

Chambre des Représentants

SESSION 1968-1969.

26 AOÛT 1969

PROJET DE LOI

interprétatif de l'article 93 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS.

L'article 93 de la loi du 14 février 1961 qui supprime les sections de communes a été différemment interprété. notamment en ce qui concerne le sort que le législateur a voulu réserver au droit de propriété de ces sections.

Alors que la Cour d'Appel de Liège considère que cette disposition légale n'a pas eu pour effet de transférer à la commune la propriété des biens sectionnaires, le Conseil d'Etat déclare que la suppression des sections a entraîné la suppression des droits appartenant à leurs habitants.

Il convient de mettre fin à ces interprétations contradictoires d'autant plus que des habitants d'anciennes sections, se fondant sur l'arrêt de la Cour d'Appel précité et d'autres décisions judiciaires postérieures, se sont groupés en des sociétés coopératives pour la gestion des biens dont ils se croient propriétaires. Ils se substituent ainsi d'autorité à l'administration communale à laquelle ils déniaient tout droit d'intervention.

En supprimant les sections, l'article 93 de la loi du 14 février 1961 les a fait disparaître; il a anéanti les personnes morales titulaires des droits de propriété sur les biens sectionnaires. Il en résulte que tous les biens communaux de la commune auparavant sectionnée sont entrés dans le patrimoine de la commune tout entière et doivent être gérés par elle au profit de tous ses habitants,

L'article 93 n'a pas procédé à une expropriation; il n'y a donc pas lieu à indemnisation, ni en faveur de la personne publique, qui est dissoute, ni en faveur des personnes physiques qui la composaient.

C'est dans ce sens qu'il vous est demandé, Mesdames, Messieurs, d'interpréter ledit article 93 afin que la gestion des biens par l'administration communale ne puisse plus être mise en cause.

Le Ministre de l'Intérieur,

L. HARMEGNIES,

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1968-1969.

26 AUGUSTUS 1969

WETSONTWERP

tot interpretatie van artikel 93 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 93 van de wet van 11 februari 1961, waarbij de gemeentesecties zijn opgeheven, werd uiteenlopend geïnterpreteerd, inzonderheid wat betreft de bedoeling van de wetgever inzake het eigendomsrecht van die secties.

Daar waar het Hof van Beroep te Luik oordeelt dat die wetsbepaling niet tot gevolg heeft gehad dat de eigendom van de sectiegoederen aan de gemeenten werd overgedragen, verklaart de Raad van State dat door de opheffing van de secties ook de rechten van hun bewoners worden opgeheven.

Het is gewenst dat een einde wordt gemaakt aan deze uiteenlopende interpretaties, te meer daar inwoners van vroegere secties, afgaande op het arrest van voormeld Hof van Beroep en op latere gerechtelijke beslissingen, zich in coöperatieve verenigingen gegroepeerd hebben voor het beheer van de goederen waarvan zij eigenaar menen te zijn. Aldus stellen zij zich op eigen gezag in de plaats van het gemeentebestuur waarvan zij elk recht tot handelen ontkennen.

Door de opheffing van de secties heeft artikel 93 van de wet van 14 februari 1961 deze doen verdwijnen en een eind gemaakt aan het bestaan van de rechtspersonen die de eigendomsrechten over de sectiegoederen bezaten. Daaruit volgt dat alle goederen van de voorheen in secties verdeelde gemeenten van dan af tot het patrimonium van de gehele gemeente behoren en door deze ten bate van al haar ingezetenen moeten worden beheerd.

Artikel 93 hield geen onteigening in; er is dus geen vergoeding verschuldigd noch aan de rechtspersoon, die ontbonden is, noch aan de natuurlijke personen waaruit hij was samengesteld.

Hi wordt derhalve verzocht, Mevrouwen, Mijne Heren, vorenbedoeld artikel 93 in die zin te interpreteren opdat er geen betwisting meer zou kunnen bestaan nopens het beheer van de goederen door het gemeentebestuur.

De Minisier van Binnenlandse Zaken,

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le Conseil d'Etat, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 29 novembre 1967, d'une demande d'avis sur un projet de loi «interprétatif» de l'article 93 de la loi du 14 février 1961, d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier », a donné le 3 janvier 1968 l'avis suivant:

L'article 93 de la loi du 14 février 1961, d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier dispose: «les sections de communes sont supprimées».

L'article unique du projet contient deux dispositions:

al la première, par interprétation de l'article 93 précité, affirme que la suppression des sections de communes a eu deux effets:

1° le «transfert à la commune des droits de propriété leur appartenant»;

2° la «suppression des droits d'usage reconnus à leurs habitants»;

b) dans la deuxième disposition, il est proposé au législateur d'attribuer ce deuxième effet en maintenant, pendant une période transitoire les droits d'usage des habitants des sections de communes,

Le deuxième effet que la disposition interprétative attribue à la suppression des sections de communes et la disposition transitoire suscitent la question suivante: en supprimant les sections de communes, le législateur de 1961 a-t-il pu vouloir supprimer les droits d'usage des habitants?



Dès le vote des articles 132, alinéa 3, 148 et 149 de la loi communale, l'accent a été mis sur les propriétés des sections. Le Ministre de l'Intérieur de l'époque a déclaré: «Chaque section a conservé ses propriétés particulières; elles sont, il est vrai, administrées par le même conseil communal, mais tout se fait dans l'intérêt des sections respectives; cela se fait dans le Luxembourg et la province de Liège» (*Morliet belge* du 19 janvier 1835, cité dans *Pasinomie*, 1836, p. 387, note). Et le même Ministre a déclaré encore: «Je crois que ce qui se pratique actuellement dans la province de Luxembourg, où il existe des sections de communes qui ont des intérêts particuliers et qui ont cependant une administration commune, c'est que les dépenses générales se font comme s'il n'y avait qu'une seule commune et que les sections doivent supporter leurs charges particulières comme elles jouissent de leurs propriétés particulières» (*Moniteur belge* du 4 mars 1836, supplément, col. 3).

En 1863, on lit dans la Revue de l'administration: «... ces biens n'étaient pas mis en communauté, mais ils étaient conservés à chaque section propriétaire, pour en toucher exclusivement les revenus ou bien pour en avoir la jouissance exclusive également». Et plus loin: «... la section, propriétaire de biens à part, fait partie d'une communauté, et cette communauté elle-même a des charges générales annuelles» (*Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, Liège-Paris, 1863, col. 482).

En 1889, il est écrit dans la même revue, à la suite d'une longue citation de Léon Aucoc, le spécialiste français des sections de communes: «Le fractionnement d'une commune en plusieurs sections dérive nécessairement du fait que des biens appartiennent exclusivement à certaine circonscription de la commune. En dehors de ce cas, on ne conçoit pas la création de nouvelles sections» (*ibidem*, Bruxelles, 1889, I, 118, col. dr.). A la fin du siècle, Alfred Giron et, de nos jours, M. V. de Tollenaere se sont référés à ce dernier article (A. Giron, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, t. I^{er}, Bruxelles, 1895, p. 298, col. g.; V. de Tollenaere, *Nouveau commentaire de la loi communale*, t. I, Bruxelles, 1955, p. 18).

A titre comparatif, il est intéressant de signaler qu'en France, aujourd'hui encore, «il résulte de la définition légale que c'est la propriété de biens affectés à telle ou telle partie d'une commune qui érige cette portion du territoire communal en une personne morale nouvelle, distincte de la commune quoique faisant partie de son territoire, spécialisée dans son objet: gestion et jouissance: des biens lui appartenant en propre» (Dalloz, *Nouveau répertoire de droit*, 2^e édit^{on}, dir. E. Verge et J. Hamel, t. I, Paris 1962, V^o Commune, n^o 366).

En conclusion, il n'existe pas de section de commune en l'absence de biens «communaux» propres à une communauté d'habitants plus petite que celle de la commune entière.

En conséquence, en supprimant les sections de communes, la loi unique a nécessairement supprimé les droits de propriété des sections,

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De Raad van State, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 29^e november 1967 door de Minister van Binnenlandse Zaken vereocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet «tot interpretatie van artikel 93 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel», heeft de 3^e januari 1968 het volgende advies gegeven:

Artikel 93 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel bepaalt: «De gemeentesecties worden opgeheven».

Het enig artikel van het ontwerp bevat twee bepalingen:

al de eerste, die dat artikel 93 interpreteert, stelt dat de opheffing van de gemeentesecties twee gevolgen heeft gehad:

1^o de «overdracht, aan de gemeente, van de hun toebehoor-ende eigendomsrechten»;

2^o de «opheffing van de aan hun bewoners erkende gebruiksrechten»;

b) In de volgende bepaling wordt aan de wetgever voorgesteld het tweede gevolg te verzachten door de gebruiksrechten van de bewoners van de gemeentesecties gedurende een overgangperiode in stand te houden,

Het tweede gevolg dat de interpretatiebepaling aan de opheffing van de gemeentesecties verbindt en de overgangsbepaling doet, de vraag rijzen: heeft de wetgever van 1961, toen hij de gemeentesecties opheft, de bedoeling kunnen hebben de gebruiksrechten van de bewoners op te heffen?



Reeds bij de stemming over de artikelen 132, derde lid, 148 en 149 van de gemeentewet, is de nadruk gelegd op de eigendommen van de secties. De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken heeft verklaard: «Chaque section a conservé ses propriétés particulières: elles sont, il est vrai, administrées par le même conseil communal, mais tout se fait dans l'intérêt des sections respectives; cela se fait dans le Luxembourg et la province de Liège» (*Moniteur belge* du 19 janvier 1835, aangehaald in *Pasinomie*, 1836, blz. 387, noot). De Minister verklaarde nog: «Je crois que ce qui se pratique actuellement dans la province de Luxembourg, où il existe des sections de communes qui ont des intérêts particuliers et qui ont cependant une administration commune, c'est que les dépenses générales se font comme s'il n'y avait qu'une seule commune et que les sections doivent supporter leurs charges particulières comme elles jouissent de leurs propriétés particulières» (*Moniteur belge*, 4 mars 1836, bijvoegsel, kol. 3).

In 1863 schreef de Revue de l'administration: «... ces biens n'étaient pas mis en communauté, mais ils étaient conservés à chaque section propriétaire, pour en toucher exclusivement les revenus ou bien pour en avoir la jouissance exclusive également». En verder: «... la section, propriétaire de biens à part, fait partie d'une communauté, et cette communauté elle-même a des charges générales annuelles» (*Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, Liège-Paris, 1863, kol. 482).

In 1889 staat in hetzelfde tijdschrift, na een uitvoerig citaat van Léon Aucoc, de Franse specialist inzake gemeentesecties: «Le fractionnement d'une commune en plusieurs sections dérive nécessairement du fait que des biens appartiennent exclusivement à certaine circonscription de la commune. En dehors de ce cas, on ne conçoit pas la création de nouvelles sections» (*ibidem*, Brussel, 1889, blz. 118, r. kol.). Alfred Giron op het eind van de vorige eeuw en Y. de Tollenaere na onze tijd hebben na-ar die bijdrage verwezen (A. Giron, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, deel I, Brussel, 1895, bk. 298, I, kol.; Y. de Tollenaere, *Nieuwe commentaar op de gemeentewet*, deel I, Brussel, 1956, blz. 20).

Ter vergelijking moge worden vermeld, dat thans nog in Frankrijk «il résulte de la définition légale que c'est la propriété de biens affectés à telle ou telle partie d'une commune qui érige cette portion du territoire communal en une personne morale nouvelle, distincte de la commune quoique faisant partie de son territoire, spécialisée dans son objet: gestion et jouissance des biens lui appartenant en propre» (Dalla, *Nouveau répertoire de droit*, 2^e uitgave, dir. E. Verge en J. Hamel, deel I, Parijs 1962, y^o «Commune», n^o 366).

Kortom, er bestaat geen gemeentesectie als er geen «gemeentegoederen» toebehoren aan een gemeenschap van inwoners, die kleiner is dan die van de gehele gemeente.

Met de gemeentesecties heeft de eenheidswet dus noodzakelijk ook dezer eigendomsrechten opgeheven. Met andere woorden, gemeente-

En d'autres termes, les biens communaux qui appartenant privativement aux sections d'une commune, sont devenus la propriété de la commune entière. Par une circulaire du 10 septembre 1956, qui est à l'origine de l'article 93 de la loi unique, le Ministre de l'Intérieur leur avait d'ailleurs demandé aux gouverneurs de province de lui faire parvenir un rapport au sujet de la suppression éventuelle des sections de communes «et de l'unification du domaine privé des communes par l'affectation des biens Communaux au patrimoine de la commune» (V. de Tollenaere, *Nouveau commentaire*, complément 1954-1958, Nouvelles, 1960, p. 7).

■

L'exposé des motifs de l'avant-projet soumis au Conseil d'Etat décrit longuement les différents droits d'usage exercés par les habitants sur les biens de leurs sections. Ce faisant, il semble perdre de vue les attributs spécifiques du droit de propriété pour les réduire à l'exercice de simples droits d'usage.

Le droit de propriété de la collectivité sectionnaire entraînait par lui-même le droit de voir l'Administration communale gérer les biens de la section, au profit, exclusif de celle-ci, en affectant les revenus à des dépenses d'intérêt sectionnaire ou, très exceptionnellement, en les répartissant en espèces entre les habitants de la section. C'est ce qui ressort, notamment, du jugement du tribunal de Verviers du 28 avril 1952, ayant force de chose jugée, en cause Section d'Emmels c/commune de Crombach (cité dans l'arrêt du Conseil d'Etat Wiesemes et consorts, n° 10.244, du 8 novembre 1963), ainsi que des arrêts de la Cour d'appel de Liège du 11 février 1962, en cause Delayer et consorts c/commune de Sohler, et du 9 octobre 1961, en cause Gazon et consorts c/commune de Bèverce, ayant tous deux force de chose jugée (arrêts inédits).

Ce droit de jouissance exercé collectivement devait nécessairement disparaître avec le droit de propriété dont il est la manifestation. Cette disparition a d'ailleurs pour contrepartie, l'unification des dépenses communales.

Il en va tout autrement des droits d'usage. S'il est exact que ces droits ont été concédés à un groupe d'habitants considérés *ut universi* et qu'ils doivent, en cas de nécessité, être revendiqués par la communauté comme telle et devant les tribunaux judiciaires (A. Giron, Du *collettieux administratif*, en Belgique, p. 121, Bruxelles, 1857), il n'en est pas moins vrai qu'ils sont exercés par les membres de la communauté *ut singuli*, à tel point que leur exercice est limité par les besoins des titulaires, ainsi que le souligne l'exposé des motifs de l'avant-projet. C'est pourquoi, leur suppression, contrairement à celle des droits de propriété et de jouissance collectives, devrait donner lieu à indemnisation, conformément à l'exigence de l'article 11 de la Constitution. On se souviendra, d'ailleurs, que le Code forestier n'a prévu que deux modes de suppression des droits d'usage en forêt: le «cantonnement», qui est une indemnisation en nature, et le «rachat», qui est une indemnisation en espèces.

Au surplus, les droits d'usage ne sont pas réservés aux seuls habitants des sections; il en existe, en effet, au profit de tous les habitants, de certaines communes comme au profit de communautés réduites qui ne forment pas des sections de communes. Il y aurait notamment des communautés usagères non communales ni sectionnaires dans au moins onze communes de la province de Liège.

Enfin, si, dans les sections, les droits d'usage s'exercent le plus souvent sur les biens sectionnaires ou sur une partie de ces biens, il n'est pas inconcevable qu'ils s'exercent sur des biens étrangers à la section, soit domaniaux, soit privés. Mais, là même où ils s'exercent sur les biens sectionnaires, ils constituent, pour la communauté, non pas un privilège collectif, mais une charge - établie au profit individuel des habitants - qui grève la propriété collective.

La suppression des sections n'entraîne donc pas par elle-même l'abolition des droits d'usage des habitants, puisque ces droits ne sont pas subordonnés à l'existence d'une section. En conséquence, si le législateur avait voulu les supprimer, il n'aurait pu le faire d'une manière expresse. Au surplus, s'il avait eu cette intention, il n'eût pas manqué de régler l'indemnisation imposée par l'article 11 de la Constitution.

■

Il ressort des considérations qui précèdent qu'en soumettant le présent projet de loi aux Chambres législatives, le Gouvernement les inviterait à interpréter l'article 93 de la loi unique dans un sens que cet article ne peut avoir.

Les arguments contraires que l'on prétendrait trouver dans les travaux préparatoires de cette loi, sont dès lors, sans pertinence et ne sauraient prévaloir contre son texte.

■

goed, en die bij uitsluiting aan een gemeentesectie toebehoorden, zijn eigendom van de hele gemeente geworden. In een omzendbrief van 10 september 1956, die aan de basis ligt van artikel 93 van de eenheidswet, had de Minister van Binnenlandse Zaken de provinciegouverneurs trouwens verzocht, hem een rapport te doen toekomen over de eventuele opheffing van de gemeentesecties «en over de eenmaking van het privédom van de gemeenten door de gemeentegoederen in het patrimonium van de gemeente te brengen» (V. de Tollenaere, *Nouveau commentaire*, complément 1954-1958, Nouvelles, 1960, bi. 7).

■

De memorie van toelichting van het aan de Raad van State voorgedragen ontwerp beschrijft uitvoerig de verschillende gebruiksrechten die de inwoners op de goederen van hun secties uitoefenen. Ze schijnt daarbij de specifieke kenmerken van het eigendomsrecht uit het oog te verliezen en herleidt die tot het uitoefenen van gewone gebruiksrechten.

Uit kracht van haar eigendomsrecht zelf bezat de sectiegemeenschap ook het recht om de goederen van de sectie uitsluitend te haren behoeve beheerd te zien door het gemeentebestuur, namelijk zo dat de inkomsten werden besteed aan uitgaven in het belang van de sectie of, bij hoge uitzondering, in speciaal werden verdeeld onder haar inwoners. Dat blijkt onder meer uit het in kracht van gewijsde gegane vonnis van de rechtbank te Verviers van 28 april 1952, inzake sectie Emmels tegen de gemeente Crombach (geciteerd in het arrest van de Raad van State Wiesemes en consorts, n° 10.244, van 8 november 1963), als ook uit de arresten van het Hof van beroep te Luik van 14 februari 1962, inzake Delayer en consorts tegen de gemeente Sohler, en van 9 oktober 1964, inzake Gazon en consorts tegen de gemeente Bèverce, die beide in kracht van gewijsde zijn gegaan (niet gepubliceerd).

Dat collectief uitgeoefende eigendomsrecht moest noodzakelijk verdwijnen met het eigendomsrecht, waarvan het de uitdaging is, tegenover die verdwijning staat trouwens de eenmaking van de gemeentegoederen.

Voor de gebruiksrechten liggen de zaken geheel anders. Het mocht zo zijn dat die rechten aan een groep inwoners *ut universi* zijn verleend en zo nodig door de gemeenschap als zodanig en voor de gewone rechtbanken moeten worden opgevorderd (A. Giron, Du *collettieux administratif*, en Belniqu, blz. 121, Brussel, 1857). Ze worden niettemin door de leden van de gemeenschap *ut singuli* uitgeoefend, en wel ermee dat de uitoefening ervan wordt beperkt door de behoeften van de gerechtigden, zoals de memorie van toelichting van het ontwerp aanstipt. Daarom ook zou de opheffing van die rechten, in tegenstelling tot die van de collectieve eigendoms- en genotsrechten, aanleiding moeten geven tot schadeloosstelling overeenkomstig het voorschrift van artikel 11 van de Grondwet. Het Boswetboek kent trouwens slechts twee methoden om gebruiksrechten in bossen op te heffen: de «eigendomsverdracht», dit is een schadeloosstelling in natura, en de «afkoop», dit is een schadeloosstelling in geld.

Bovendien zijn er niet alleen gebruiksrechten voor de inwoners van secties; er zijn er ook voor alle inwoners van bepaalde gemeenten, en er zijn er voor kleine gemeenschappen die geen gemeentesectie vormen. Zo zouden er in ten minste elf gemeenten van de provincie Luik gebruiksgemeenschappen zijn die noch een gemeente noch een sectie vormen.

Ofschoon tenslotte, in de secties, de gebruiksrechten meestal worden uitgeoefend op de goederen van die sectie, of op een deel ervan, is het niet ondenkbaar dat ze ook worden uitgeoefend op domaniale of op particuliere goederen die niet tot de sectie behoren. Maar zelfs waar ze op goederen van de sectie worden uitgeoefend, vormen ze voor de gemeenschap geen collectief voorrecht, maar een, in het persoonlijk voordeel van de inwoners opgelegde last, die de collectieve eigendom bezwaart.

Uit zichzelf had de opheffing van de secties dus niet tot gevolg, dat de gebruiksrechten van de inwoners werden afgeschaft. Maar zelden die rechten niet noodzakelijk het bestaan van een sectie veronderstellen. Had de wetgever ze willen opheffen, dan had hij dat alleen op uitdrukkelijke wijze kunnen doen. Overigens zou hij dan ook niet hebben nagelaten, een regeling te treffen ter zake van de schadeloosstelling die in artikel 11 van de Grondwet is voorgeschreven.

■

Uit dit alles volgt dat de Regering, mocht zij het wetsontwerp aan de Wetgevende Kamers voorleggen, deze zou vragen aan artikel 93 "an de eenheidswet een betekenis te geven die het niet kan hebben."

De tegenargumenten die ontleend zouden heten te zijn aan de parlementaire voorbereiding van de wet, zouden derhalve niet ter zake dienen en niet tegen de wettekst zelf kunnen opwegen.

■

PROJET DE LOI

BAUDOUIN. ROIDBS BBLGES,

A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre: de l'Intérieur,

Nous AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS:

Notre Ministre de l'Intérieur est chargé de présenter en Notre nom aux Chambres législatives le projet de loi dont la teneur suit :

Article unique.

L'article 93 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier est interprété en ce sens qu'il a eu pour effet de transférer aux communes les droits de propriété qui appartenaient à leurs sections,

Donné à Bruxelles, le 11 juillet 1969.

BAUDOUIN.

PAR LE ROI:

Le Ministre de l'Intérieur,

L. HARMEGNIES.

WETSONTWERP

BOUDEWIJN, KONING DBR BELGEN.

Aan allen die nu zijn en hierne wezen zullen, ONZE GROET.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN IESLUITENWIJ:

Onze Minister van Binnenlandse Zaken wordt ermede belast in Onze naam bij de Wetgevende Kamer het ontwerp van wet in te dienen waarvan de tekst volgt:

Enig artikel.

Artikel 93 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel wordt geïnterpreteerd in die zin dat het tot gevolg heeft, gehad dat de eigendomsrechten van de secties aan de gemeenten werden overgedragen,

Gegeven te Brussel., 11 juli. 1969.

VAN KONINGSWEG:

De Minister van Binnenlandse Zaken,