droit public n'autorisent les » pouvoirs auxquels elles s'adressent qu'à faire ce qu'elles permet- » tent (2). »

Si ce principe de droit théorique a été le point de départ du législateur constituant, ses résolutions en ce qui concerne la commune en sont d'autant plus significatives. Ayant à déterminer la sphère d'action du pouvoir communal, il dispose que la capacité du conseil communal sera indéfinie dans son domaine et il lui confie le soin « *des intérêts exclusivement communaux* » sans en excepter un seul. (*V.* Art. 31 de la Constitution.)

(1) Voir *Annales parlem.* Chambre, session 1896-1897, pp. 1945 et suiv. et session 1897-1898, pp 962 et suiv.

(2) Citation extraite de la consultation des avocats de la Société nationale, rapportée par M. Fris, séance de la Chambre du 29 mars 1898, p. 968.

En droit public les pouvoirs étant d'attribution, telle est donc l'attribution faite aux conseils communaux : elle pouvait n'être que partielle, elle est générale; elle pouvait n'être que précaire, elle est constitutionnelle et irrévocable; elle pouvait dépendre de l'énonciation détaillée dans la loi de chacun des objets de leur compétence, elle n'en dépend pas : tout ce qui ne rentre pas dans le cercle de leur mission leur est interdit, tout ce qui y rentre leur est permis.

Le législateur constituant veut que ce soit la loi elle-même, et non plus comme sous le régime précédent le pouvoir exécutif, qui assure l'exercice du pouvoir communal, et l'article 108 de la Constitution qui en dispose ainsi, accentuant encore le principe formulé par l'article 31, exige que la loi consacre « *l'attribution aux conseils communaux de tout ce qui est d'intérêt* » *communal* ».

La loi communale enfin, mettant en œuvre les principes constitutionnels des articles 31 et 108, vient dire à son tour, au titre II, chapitre Ier : *Des attributions du conseil communal*, articles 75 à 88 : « *Le conseil règle tout* » *ce qui est d'intérêt communal* ».

« Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal, » dit Bernimolin ..... et sa compétence est, sinon illimitée, du moins *indéfinie*...

» Ses attributions, du moins celles qu'énumère la loi communale, ne sont » qu'*énonciatives* et non *limitatives;* dans la sphère des intérêts communaux, il est compétent toutes les fois que la loi ne dit pas le contraire (1) »

C'est ce qui nous autorise à répéter ce que nous disions, en séance du 14 juillet 1897, et ce qui a été mal compris alors : « La commune, au lieu de » n'avoir qu'une compétence limitée, a dans le cercle de sa mission une » compétence générale, et, au lieu de ne pouvoir poser que les actes auxquels elle est expressément autorisée, elle a — dans le cercle de sa mission, bien entendu, — le droit de poser tous les actes qui ne lui sont pas » interdits (2). »

*
* *

Mais il est un autre aspect de la question dont nous aurons à faire état et qu'il importe de mettre en lumière.

La commune n'est pas seulement un pouvoir, une unité politique ou administrative, investie d'attributions de *droit public*, elle est encore une société naturelle, ayant des droits et des obligations de *droit civil*.

« La commune, disent MM. De Brouckere et Tielemans (*Répert.*, V° *Commune*, p. 168), est une société politique et naturelle à la fois.... La commune » étant une société naturelle qui a des biens, et par conséquent des intérêts » civils, elle doit, sous ce point de vue, être rangée sur la même ligne que » les particuliers ; et, en effet, les jurisconsultes l'ont considérée de tout » temps comme une personne civile, sans même qu'aucune loi lui ait expressément attribué ce caractère. Ainsi, elles peuvent comme les particuliers

---

(1) *Voir* Bernimolin, *Des institutions provinciales et communales*, t. I, n° cxxxv.

(2) *Voir* séance du 14 juillet 1897, p. 1946, 2e col. et 15 juillet 1897, p. 1978.

» faire des acquisitions et des ventes, posséder des biens-fonds en pleine » propriété, exercer sur d'autres des servitudes actives et droits d'usage, » recevoir des dons et des legs, faire des prêts et des emprunts, contracter » des dettes ou des créances. etc., etc. »

Et la Cour de cassation, de son côté, proclame dans son arrêt du 30 novembre 1840 « que les communes, indépendamment de leur qualité de » corps administratifs, constituent de véritables personnes civiles, soumises » aux lois générales et *jouissant de tous les droits qui ne leur sont pas* » *spécialement interdits* ou qui ne sont pas incompatibles avec les lois particulières de leur organisation (1) ».

*
* *

A quelque point de vue donc qu'on se place, on aboutit à cette même conclusion : que pour dénier à la commune le droit de poser un acte, il ne suffit pas de constater que ni les articles 76 à 88 de la loi communale, ni aucune loi spéciale ne l'y autorisent.

Les prérogatives de la commune ne sont pas ainsi cataloguées. C'est « *l'intérêt communal* » qui décide de la compétence de la commune : autant donc elle a le droit d'agir dans le cercle de sa mission, autant il lui est interdit d'en sortir, même en l'absence d'une loi d'interdiction, car elle n'a de compétence qu'en vue de sa fin ; c'est la loi même de son existence.

La question se réduit donc, pour chaque cas, à une question de fait : s'agit il ou ne s'agit-il pas d'un intérêt communal? Et c'est bien à tort que dans la question soulevée à propos de l'exploitation des chemins de fer vicinaux, on a voulu voir la prétention collectiviste d'investir la commune du droit général de faire n'importe quel commerce, d'exercer n'importe quelle industrie ! Les questions de fait varient à l'infini, on ne saurait les résoudre par voie de disposition générale, elles doivent être résolues une à une. Ainsi le veut d'ailleurs l'exercice du contrôle dévolu à l'autorité supérieure, car celle-ci n'est pas, à l'instar d'une cour de justice, uniquement chargée d'empêcher la violation de la loi, elle doit tout autant s'appliquer, par l'examen des questions d'opportunité, à la sauvegarde de l'intérêt communal et de l'intérêt général.

*
* *

Mais l'exploitation des chemins de fer vicinaux est-elle d'intérêt communal ?

Incontestablement, et au moment même de leur apparition en Belgique la déclaration en a été faite avec une autorité, une netteté et une insistance qui nous dispensent de tout commentaire.

Dans la séance de la Chambre du 10 mai 1884, où était discutée la loi sur les chemins de fer vicinaux, l'honorable M. Beernaert revenait jusqu'à trois

---

(1) Arrêt cité par M. Édouard Crahay, chargé des cours de Droit public comparé à l'université de Liége. *Revue catholique de droit*, mars 1898.

reprises sur cet important sujet et prononçait notamment ces paroles significatives :

» C'est avec raison que la Constitution a confié la gestion des intérêts » communaux à la commune. Sous nulle autre forme ils ne seraient mieux » appréciés, mieux gérés, mieux contrôlés. Et ne s'agit-il pas ici d'un intérêt » communal de premier ordre, de l'un des plus importants? N'est-il pas » appelé à prendre chaque jour une importance plus grande?

» Dès lors, pourquoi ne pas respecter à ce sujet ce qui est le fondement » de nos institutions communales ? Pourquoi ne pas confier le service nou- » veau à ceux qu'il intéresse par-dessus tout? Pourquoi les communes ne » feraient-elles pas par elles-mêmes, une dépense qu'elles auraient tout » intérêt à réduire? Pourquoi ne dirigeraient-elles pas l'exploitation d'après » les vœux et sous le contrôle permanent des habitants? »

Un chemin de fer vicinal non exploité est sans valeur, cependant les communes peuvent intervenir comme actionnaires dans son établissement, mais l'exploitation en vue de laquelle il est établi, qui doit lui donner la vie, qui doit lui donner sa valeur dans la mesure de ce qu'elle vaudra elle-même, l'exploitation ne serait pas d'intérêt communal !

Au surplus la loi sur les chemins de fer vicinaux reconnaît elle-même que l'exploitation par les communes est d'intérêt communal, si bien qu'elle l'autorise par une disposition expresse, dans un cas déterminé.

En effet, aux termes de l'article 11 de la loi primitive du 28 mai 1884 et de l'article 37 des statuts, approuvés par arrêté royal du 6 juillet 1885, lorsqu'une ligne ne parvient pas à se suffire, la Société Nationale a le droit de s'en retirer et de la remettre « au groupe local » c'est-à-dire aux communes et à la province intéressées, lesquelles peuvent l'exploiter elles-mêmes à leurs risques et périls.

Le moyen après cela de soutenir que s'il peut être d'intérêt communal d'exploiter une ligne officiellement rebutée comme mauvaise, il ne serait par d'intérêt communal d'en exploiter une bonne !

Le moyen de soutenir aussi que les communes autorisées à s'associer en vue d'une exploitation déficitaire ne le seraient pas en vue d'une exploitation fructueuse !

Aussi M. Beernaert, fidèle à son idée de la première heure, encourageait-il la création des sociétés intercommunales d'exploitation, et c'est sous ses auspices que fut établie la première de ces sociétés : la Société anonyme d'exploitation du chemin de fer vicinal de Thielt-Aeltre, fondée par un des signataires de notre proposition, M. le baron van der Bruggen.

L'exemple ne resta pas stérile, et six autres sociétés du même genre furent fondées dans la suite: elles représentent dans leur ensemble les diverses modalités que peuvent affecter les associations de l'espèce : les unes ne comprennent que les communes, les autres comprennent les communes et la province; il en est qui comprennent les communes, la province et des particuliers; il s'en trouve qui comprennent toutes les communes intéressées; d'autres ne les comprennent que partiellement : toutes ont été

approuvées par le Gouvernement, car sept décisions sont intervenues successivement pour approuver le contrat d'affermage conclu entre ces sociétés et la Société nationale.

*
* *

Mais, dit-on, comment concilier cette action collective des communes avec le principe que la commune ne peut exercer ses attributions sur le territoire d'une autre commune?

Notons d'abord que ce principe ne fait pas obstacle aux indivisions entre communes. Tel est le cas assez fréquent où l'axe d'un chemin public sert de limite séparative entre deux communes. La viabilité de ce chemin ne peut être assurée que par l'action simultanée des deux communes. Dira-t-on que cette opération est un empiétement réciproque de l'une commune sur le territoire de l'autre? Non, car il n'y a pas là deux demi-chemins juxtaposés, il n'y a qu'un chemin, mais il est commun. De même, lorsqu'un chemin de fer vicinal a été établi pour relier plusieurs communes, il n'y a pas autant de lignes soudées les unes aux autres qu'il y a de communes, il n'y a qu'une seule ligne; chaque commune est intéressée à ce que l'exploitation en soit bien faite, non seulement sur son territoire, mais tout autant sur le territoire des autres communes du groupe local. Encore une fois, il s'agit d'une chose commune, indivise, indivisible même, — car l'exploitation d'une ligne est par essence indivisible—; chaque participant admis à y intervenir y intervient forcément pour le tout, et, il le fait sans usurpation, car il n'intervient qu'à raison de l'intérêt propre qu'il a dans la chose commune.

Mais il y a une autre réponse à faire à l'objection, c'est qu'elle repose sur une fausse conception du droit d'exploitation.

Ce droit n'implique l'exercice d'aucune autorité quelconque, il n'est autre chose qu'un droit *civil,* il est tel dans le chef des personnes privées qui sont déclarées adjudicataires, il ne change pas de nature lorsque ce sont les communes elles-mêmes qui l'emportent à l'adjudication. Ce n'est donc pas la commune *pouvoir politique* qui apparaît ici, c'est la commune *personne civile.* En exploitant ce chemin de fer, les communes n'empiètent pas plus sur les droits l'une de l'autre que lorsqu'à titre de propriétaires, elles aménagent un fonds situé sur le territoire d'une autre commune, ou y exploitent une forêt, ou y travaillent aux chemins à titre de prestation.

Donc, pas d'immixtion en cas de communauté ou de coopération accidentelle, mais, en cas d'association formelle, l'immixtion est même juridiquement impossible. En effet, c'est un principe fondamental que la société est distincte de ceux qui la composent. La doctrine et la jurisprudence l'avaient proclamé avant même que l'article 2 de la loi sur les sociétés ne l'eût consacré en disposant que toute société « *constitue une individualité juridique, distincte de celle de ses associés* ». A se placer donc au point de vue du droit rigoureux où se complaisent les adversaires des sociétés intercommunales, leur objection ne se comprend même pas.

C'est donc au droit d'association lui-même qu'il faut s'en prendre, et c'est

ce qu'on fait, non plus en s'attaquant au principe, mais en formulant une objection contre le fonctionnement des sociétés de communes :

« La loi communale et la loi provinciale, dit-on, imposent aux conseils » communaux de délibérer isolément, et organisent, pour la décision des » questions qui intéressent plusieurs communes, une procédure administra- » tive dont il n'est pas permis de s'écarter. Or, le fonctionnement de sociétés » anonymes, délibérant conformément à la loi de 1873, gérées par des con- » seils d'administration, et où des assemblées générales à la majorité » prennent des résolutions obligatoires pour la minorité, est en opposition » flagrante et présente une incompatibilité absolue avec la prescription de » la loi communale et provinciale (1). »

C'est cette objection qui a décidé le Gouvernement à présenter naguère le projet de loi sur les hospices intercommunaux. Elle avait en cette matière une grande valeur, comme elle en aurait en matière de police, d'hygiène, d'enseignement, de fixation des impôts et dans toutes les matières de droit public, dans toutes les matières administratives proprement dites ; mais dans le cas présent, elle porte à faux, car elle se place en dehors des faits.

Dans la constitution d'une société intercommunale d'exploitation, de quoi s'agit-il ?

En dernière analyse, il s'agit uniquement de l'acquisition par la commune d'une ou de plusieurs actions de la société ; il s'agit, en d'autres mots, d'un placement de deniers communaux, et il ne s'agit que de cela.

Le placement des deniers communaux est réglé par la loi au point de vue des autorisations et des recours, et l'autorité supérieure recommande avec raison une extrême prudence dans le choix des placements ; mais si grand est le respect des droits de la commune qu'à la différence de ce qui existe pour nos grands établissements nationaux : la Banque Nationale, la Caisse d'Épargne, le Crédit Communal, la Société Nationale des vicinaux, le choix des placements n'est pas limité par la *loi* en ce qui concerne les communes.

Bien plus, l'article 77, n° 3, de la loi communale permet expressément aux communes le placement en *actions*. Elle autorise, dès lors, les communes à jouir de tous les droits, à subir toutes les charges, à se soumettre à toutes les dispositions légales que comporte la possession d'un titre de cette nature.

Le rôle du conseil communal se réduit donc à décider l'acquisition du titre. Il connaît les conséquences de sa résolution : la commune n'a plus qu'à se faire représenter à l'assemblée générale. Elle y rencontrera d'autres communes, peut-être la province, voir même des particuliers : la loi sur la société est la même pour tous. Elle y verra comme dans les assemblées générales de la Société Nationale des chemins de fer vicinaux elle-même, disparaître toute hiérarchie entre les actionnaires : l'État, les provinces, les

---

(1) Citation extraite de la consultation des avocats de la Société Nationale, rapportée par M. Fris, séance de la Chambre du 29 mars 1898

communes, les particuliers s'y trouvent placés sur un pied d'égalité absolue. C'est qu'ici encore une fois il faut se rappeler que l'État, la province, la commune ne sont pas seulement des *pouvoirs politiques*. Dans les sociétés intercommunales d'exploitation ce n'est pas la commune ou la province pouvoir politique qui délibère pas plus que ce n'est l'État belge *pouvoir politique* qui délibère à l'assemblée générale des actionnaires du chemin de fer du Congo : c'est la commune et la province propriétaires d'une valeur mobilière, soumises, comme tout le monde, aux lois générales qui règlent ce genre de propriétés

*
* *

Tout ce que nous avons dit des communes s'applique aux provinces, personne ne le contestera : leur organisation est similaire.

*
* *

Nous sommes donc autorisés à conclure que le droit des communes et des provinces de s'associer en vue de l'exploitation des lignes vicinales traversant leur territoire est certain et qu'en théorie rien n'est plus inutile qu'une loi pour le proclamer. Mais plus elle est inutile en théorie, plus elle est nécessaire en pratique, car le doute de l'administration paralyse le droit des communes et le leur dénie en fait : dans l'occurence, la théorie ne sauve rien.

L'exposé que nous avons cru devoir faire de la question a pour but de réserver très expressément le principe, et de dégager notre proposition des erreurs d'appréciation qu'elle pourrait provoquer.

Circonscrite dans les termes où nous avons l'honneur de la présenter, elle est susceptible d'un rapide examen que justifie son extrême urgence.

JUL. LIEBAERT.

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE UNIQUE.

Les communes sont autorisées à s'associer entre elles et avec les provinces pour l'exploitation des lignes vicinales parcourant leur territoire. Ces associations peuvent comprendre des particuliers.

Jul. LIEBAERT.
B^on^ M. VAN DER BRUGGEN.
Amédée VISART.
P. TACK.
Fritz DE BONTRIDDER.
G. WAROCQUÉ.